



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 06/06/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-071663

N/REF: R/0940/2022; 100-007590 [Expte. 1534-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: ADIF/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

Información solicitada: Incidencia ferroviaria de, 16 de agosto de 2022, ruta Valencia-Zaragoza

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

R CTBG
Número: 2023-0442 Fecha: 06/06/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 18 de agosto de 2022 al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Renfe y ADIF, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Informes técnicos, atestados, oficios o cualquier otro documento elaborado por el propio ministerio, Renfe o ADIF en relación con la grave incidencia registrada en la tarde del 16 de agosto de 2022 cuando un tren que cubría la ruta Valencia-Zaragoza - con salida de la capital del Turia a las 16.22 horas- se vio afectado por el incendio

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

forestal declarado en Bejís (Castellón), lo que provocó que el convoy decidiera volver sobre sus pasos para poner a salvo al pasaje ante la cercanía de las llamas.»

2. El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, remitió la reclamación a ADIF, que dicta resolución con fecha 26 de octubre de 2022, en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«(...)Los hechos acontecidos el pasado 17 de agosto están siendo objeto de investigación penal seguida ante el Juzgado único de primera instancia e instrucción de Segorbe con número de procedimiento Diligencias Previas 651/2022.

El solicitante viene a pedir toda la documentación generada por el incidente y más allá de que peticiones como éstas pueden ser cuestionables por las dificultades para aplicar la Ley que conlleva su resolución, la realidad es que la solicitud incluye documentación que ha sido requerida por la Guardia Civil para la elaboración de su atestado que en la actualidad ya forma parte del referido procedimiento penal.

A modo de ejemplo, entre la información solicitada se incluirían las grabaciones de los audios de las conversaciones que aquel día tuvieron lugar entre la maquinista y el puesto de mando. Estos fueron entregados a la Guardia Civil, entre otra información, el día 22 de agosto de 2022.

Estos audios van a reflejar en gran medida cómo y por qué actuaron de la manera en que lo hicieron tanto los trabajadores del puesto de mando de ADIF como la maquinista. Consecuentemente, su relevancia, a los efectos de la investigación es decisiva.

De acuerdo con el artículo 301 de la LECrim, “Las diligencias del sumario serán reservadas y no tendrán carácter público hasta que se abra el juicio oral, con las excepciones determinadas en la presente ley”.

Por su parte, el artículo 302 de la LECrim establece que “las partes personadas podrán tomar conocimiento de las actuaciones e intervenir en todas las diligencias del procedimiento”.

Esto es así porque, si la fase de instrucción tuviera carácter público, podría frustrarse la propia investigación, pues toda investigación precisa de cautela. Asimismo, se podría alentar un juicio paralelo de alguien que con posterioridad resultara absuelto.

Por el contrario, la publicidad con respecto a las partes personadas (investigado y perjudicado) parece lógica, al ser la mejor manera de salvaguardar el derecho a la defensa.

No obstante, puede declararse también el secreto para las partes personadas con las condiciones que la propia LECrim establece (párrafo segundo del artículo 302).

De todo lo anterior se colige que, mientras no se decrete la apertura del juicio oral en los procedimientos abreviados, los documentos obrantes en las diligencias previas tendrán carácter reservado, de manera que solo las partes personadas pueden acceder a ellos (artículos 301 y 302 de la LECrim).

A mayor abundamiento, en aplicación del posible perjuicio causado a los intereses en juego, la divulgación de los audios podría dar lugar a un menoscabo de la imagen pública de la persona jurídica involucrada, en este caso, Renfe Viajeros Sociedad Mercantil Estatal, S.A., con anterioridad a que recaiga resolución judicial y/o resolución administrativa.

En este sentido, el daño que tal difusión pudiera provocar a la imagen pública de una empresa es susceptible de conllevar la interposición de reclamaciones por responsabilidad patrimonial.

Por todo lo expuesto, no se concede el acceso a la información interesada en aplicación del límite contenido en el artículo 14.1 e) de la Ley 19/2013 que expresa que:

1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.»

3. Mediante escrito registrado el 28 de octubre de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

«(...)La presidencia de la empresa pública Adif no concede el acceso invocando uno de los límites previstos en el artículo 14 de la Ley de la transparencia, concretamente el 'e': el derecho de acceso podrá ser limitado cuando suponga un perjuicio a la

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. Entiendo que la Administración está haciendo una interpretación expansiva de dicho límite, en contra de lo que el Consejo de Transparencia y la jurisprudencia de los tribunales ya han asentado.

Adif reconoce que parte de la documentación solicitada -como las grabaciones a bordo- ha sido requerida por la Guardia Civil y forma parte de las actuaciones que lleva a cabo un juzgado de Segorbe. Nada que objetar. ¿Pero y el resto de informes y documentos que no han sido enviados al juzgado y que no forman parte del sumario? Esos tendrían que habérmelos facilitado porque no interferirían en la investigación, o al menos no se ha justificado de forma suficiente el perjuicio concreto que su divulgación supondría.

Como ya ha quedado claro por pronunciamientos anteriores, el mero hecho de que se lleve a cabo una investigación judicial no es justificación per se para mantener el velo sobre toda la documentación de un expediente. Por las razones expuestas, ruego al CTBG que se declare competente, admita a trámite esta reclamación y dicte resolución estimatoria.»

4. Con fecha 2 de noviembre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a ADIF, a través del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, a fin de que realizara las alegaciones que considerase oportunas. El 25 de noviembre se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...)La reclamación no desvirtúa ninguno de los argumentos esgrimidos en la resolución, de tal manera que los reiteramos y ratificamos.

No obstante lo anterior, a resultas de la misma, procede realizar las siguientes alegaciones.

De manera previa, aunque resulte evidente, conviene recordar que la petición se dirige a tres sujetos distintos, por lo tanto, ADIF solo resolvió (y ahora alega) en su propio nombre y representación.

El reclamante asume la validez del argumento relativo a los audios, de tal manera que no los reclama, sin embargo, era solo un ejemplo, ya que no es la única información/documentación que fue entregada a la Guardia Civil el día 22 de agosto de 2022. Lo que carece de todo sentido es que ahora, para justificar la aplicación del límite invocado, ADIF se vea obligado a reflejar en estas alegaciones toda la información/documentación que le fue entregada a la Guardia Civil el día 22 de

agosto de 2022. Entendemos (i) que no era el objeto de la petición y (ii) que es precisamente eso lo que pretende evitar el límite invocado, con el doble objetivo de salvaguardar el correcto desarrollo de la investigación y de no causar un perjuicio irreparable a los terceros implicados, ya sean personas físicas o jurídicas.

A nuestro juicio, por su trascendencia y su carácter coyuntural, en primer lugar debe operar el límite alegado, sin embargo, también se introdujo, someramente, en la resolución otro aspecto que como consecuencia de la reclamación debe ser abordado de manera más extensa.

Ya se afirmó en la resolución que este tipo de peticiones genéricas son de difícil tramitación (por no decir imposible) ya que su propia naturaleza impide la correcta aplicación de la Ley.

Fue el propio solicitante el que, si bien comenzaba su solicitud con una “cierta” concreción, finaliza la misma con la expresión “...o cualquier otro documento elaborado por el propio ministerio, Renfe o ADIF” Pues bien, para entender la dificultad que conlleva la tramitación de una solicitud de este tenor, se puede poner, a modo de ejemplo, cómo habría que abordar una solicitud así.

Respecto a los informes técnicos cabría preguntarse, ¿qué informes técnicos?

Es preciso indicar que, en el presente supuesto, ADIF, al no tratarse de un accidente ni de un incidente (tal y como estos han sido definidos por el Real Decreto 623/2014, de 18 de julio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes ferroviarios y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios) no ha elaborado ningún informe respecto a este suceso. Es decir, una entidad pública como ADIF no tiene el margen de actuación de una sociedad anónima cualquiera, sino que su actividad está sometida a las normas que regulan su funcionamiento, por lo tanto, no elaborar un informe sobre este hecho es la actuación más ajustada a Derecho que ADIF podía llevar a cabo. O dicho de otra manera, ADIF habría incumplido el referido RD 623/2014 si elabora un informe sin tener el soporte jurídico que lo permita. En definitiva, como no se puede entregar lo que no existe, no sería posible conceder el acceso en virtud de lo dispuesto en el art. 18.1 e) de la Ley 19/2013.

Continuando con el ejemplo, si nos referimos a los atestados, es evidente que ADIF no los elabora y en este caso ni siquiera los posee, por lo tanto, habría que aplicar el art. 19.1 de la Ley 19/2013.

Por último, si nos refiriésemos a los oficios, en fin, primero habría que interpretar a qué se refiere, pero si se concluye que se refiere a los oficios descritos en el art. 187 de la Lecrim, resulta también obvio que no sería ADIF quien debiera pronunciarse, sino que habría que aplicar el 19.1 o en su caso el 19.4, ambos de la Ley 19/2013.

Por lo expuesto, a nuestro juicio, resulta palmario que solicitudes así no pueden ser tramitadas.

Dos son los mecanismos que podrían operar en este supuesto. O bien se podría invocar el art. 18.1 c) o bien se podría aplicar el art. 18.1 e), ambos de la Ley 19/2013.

El art. 18.1 c) sería aplicable en tanto en cuanto ADIF no crea un expediente relativo al suceso que engloba todo lo que la entidad genera en relación con el mismo. ADIF es una organización muy compleja, por lo tanto, una solicitud así debe “elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información” y consecuentemente tiene encaje en el concepto de reelaboración tal y como este ha sido perfilado por el CTBG en su CI/007/2015.

Por otro lado, atendiendo al criterio elaborado por el CTBG en sus distintas resoluciones, también podría aplicarse el art. 18.1 e). Esto se puede ver en resoluciones como Resolución RT 0120/2020 en la que se afirma “Ciertamente, la LTAIBG no ampara solicitudes de información indiscriminada o demasiado genérica”

La subsunción en la construcción jurídica realizada por el CTBG en su Criterio Interpretativo nº 3/2016 sería, a nuestro juicio, la siguiente:

La solicitud podría considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho” tanto por la finalidad, que parece responder a un interés privado/profesional (en el sentido de que un periodista busca algo noticiable en un diverso conjunto documental) como por el objeto, que quedaría fuera del ámbito legal por indiscriminado, excesivamente genérico y por lo tanto generador de la imposibilidad de aplicar correctamente la Ley.

Por otro lado, la búsqueda de los aspectos noticiables del suceso no se compadece con ninguna de las finalidades recogidas en el preámbulo de la norma.»

5. El 29 de noviembre de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Con esa misma fecha se recibe respuesta en los siguientes términos:

«He leído con sumo interés las alegaciones formuladas por la contraparte y no puedo estar más en desacuerdo. La cuestión resulta muy sencilla si de verdad ADIF tiene voluntad de ser transparente. Como no puedo adivinar qué documentación relativa al citado incidente tiene en su poder no pude concretar mucho más en el enunciado de mi petición, de ahí que solicitara "informes técnicos, atestados, oficios o cualquier otro documento elaborado" por la empresa en relación con dicho episodio acaecido en Bejís. Como ya exponía en mi reclamación, en línea con la doctrina del Consejo de Transparencia, el hecho de que se esté instruyendo un procedimiento judicial no avala que se impida acceder a toda la información de carácter público que ostente la Administración. A estas alturas, ello no admite discusión, como el CTBG ha tenido ocasión de asentar en numerosas resoluciones. ADIF invoca un límite para no facilitar la información. Está en su derecho, otra cosa es que se den las circunstancias. Será Transparencia quien diga si concurre dicho límite o, como yo sostengo, se está haciendo una aplicación extensiva que no está respaldada por la ley.

Al margen de ello, lo que resulta realmente intolerable es que se me quiera penalizar por mi condición de periodista. "La búsqueda de los aspectos noticiables del suceso no se compadece con ninguna de las finalidades recogidas en el preámbulo de la norma", expresa textualmente la presidenta de ADIF, (...). ¿Tiene plena certeza de que busco información para publicarla? Y si fuera el caso, ¿qué problema habría? ¿Tiene ADIF algo que ocultarle a la opinión pública? No digo que el hecho de ser periodista me sitúe en un plano superior respecto a la aplicación de la ley, pero desde luego lo que no admito es que tal condición se formule como un reproche y se deslice como argumento adicional para reforzar la decisión denegatoria.

En este sentido, ruego de forma expresa al CTBG que, en la resolución que dicte, aborde esta cuestión concreta y deje clara su postura respecto a si una solicitud de información presentada por un periodista debe ser desatendida por no encajar supuestamente en "ninguna de las finalidades recogidas en el preámbulo de la norma". Es un camino peligroso que conviene cerrar para evitar tentaciones. Por todo lo expuesto, ruego al CTBG que continúe adelante con la tramitación de esta reclamación y dicte resolución estimatoria.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la información y documentación que obre en poder de ADIF relativa al el incidente ocurrido el 16 de agosto de 2022, en relación con el tren que cubría la ruta Valencia-Zaragoza (con salida de la capital del Turia a las 16.22 horas) que se vio afectado por el incendio forestal declarado en Bejís (Castellón), y que provocó que el mismo regresara a la estación de partida.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

ADIF, si bien de forma extemporánea, dicta resolución en la que deniega el acceso, alegando la concurrencia del límite establecido en el artículo 14.1.e) LTAIBG. En respuesta a esta resolución, y en su escrito de reclamación, el interesado centra su solicitud, excluyendo las grabaciones requeridas por la Guardia Civil y circunscribiéndola al *«resto de informes y documentos que no han sido enviados al juzgado y que no forman parte del sumario»*

En fase de alegaciones, ADIF amplía los argumentos de su resolución acogiendo también a las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1.c) y e) LTAIBG.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l] a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante»*.

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. Sentado lo anterior, la resolución de este procedimiento debe partir de la premisa de que, en su escrito ante este Consejo, el reclamante acota el objeto de su solicitud excluyendo, no sólo las grabaciones que se han aportado a la Guardia Civil, sino también toda aquella documentación que forma parte del sumario. En efecto, en ese sentido debe entenderse la siguiente afirmación del reclamante: *«Adif reconoce que parte de la documentación solicitada -como las grabaciones a bordo- ha sido requerida por la Guardia Civil y forma parte de las actuaciones que lleva a cabo un juzgado de Segorbe. Nada que objetar. ¿Pero y el resto de informes y documentos que no han sido enviados al juzgado y que no forman parte del sumario? Esos tendrían que habérmelos facilitado porque no interferirían en la investigación, o al menos no se ha justificado de forma suficiente el perjuicio concreto que su divulgación supondría.»*

La información que pretende, por tanto, es aquella que no forma parte del sumario y, sobre este particular, en trámite de alegaciones manifiesta ADIF, en primer lugar, que no ha elaborado ningún informe técnico *al no tratarse de un accidente ni de un incidente (tal y como estos han sido definidos por el Real Decreto 623/2014, de 18 de julio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes ferroviarios y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios*, por lo que no puede entregar información de la que no dispone. Añade que tampoco dispone de los atestados (que no elabora, ni posee) y que tampoco elabora los oficios judiciales, por lo que no puede pronunciarse sobre ellos.

Las anteriores alegaciones permiten acotar aún más el objeto de la reclamación en el sentido de que, en efecto, el presupuesto para el ejercicio del derecho de acceso a la información es el de su preexistencia; esto es, que se trate de información que *obre en poder* del sujeto obligado por haber sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones. En este caso, la entidad requerida manifiesta de forma expresa que no posee ningún informe técnico, que no dispone de los atestados y que no elabora oficios judiciales; información, por tanto, sobre la que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG, no puede conceder el acceso, debiéndose desestimar la reclamación en este punto.

6. Sentado lo anterior, no puede desconocerse, no obstante, que cuando el reclamante alude a *informes, oficios, etc.* no pretende identificar una documentación en concreto, sino que ejemplifica el tipo de información que, a su entender, debe obrar en poder de la entidad que gestiona las infraestructuras de transporte ferroviario como consecuencia de la gestión de un accidente. El propio reclamante insiste en esta idea en sus alegaciones presentadas en el trámite de audiencia cuando señala que *«[c]omo no puedo adivinar qué documentación relativa al citado incidente tiene en su poder no pude concretar mucho más en el enunciado de mi petición, de ahí que solicitara "informes técnicos, atestados, oficios o cualquier otro documento elaborado" por la empresa en relación con dicho episodio acaecido en Bejís.»*

Considera este Consejo que asiste la razón al reclamante en este punto y que ADIF realiza una interpretación rigorista de la solicitud de información atendiendo a los estrictos términos de cada vocablo y no a la globalidad de la petición; interpretación literalista que le permite afirmar la falta de disponibilidad de determinada información (informe técnico, atestado y oficios judiciales) pero que no excluye la existencia de otra información relativa al suceso acaecido. De hecho, la existencia (y disponibilidad) de esa información se deduce de la propia resolución inicial de ADIF en la que se señala que *«(...) la solicitud incluye documentación que ha sido requerida*

por la Guardia Civil para la elaboración de su atestado que en la actualidad ya forma parte del referido procedimiento penal» y se contradice con la invocación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG que ADIF añade en el trámite de alegaciones en este procedimiento y que presupone, lógicamente, la existencia de algo previo que debe reelaborarse.

Por tanto, el objeto de esta reclamación se centra en verificar si en aquella información que obra en poder de ADIF en relación con el suceso ocurrido, excluidas las grabaciones y la incorporada al sumario judicial, concurren las causas de inadmisión y los límites al derecho de acceso invocados por la Administración.

7. En este punto, y partiendo de la interpretación estricta, cuando no restrictiva, que debe realizarse de las causas de inadmisión y de los límites previstos en la LTAITBG [por todas, STSS de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), de 11 de junio de 2020, (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)], así como de la improcedencia de invocar tales restricciones no en la resolución inicial sino en la fase de alegaciones en este procedimiento, considera este Consejo que no se ha justificado con especial proyección sobre las concretas circunstancias del caso la concurrencia de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1.c) LTAIBG (*tarea previa de reelaboración*) y en el artículo 18.1.e) LTAIBGT (*carácter abusivo de la reclamación no justificado en la finalidad de la ley*).

Por lo que concierne a la primera de ellas, resulta evidente que la mera alusión a la concurrencia del artículo 18.1.c) LAITBG, huérfana de toda fundamentación, no constituye la *motivación clara y suficiente expresa y detallada* de la concurrencia de la causa de inadmisión que exige la jurisprudencia antes citada como presupuesto para poder controlar su aplicación justificada y proporcionada. Así, ADIF se limita a afirmar el artículo 18.1.c) LTAIBG «*sería aplicable en tanto en cuanto ADIF no crea un expediente relativo al suceso que engloba todo lo que la entidad genera en relación con el mismo. ADIF es una organización muy compleja, por lo tanto, una solicitud así debe “elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información” y consecuentemente tiene encaje en el concepto de reelaboración tal y como este ha sido perfilado por el CTBG en su CI/007/2015*» .

De tal aseveración no se desprende, sin embargo, que la información se encuentre dispersa, diseminada en diferentes órganos, archivado en formatos diversos, etc., que requiera de su previa ordenación y sistematización con carácter previo a su divulgación.

8. Respecto del pretendido carácter abusivo de la solicitud, no se cumplen en este caso las dos condiciones que exige la jurisprudencia del Tribunal supremo para entender aplicable el artículo 18.1.e) LTAIBG que ADIF fundamenta en el carácter excesivamente genérico de la solicitud y en el interés *privado/profesional* que persigue la solicitud de acceso —«(en el sentido de que un periodista busca algo noticiable en un diverso conjunto documental), (...) la búsqueda de los aspectos noticiables del suceso no se compadece con ninguna de las finalidades recogidas en el preámbulo de la norma.»—.

En efecto, la STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870) recuerda, en primer lugar, que «en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven», añadiendo a continuación que «el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, (...) no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud» y remarcando, finalmente, que el interés meramente privado no puede reconducirse en todo caso a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG «porque la repetida causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley, sin que ninguna de las resoluciones denegatorias del acceso haya siquiera contemplado la concurrencia del requisito de la conducta abusiva, que no puede apreciarse en este caso».

Por lo que respecta al presente caso, no puede considerarse que, una solicitud de acceso a la documentación relativa a un incidente como el descrito, constituya un abuso de derecho o ejercicio antisocial del mismo, ni puede sostenerse que la solicitud de acceso a la información relativa a esa incidencia sea genérica e indiscriminada como alega ADIF.

En lo concerniente a la condición subjetiva como periodista del solicitante es preciso recordar que el Tribunal Supremo en su STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) ha señalado que «(...) en la LTAIBG el derecho de acceso a la información pública se configura como un derecho reconocido a "todas las personas", sin que sus preceptos autoricen una diferente interpretación de los límites del derecho de acceso por razón de la profesión de la persona que solicite el acceso.

Todo ello sin perjuicio, naturalmente, del reconocimiento efectuado de forma constante por el Tribunal Constitucional del papel innegable que desempeñan los

medios de comunicación "...en orden a garantizar la plena eficacia del pluralismo como valor superior del ordenamiento reconocido en el artículo 1.1 CE ." (STC 58/2018, FD 7) y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en similares términos, del papel esencial que la prensa juega en una sociedad democrática, a la que le incumbe "comunicar, en cumplimiento de sus deberes y de sus responsabilidades, informaciones e ideas sobre todas las cuestiones de interés general" (sentencia de 14 de junio de 2016, recurso 53421/10, asunto Jiménez Losantos c. España, apartado 28 y las que allí se citan).»

En conclusión, este Consejo considera que no resultan de aplicación las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1.c) y e) LTAIBG.

9. Por lo que concierne ahora, a la aplicabilidad del límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG que invoca ADIF en estrecha relación con la existencia de un procedimiento judicial (entendiéndose implícitamente invocado el artículo 14.1.f) LTAIBG) —que responde a la necesidad de proteger el derecho a la tutela judicial efectiva y la igualdad de las partes en los procesos judiciales— y con el deber de reserva que impone el artículo 301 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECRim), no puede desconocerse que el reclamante ha acotado el objeto de su reclamación a aquella información que no forme parte de dicho sumario y que, dada la apertura del procedimiento judicial.

Desde la perspectiva apuntada conviene recordar que es criterio consolidado de este Consejo que no toda información relacionada o aportada a un procedimiento judicial puede considerarse incluida en el ámbito de protección (como límite al acceso) previsto en el citado artículo 14.1.f) LTAIBG, debiéndose justificar de forma expresa *en qué forma* la divulgación de la información de que se trate *causa un perjuicio* al mencionado derecho fundamental y, en particular, al principio de igualdad de armas procesales, considerándolo de aplicación básicamente sólo a los documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.

En esta línea la STS de 31 de mayo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2391), establece la procedencia de deslindar entre «(i) aquella documentación de carácter administrativo que obre en poder del organismo competente (elaborada por el propio organismo), a cuya entrega tiene derecho el solicitante, y (ii) aquella otra documentación de naturaleza estrictamente procesal (vinculada al procedimiento de enjuiciamiento de responsabilidad contable y que ha sido remitida por el propio Tribunal de Cuentas) cuyo acceso o divulgación pública, en los supuestos de actuaciones propiamente jurisdiccionales en procedimientos pendientes de resolución, pudiera perturbar el

equilibrio e integridad del procedimiento judicial, la igualdad de las partes u obstaculizar el ejercicio imparcial de las funciones de enjuiciamiento —y que, por tanto, ha de someterse las reglas procesales que le resulten de aplicación (en el caso enjuiciado las establecidas en la Ley Orgánica 27/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas)—. La Sentencia concluye fijando como jurisprudencia que «[e]l límite al derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, referido a que el acceso suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, resulta aplicable a las solicitudes de información respecto de contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados en el ámbito de la mencionada Ley elaborados para ser presentados ante un órgano jurisdiccional (...), correspondiendo a estas Entidades de Derecho Público ponderar en cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias concurrentes, si el principio de transparencia constituye un interés público superior capaz de superar la necesidad de proteger la documentación controvertida, y, en consecuencia, justificar la divulgación de esta.»

Y, en la misma línea apuntada, este Consejo ha reiterado ya en diversas ocasiones que el contenido de un sumario tiene un alcance limitado y no puede extenderse a cualquier documento que tenga relación con la causa, salvo que expresamente el juez instructor lo haya decretado así; pues, lo contrario comportaría una interpretación extensiva del límite del artículo 14.1.f) LTAIB que impediría acceder a todo documento administrativo directa o indirectamente relacionado con una causa penal, lo cual no se ajusta a los criterios interpretativos de la Ley de Transparencia establecidos por este Consejo y por la jurisprudencia de los tribunales.

Así, el deber de reserva del artículo 301 LECrim [*«[l]as diligencias del sumario serán reservadas y no tendrán carácter público hasta que se abra el juicio oral, con las excepciones determinadas en la presente Ley»*] se refiere estrictamente a aquellas actuaciones que el artículo 299 LECrim define como tal: *«constituyen el sumario las actuaciones encaminadas a preparar el juicio y practicadas para averiguar y hacer constar la perpetración de los delitos con todas las circunstancias que puedan influir en su calificación, y la culpabilidad de los delincuentes, asegurando sus personas y las responsabilidades pecuniarias de los mismos»*—.

El alcance del sumario, según la jurisprudencia [por todas, STS 1020/1995, de 19 de octubre de 1995], *«se circunscribe por tanto, al contenido de las declaraciones de los imputados y testigos, documentadas en los folios correspondientes, así como los dictámenes periciales y demás documentos que se incorporan a la causa, pero no*

puede extenderse a resoluciones interlocutorias o de fondo que resuelven cuestiones relativas a la situación personal de los imputados o aquellas relacionadas con las responsabilidades civiles. También carecen de esta consideración sumarial los autos de inhibición o los informes y exposiciones elevados a la superioridad para solventar los pertinentes recursos. Fuera de este marco delimitador el secreto del sumario considerado como regla general o de primer grado, no puede extenderse, salvo que el propio órgano juzgador haya declarado expresamente secretas determinadas partes de las actuaciones». Alcance limitado que también ha sido señalado por el Tribunal Constitucional en las SSTC 13/1985, de 31 de enero y 54/2004, de 15 de abril, en los siguientes términos:

«el secreto del sumario se predica de las diligencias que lo constituyen, y no es otra cosa, por cierto, dice literalmente el párrafo primero del artículo 301 de la LECr., esto es, de los actos singulares que en cuanto acto formal complejo o procedimiento lo integran.

Pero el secreto del sumario no significa, en modo alguno, que uno o varios elementos de la realidad social (sucesos singulares o hechos colectivos cuya conocimiento no resulte limitado o vedado por otro derecho fundamental según lo expuesto por el artículo 20.4 de la CE) sean arrebatados a la libertad de información, en el doble sentido de derecho a informarse y derecho a informar, con el único argumento de que sobre aquellos elementos están en curso unas determinadas diligencias sumariales. De ese modo, el mal entendido secreto del sumario equivaldría a crear una atípica e ilegítima «materia reservada» sobre los hechos mismos acerca de los cuales investiga y realiza la oportuna instrucción el órgano judicial, y no sobre «las actuaciones» del órgano judicial que constituyen el sumario (art. 299 de la LECr.).

En consecuencia, una información obtenida antes y al margen del sumario no puede considerarse atentatoria al secreto sumarial, que sólo limita la libertad de información en cuanto para informar haya previamente que quebrantarlo».

10. La aplicación del mencionado criterio y de la jurisprudencia reseñada conduce a la estimación de la reclamación también en este punto, pues ni se ha efectuado por ADIF ponderación alguna respecto de otorgar el acceso a documentación no estrictamente procesal relacionada con el suceso, ni se ha concretado qué parte de la información (más allá de las grabaciones cuyo acceso no se pretende) forma parte del sumario, sin que el mero hecho de la existencia de un procedimiento penal constituya fundamento suficiente para denegar *in toto* el acceso solicitado.

En conclusión, al no resultar aplicables las causas de inadmisión invocadas ni justificada la aplicación de los límites del artículo 14.1.e) y f) LTAIBG, procede estimar la reclamación y reconocer el derecho del reclamante a acceder a la información que obre en poder de ADIF sobre la incidencia ferroviaria que indica el reclamante, con exclusión de aquella información de carácter estrictamente procesal y de aquella que se haya incluido expresamente en el sumario del procedimiento judicial.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de ADIF/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

SEGUNDO: INSTAR a ADIF/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información, en los términos expresados en el FJ 10 de esta resolución; esto es, con exclusión de la información estrictamente procesal o incluida expresamente en el sumario.

- Información/documentación referida a la incidencia registrada en la tarde del 16 de agosto de 2022 cuando un tren que cubría la ruta Valencia-Zaragoza -con salida de la capital del Turia a las 16.22 horas- se vio afectado por el incendio forestal declarado en Bejís (Castellón).

TERCERO: INSTAR a ADIF/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0442 Fecha: 06/06/2023

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>