



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-022985

N/REF: R/0289/2018

FECHA: 26 de julio de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] de la Plataforma Víctimas Alvia 04155), con entrada el 10 de mayo de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN:**

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] de la Plataforma Víctimas Alvia 04155), solicitó el 2 de abril de 2018 al amparo de la Ley 19/2013, de 10 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) la siguiente información:

La AUDITORÍA sobre el total del cumplimiento de la legislación reguladora del sector ferroviario y sobre seguridad en la circulación de la red ferroviaria de interés general, en relación con la infraestructura ferroviaria y los elementos que integran la línea Ourense-Santiago de Compostela.... Dicha AUDITORIA, la solicitó la ministra de Fomento [REDACTED], dirigiendo un oficio al Secretario de Estado, tal y como lo indicó en la comparecencia celebrada el viernes 9 de agosto de 2013 en el Congreso de los diputados; Y así consta en el diario de sesiones número 388.

2. Mediante resolución de 23 de abril de 2018, el MINISTERIO DE FOMENTO contestó al solicitante en los siguientes términos:

Dado que actualmente está en curso un proceso judicial sobre el accidente ferroviario ocurrido el 24 de julio de 2013 en la línea Ourense-Santiago de Compostela y teniendo en cuenta que el artículo 14, apartado 1º, párrafo f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno determina como uno de los límites de acceso a la

reclamaciones@consejodetransparencia.es



información el perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda resuelve denegar el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida por [REDACTED] de acuerdo con el artículo mencionado.

3. El día 10 de mayo de 2018, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia Reclamación de [REDACTED] presentada al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que manifestaba lo siguiente:

Primero: Es un auténtico oxímoron denegar el acceso a esta información, que por otra parte debería ser pública para todos los ciudadanos, alegando el perjuicio para la igualdad de las partes.

Precisamente, negando el acceso a esta información se produce un perjuicio para la igualdad de las partes.

Segundo: Se solicita una auditoría que la ex-ministra de Fomento [REDACTED], solicitó mediante oficio al Secretario de Estado en la comparecencia celebrada el viernes 9 de agosto de 2013 en el Congreso de los diputados;

Y así consta en el diario de sesiones número 388. En esa misma sesión la ministra de Fomento dice que el gobierno y el ministerio actuarán con total transparencia" Señorías, termino ya. Nuestro país debe ser, a mi juicio, más grande. Sabemos que somos capaces de afrontar los mayores retos, lo que nos ha tocado ahora no es un reto, lo que nos ha tocado ahora es que hay personas que han perdido su vida, personas que están heridas y personas que están sufriendo y, por lo tanto, el deber de todos nosotros es ayudarlas, apoyarlas y mejorar el sistema para que algo como esto no vuelva a ocurrir y poner por parte del Gobierno, por parte de la ministra de Fomento y de todo su equipo, el trabajo todos los días, para dar toda la información, para actuar con toda transparencia, para decir todo lo que tenga que ver con este terrible accidente que nos ha desolado a todos, especialmente a las familias de las víctimas".

El diputado del Partido Popular (en el gobierno), el [REDACTED] habla de cual va ser la actuación del gobierno, tal y como había dicho la ministra de Fomento (página 33): "Como usted ha dicho, todo va a ser público y se va a tratar de dar todo tipo de explicaciones. Creo que si alguien tiene dudas, no solo con la comparecencia suya de hoy sino también con las de ayer está claro que la ministra de Fomento, está claro que su departamento quiere que todo el mundo sepa toda la verdad, que conozcan todos los entresijos —hasta el más mínimo— que hayan tenido algo que ver con este accidente y, por tanto, se van a satisfacer las peticiones de los grupos parlamentarios."

Tercero: En su día también se nos intentó negar el acceso a un informe sobre la investigación del accidente realizado por la UE en base a una serie de excepciones contempladas en algunos artículos del Reglamento nº1049/2001 Precisamente, estos mismos artículos determinaban que se denegará el acceso "salvo que su divulgación revista un interés público superior". Finalmente la UE



nos dió la razón accedimos al informe, ya que no hay mayor interés público que la garantizar la seguridad de un transporte público.

En este caso aplica igualmente el artículo 14 de la Ley de transparencia, ya que claramente hay un interés público superior que justifica el acceso.

Esta auditoría no sólo se nos tendría que enviar a nosotros, debería de estar publicada en la web del Ministerio de Fomento y remitida al juzgado de instrucción nº3 de Santiago de Compostela para cumplir con la transparencia y con la igualdad de las partes.

4. Con fecha 14 de mayo se requirió al reclamante la subsanación de algunas deficiencias detectadas en el expediente. Realizada dicha subsanación, se continuó con la tramitación del expediente.
5. El día 23 de mayo de 2018, se trasladó la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, a través de su Unidad de Transparencia para que presentase las alegaciones oportunas. Con fecha 6 de junio tuvo entrada el escrito de alegaciones y en el mismo se señalaba lo siguiente:

En su reclamación, el Presidente de la Asociación Plataforma Víctimas Alvia 04155 reconoce que la documentación que solicita está relacionada con el proceso judicial sobre el accidente ferroviario ocurrido el 24 de julio de 2013 en la línea Ourense- Santiago de Compostela: "Esta auditoría no sólo se nos tendría que enviar a nosotros, debería de estar publicada en la web del Ministerio de Fomento y remitida al juzgado de instrucción nº3 de Santiago de Compostela para cumplir con la transparencia y con la igualdad de las partes"

Actualmente está en fase de instrucción el Procedimiento Abreviado nº4069/2013 ante el Juzgado de Instrucción nº3 de Santiago de Compostela en la que se investigan unos hechos que pudieran ser constitutivos de 80 delitos de homicidio por imprudencia grave profesional del artículo 142, apartados primero y tercero, del Código Penal y 144 delitos de lesiones por imprudencia grave profesional del art. 152, por lo que las cuestiones que alega el reclamante como motivos para pedir la información están siendo objeto de una profunda investigación como es la propia de un procedimiento penal en el que todas las partes pueden proponer las diligencias que consideren oportunas.

En cuanto al interés público superior que alega el solicitante en su reclamación, está en relación directa tanto con el "test del interés" como el "test del daño" a que se refiere el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio.

Respecto al interés público, hay que resaltar que, dado que el asunto sobre el que versa la documentación solicitada está sujeto a un procedimiento judicial en curso es precisamente en el marco de ese procedimiento judicial donde, por su propia definición, se garantiza el máximo interés público, pues en el mismo pueden



participar las diferentes partes involucradas con todas las garantías procesales y solicitar que se incluyan en la instrucción los documentos que estimen oportunos de forma que todas las partes los conozcan y puedan alegar -al respecto lo que consideren adecuado ("test del interés").

Asimismo, hay que tener en consideración que las partes en el proceso todavía están proponiendo al juzgado nuevas diligencias dirigidas a la averiguación de los hechos y su relevancia penal y es evidente que la información que solicita [REDACTED] en representación de la Plataforma Víctimas Alvia 04155 podría poner en riesgo la igualdad de partes en el proceso penal y causar un perjuicio a las partes de ese procedimiento que no han tenido acceso a la misma ("test del daño")

Además, en relación con los límites que establece el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, hay que referirse necesariamente al artículo 14.2 de la citada Ley que asevera que "la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso."

Es precisamente la gravedad de los hechos actualmente investigados (80 delitos de homicidio por imprudencia grave profesional y 144 delitos de lesiones por imprudencia grave profesional) y el hecho de que la acción penal sea pública (artículo 100 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) los que justifican sobradamente la aplicación del límite previsto en el Artículo 14, apartado 1, párrafo f) para asegurar la igualdad de las partes en este proceso judicial.

Finalmente, en relación con el cumplimiento de la transparencia por parte del Ministerio de Fomento a que hace referencia el solicitante en su reclamación, cabe mencionar que la Entidad Pública Empresarial ADIF, adscrita a este Ministerio, ya ha facilitado información a [REDACTED] con ocasión de la solicitud presentada por el mismo interesado en mayo de 2015, en el expediente número 001-001947, por el cual solicitaba "Pliegos de prescripciones técnicas y condiciones administrativas del contrato AVE Orense-Santiago de Compostela. Relación empresas adjudicatarias para todas obras o servicios. Importe adjudicaciones, especificando fecha recepción y facturas. Modificaciones y coste. Pliegos tren híbrido S730, empresas adjudicatarias, fecha recepción y facturas. Financiación de la Unión Europea y coste final de ambas obras". En la resolución de ADIF se proporcionaban los enlaces en los que se podía encontrar la información solicitada: la Plataforma de Contratación del Sector Público y el Perfil del Contratante, en cumplimiento por parte de este Ministerio y sus Entidades Públicas Empresariales de la normativa en materia de transparencia.

Como conclusión de lo alegado, se reitera la conducta transparente de este Ministerio en los términos previstos en Ley 19/2013 siendo en este caso aplicable la inadmisión de la solicitud de información 001-022985 en virtud del artículo 14,



apartado 1, párrafo f) de la citada Ley por encontrarse en curso el procedimiento judicial nº 4069/2013 ante el Juzgado de Instrucción nº 3 de Santiago de Compostela de tal forma que el acceso a la información solicitada podría suponer un menoscabo para la igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva que constituyen uno de los límites de acceso a la información previstos en la Ley 19/2013.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, debe indicarse que los límites al derecho de acceso fueron objeto de interpretación por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (criterio 2/2015 de 24 de junio de 2015) aprobado en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG. Criterios interpretativos a los que los Tribunales de Justicia- Sentencia nº159/2016 de 28 de noviembre de 2016, dictada por el Juzgado Central Contencioso Administrativo nº 10- se han referido en los siguientes términos: *...“aún cuando pueda discreparse de él, está en principio respaldado por la relevancia institucional de los órganos e instituciones públicas en que prestan sus servicios quienes la integran, así como por la propia calidad profesional de éstos.”...*

En dicho criterio se señala que los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.



La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

Por otro lado, los Tribunales de Justicia se han pronunciado sobre esta cuestión en el siguiente sentido:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015

“(…)Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.

- *“La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

En la sentencia de 7 de noviembre de 2016 dictada en el recurso de apelación presentado frente a la sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *“Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”*

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015

“Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener



presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”.

“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO38/2016

"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.

Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016

"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"



Finalmente, la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 señala lo siguiente:

"Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.(...)

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1.h/ de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

4. Sentado lo anterior, como se ha indicado en los antecedentes de hecho, la Administración deniega la información solicita por entender que el acceso supone un perjuicio a la igualdad de las partes en los proceso judiciales y la tutela judicial efectiva recogido en el art. 14.1 f) de la LTAIBG

Dicho límite ha sido objeto de interpretación por parte de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones, entre las que destaca la R/0273/2017, en la que se razona lo siguiente:

10. *el perjuicio al límite del art. 14.1 f) ya ha sido objeto de interpretación en diversas resoluciones adoptadas por este Consejo de Transparencia, una de las cuales era relativa, al igual que el caso que nos ocupa, a informes realizados en el marco de la elaboración de una Orden Ministerial. En efecto, en el expediente R/0514/2016, finalizada por resolución de 28 de febrero de 2017 se indicaba lo siguiente:*

En el presente caso, el IDAE no justificó suficientemente, en su respuesta al solicitante, por qué resultaba de aplicación este límite, aplicándolo de manera automática, lo que no es conforme con la LTAIBG, a la vista del Criterio citado. Es en vía de Reclamación cuando el Instituto, si bien sucintamente y tan sólo con indicación de un proceso judicial contra la Orden Ministerial indicada, argumenta su decisión.

*A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, **vincular tan sólo a la existencia de un procedimiento judicial la vulneración de la igualdad***



de las partes y la tutela judicial efectiva sin justificar en qué medida el conocimiento de la información solicitada puede suponer tal perjuicio no es conforme con la literalidad o el espíritu de la norma.

(...)

En nuestra opinión, sólo de información de la que se argumente que pueda **perjudicar la posición procesal y de defensa** de alguna de las partes, precisamente por su contenido e incidencia en el mismo, puede predicarse la aplicación del límite alegado. La ausencia de una argumentación coherente y consistente, limitada a señalar tan sólo la existencia de un proceso, y la naturaleza de lo solicitado, desarrollado anteriormente, lleva a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a concluir que no estamos ante información cuyo conocimiento pueda perjudicar el límite previsto en el artículo 14.1 f)

11. En línea con lo anterior, debe señalarse que es generalizada la interpretación restrictiva del límite alegado, restringiéndolo a información que puede perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación sólo a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.

Así, debe recordarse que la previsión del art. 14.1 f) coincide con la del art. 3.1 i del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de

- i) la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia;

En la memoria explicativa del Convenio se señala que “este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite”.

Por su parte, existe jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que sigue la interpretación restrictiva de este límite. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de septiembre de 2010, dictada en los Recursos de casación acumulados C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P se señala lo siguiente:

72 De este modo, cuando la Comisión decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le solicitó, le corresponderá, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una



excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 que invoca dicha institución (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Comisión, apartado 49, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 53).

73 Ciertamente, dado que invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencias, antes citadas, Sison/Consejo, apartado 63; Suecia/Comisión, apartado 66, y Suecia y Turco/Consejo, apartado 36).

74 No obstante, contrariamente a lo que sostiene la API, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la institución interesada puede basarse, a este respecto, en presunciones generales que se aplican a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de igual naturaleza (véanse las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Consejo, apartado 50, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 54).

75 Pues bien, en el caso de autos, ninguna de las partes en el presente asunto ha impugnado la conclusión a la que llegó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 75 de la sentencia impugnada, según la cual los **escritos procesales de la Comisión a los que se solicitó acceso fueron redactados por esta institución en su condición de parte en tres recursos directos aún pendientes en la fecha en que la decisión impugnada fue adoptada** y que, por ello, se puede considerar que cada uno de esos escritos forma parte de una misma categoría de documentos.

76 Procede, en consecuencia, comprobar si consideraciones de orden general permitían concluir que la Comisión podía basarse válidamente en la presunción de que la divulgación de dichos escritos perjudicaría los procedimientos jurisdiccionales y no estaba obligada a apreciar en concreto el contenido de todos los documentos.

77 Para ello, procede señalar de entrada que los escritos procesales presentados ante el Tribunal de Justicia en un procedimiento jurisdiccional poseen características muy concretas, pues guardan relación, por su propia naturaleza, con la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia antes que con la actividad administrativa de la Comisión, actividad esta última que no exige, por otra parte, el mismo grado de acceso a los documentos que la actividad legislativa de una institución comunitaria (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 60).

78 **En efecto, estos escritos se redactan exclusivamente a los efectos de dicho procedimiento jurisdiccional y constituyen un elemento esencial del mismo. Mediante el escrito de demanda, el demandante delimita el litigio y es concretamente en la fase escrita de**



dicho procedimiento –al no ser obligatoria la fase oral– donde las partes facilitan al Tribunal de Justicia los elementos en base a los que éste está llamado a pronunciar su decisión jurisdiccional.

85 A este respecto, procede señalar que la protección de estos procedimientos conlleva, en particular, que se garantice el respeto de los principios de igualdad de armas y de buena administración de la justicia.

86 Pues bien, por una parte, en cuanto a la igualdad de armas, procede señalar que, como declaró en esencia el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 78 de la sentencia recurrida, si el contenido de los escritos de la Comisión tuviese que ser objeto de un debate público, las críticas vertidas frente a los mismos, más allá de su verdadero alcance jurídico, podrían influir en la posición defendida por la institución ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.

87 Además, tal situación podría falsear el equilibrio indispensable entre las partes en un litigio ante los mencionados órganos jurisdiccionales –equilibrio que está en la base del principio de igualdad de armas– en la medida en que únicamente la institución afectada por una solicitud de acceso a sus documentos, y no el conjunto de partes en el procedimiento, estaría sometida a la obligación de divulgación.

92 Por otra parte, en cuanto a la buena administración de la justicia, la exclusión de la actividad jurisdiccional del ámbito de aplicación del derecho de acceso a los documentos, sin distinguir entre las distintas fases del procedimiento, se justifica por la necesidad de garantizar, durante todo el procedimiento jurisdiccional, que los debates entre las partes y la deliberación del órgano jurisdiccional que conoce del asunto pendiente se desarrollen serenamente.

93 Pues bien, la divulgación de los escritos procesales en cuestión llevaría a permitir que se ejercieran, aunque sólo fuera en la percepción del público, presiones externas sobre la actividad jurisdiccional y que se perjudicara la serenidad de los debates.

94 En consecuencia, ha de reconocerse la existencia de una presunción general de que la divulgación de los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento jurisdiccional perjudica la protección de dicho procedimiento, en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001 **mientras dicho procedimiento esté pendiente.**

Por otro lado, la misma interpretación de carácter restrictivo es también la que está siendo adoptada a nivel autonómico por diversas Autoridades de control, como es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (por ejemplo, en su resolución 31/2017, de 1 de marzo) o la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la Información Pública de Cataluña (por ejemplo, en su resolución 181/2017, de 7 de junio).



*Asimismo, debe señalarse que, a nuestro juicio, el perjuicio podría darse cuando, por ejemplo, la documentación que se solicite sea conocida por una de las partes en detrimento de la otra, **pero difícilmente cuando ambas partes en el procedimiento tienen acceso a lo solicitado por estar incluido, precisamente, entre la documentación que conforma el expediente judicial.***

Teniendo en cuenta todos los argumentos señalados, entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que no se ha motivado de forma suficiente el perjuicio que podría derivarse del acceso a la información solicitada, cuyo conocimiento entronca directamente con la actuación pública tal y como hemos indicado, a la igualdad de las partes en procesos judiciales, algunos de los cuales ya han finalizado en fase de instancia tal y como se ha señalado.

Entendemos que los argumentos recogidos en la mencionada resolución son igualmente de aplicación al caso que nos ocupa.

5. En efecto, debe recordarse que el objeto de la solicitud de información es una auditoría que fue solicitada por la titular del MINISTERIO DE FOMENTO en agosto de 2013 a raíz de un accidente ferroviario. La solicitud de dicha auditoría fue confirmada por la titular del mencionado Departamento Ministerial en sede parlamentaria tal y como ha podido comprobar este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. De hecho la Administración no deniega la existencia de tal auditoría. La cuestión discutida es si, tal y como alega el MINISTERIO DE FOMENTO, el acceso pudiera perjudicar la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

Como ya hemos adelantado, no podemos compartir esa apreciación.

Así, en primer lugar, es de destacar la notoriedad pública que alcanzó el accidente ferroviario del que trae causa la solicitud y, posteriormente, la elaboración de la auditoría ferroviaria. Un accidente que, como también es público, es objeto de un procedimiento judicial para conocer sus causas y depurar responsabilidades.

No obstante, entendemos que la existencia de este procedimiento no puede ser utilizado como argumento para denegar el acceso a la información solicitada por el hecho de que ésta guarde relación con aquél. En este sentido, reiteramos los argumentos expuestos previamente en el sentido de que en ocasiones, y entendemos que ésta es una de ellas, el acceso solicitado garantiza precisamente que ambas partes en el procedimiento- sin que por otro lado conste para este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que el solicitante sea una de ellas- tengan garantizada una posición de igualdad.

Asimismo, además de la falta de justificación sobre la aplicación del límite en la que incurre la resolución recurrida, que se limita a invocar el precepto alegado, la documentación solicitada no forma parte de aquella respecto de la que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al igual que este Consejo de Transparencia y otros Consejos autonómicos, ha declarado claramente su vinculación con la



igualdad de las partes en procedimientos judiciales.

Es más, antes al contrario, se trata de una información que, por su propia relevancia pública, entendemos que entronca directamente con la *ratio iuris* de la propia LTAIBG expresada en su Preámbulo *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

En este sentido, hay que recordar los razonamientos recogidos en el expediente R/0105/2018, relativo al acceso a información contenida en el Registro de Inspecciones de Ferrocarril:

6. A la vista de lo expuesto, este Consejo de Transparencia entiende que la seguridad que se pretende conseguir con el Registro de Inspecciones de Puentes de Ferrocarril es la propia del puente inspeccionado, de tal manera que se garantice la seguridad del tráfico ferroviario y se tenga la certeza de que va a resistir en el tiempo, pudiendo cumplir los fines para los que fueron construidos. Todo ello para evitar riesgos que puedan producir accidentes, con posibles daños a personas y bienes, e interrupciones de un servicio básico de transportes como es el ferroviario.

(...)

7. Asimismo, en nuestra opinión, la solicitud de acceso tampoco pretende crear un mapa de puentes de ferrocarril, sino conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos en un asunto crucial para el interés público como es la seguridad en los transportes terrestres por ferrocarril, lo que coincide con la finalidad de la LTAIBG.

6. En este sentido, como conclusión, entendemos que no ha quedado justificado el perjuicio a la igualdad de las partes en los procesos judiciales si se concediera el acceso a la información solicitada sino, antes al contrario, entendemos que el conocimiento de la documentación requerida conecta directamente con la rendición de cuentas por la actuación pública así como el interés general en la garantía de la seguridad en las infraestructuras y la prestación de servicios públicos.

Por todo ello, consideramos que la presente reclamación debe ser estimada, por lo que el MINISTERIO DE FOMENTO debe proporcionar al reclamante la siguiente información:

- *La AUDITORÍA sobre el total del cumplimiento de la legislación reguladora*



del sector ferroviario y sobre seguridad en la circulación de la red ferroviaria de interés general, en relación con la infraestructura ferroviaria y los elementos que integran la línea Ourense-Santiago de Compostela

III.RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 10 de mayo de 2018, contra resolución del MINISTERIO DE FOMENTO de 23 de abril de 2018.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda