



Resolución 297/2022

S/REF: 001-065063

N/REF: R-0305-2022; 100-006644

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED] PLATAFORMA VÍCTIMAS ALVIA 04155

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Carta de la Ministra de Fomento remitida a la Comisaria de Transporte de la UE sobre el informe de 7/07/2016 de la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea (ERA) sobre el accidente de tren de Santiago del 24 de julio de 2013.

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 25 de enero de 2022 al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, 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:

“Como ciudadano y [REDACTED] la Plataforma Víctimas Alvia 04155 solicito la carta que la ministra de Fomento [REDACTED], con fecha 26/05/2016, envió a la Comisaria de Transporte en relación el informe realizado por la Agencia Ferroviaria Europea (ERA) sobre la investigación que hizo la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF) sobre el accidente de tren de Santiago del 24 de julio de 2013 que dejó 80 muertos y más de 140 heridos.”

2. Mediante resolución de fecha 14 de marzo de 2022 el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA contestó al solicitante lo siguiente:

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

“Primero.- La presente resolución se dicta en el marco de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), cuyo ámbito subjetivo de aplicación se establece en su artículo 2. Asimismo, los artículos 14 y 18 de la Ley señalan, respectivamente, una serie de causas de inadmisión y limitación de las solicitudes de Transparencia que se presenten en relación con la información obrante en poder de los poderes públicos.

Segundo.- En primer lugar, el artículo 18. 1 b) de la LTAIBG establece que “Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes (...) referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”

Como tiene declarado la Audiencia Nacional, entre otras, en la Sentencia 22 de diciembre de 2021: “Esta causa de inadmisión viene referida a informes accesorios en la conformación de la voluntad administrativa”. Asimismo, en la Sentencia 3357/2017, de 25 de Julio, la Sala indica que “los informes a los que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados”.

En este sentido, el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 6/2015, de 12 de noviembre, establece que “una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: [...] 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento”.

En este caso, no cabe duda de que a carta de la entonces Ministra de Fomento a la Comisaria Europea de Transportes constituye una comunicación entre la Administración General del Estado y un órgano de una entidad supranacional, la Comisión Europea, que no puede considerarse ni una resolución ni un trámite de ningún procedimiento: su contenido no conforma el criterio del Gobierno, ni condiciona la motivación de ningún acto administrativo.

En efecto, la interpretación restrictiva que el Tribunal Supremo hace de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) pretende evitar que se impida el acceso del solicitante a datos y elementos relevantes que sirvieron para conformar una decisión administrativa, pero no alcanza a las comunicaciones entre órganos con contenido meramente auxiliar que no expresan ningún tipo de voluntad administrativa.

Precisamente, por tratarse el documento solicitado de un acto de comunicación interna que contiene información meramente accesorio, procede inadmitir la petición al amparo del citado artículo 18.1.b) de la LTAIBG.

Tercero.- *Sin perjuicio de la anterior conclusión y de forma subsidiaria a lo expuesto en el apartado precedente, la petición de acceso debería ser desestimada al amparo del artículo 14.1.f) de la LTAIBG, que permite limitar el derecho de acceso cuando suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. En efecto, la documentación solicitada está relacionada, como el propio interesado indica en su petición, con el accidente ferroviario acaecido en fecha 24 de julio de 2013 en Santiago. Dado que consta la existencia de un procedimiento judicial en curso ante el Juzgado de lo Penal número 2 de Santiago, en el que al concluir la fase de instrucción que llevaba a cabo el Juzgado de Instrucción número 3 de dicha localidad se ha dictado Auto de Apertura de Juicio Oral, con fecha 22 de julio de 2021, contra al menos dos personas físicas, se considera que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no cabe conceder el acceso a la información solicitada.*

La finalidad perseguida por el apartado f) del artículo 14.1 LTAIBG es la de asegurar el correcto desarrollo de los procedimientos judiciales y, en su caso, evitar que terceros ajenos al procedimiento judicial pudieran influir directa o indirectamente en un proceso abierto. Esta interpretación resulta no solo de la literalidad y finalidad del precepto sino también de su finalidad última, ya que la correcta administración de justicia es un elemento esencial del Estado de derecho (artículo 1 de la Constitución) y del derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 24 de la Constitución, en particular en su apartado 2, como uno de los Derechos Fundamentales de los ciudadanos.

Es evidente que un contexto en el que los debates judiciales no puedan llevarse a cabo con la debida serenidad puede afectar directamente a este derecho fundamental, por lo que el bien jurídico superior, en el caso presente, lo constituye la protección de la acción jurisdiccional con respeto de la buena fe (artículo 11 de la Ley Orgánica 5/1985), evitando que terceros ajenos al procedimiento judicial puedan influir directa o indirectamente en un proceso abierto, actualmente en curso, en el que asimismo se estaría en trance de determinar las correspondientes responsabilidades, no sólo civiles, sino también y muy en particular penales respecto de personas físicas concretas.

En este sentido, y dado el alcance y gravedad de las sanciones que arbitra el Derecho Penal, debe procederse con la máxima cautela a la hora de no perjudicar la acción jurisdiccional, ni favorecer o facilitar la aparición de conductas contrarias a dicha buena fe, en tanto que el acceso por un tercero a documentación relacionada con la actividad judicial puede

utilizarse en un sentido parcial e interesado y puede perjudicar la objetividad e imparcialidad de la investigación penal, situando así a las partes de dicho proceso penal en una situación de desequilibrio, afectando por tanto a su derecho de defensa imprescindible para garantizar la tutela judicial efectiva. La evitación de tales negativas consecuencias resultaría asimismo exigible a la luz del deber que a todo sujeto incumbe en cuanto al respeto de la independencia judicial (artículo 13 de la Ley Orgánica 5/1985), absteniéndose de inquietar la actuación de Jueces y Magistrados, asimismo como una obligación derivada del deber de colaboración con los Juzgados y Tribunales (artículo 17 de la misma Ley Orgánica).

Por consiguiente, la excepción del artículo 14.1.f) LTAIBG resulta plenamente aplicable para preservar la protección de un procedimiento judicial como el que se ha indicado, y por tanto la información solicitada no es susceptible de ser comunicada a través del ámbito legal de la Transparencia.

Cuarto.- *Finalmente, cabe indicar que la Comisión Europea ha informado de que, ante la reciente recepción de varias peticiones con el mismo alcance que la contenida en la solicitud a la que esta resolución da respuesta, ha comunicado a los peticionarios que no procede permitir el acceso a la documentación referida en aplicación de la excepción al derecho de acceso que viene establecida en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento (CE) nº 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, en relación con la protección de los procedimientos judiciales.*

Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha sido muy clara cuando ha tenido que resolver situaciones parecidas a la que es objeto de la presente consulta, procediéndose a la denegación del acceso a diversos documentos de la Comisión, fundamentándose en que podía afectar a los procedimientos judiciales en curso y, todo ello, en base a la excepción contenida en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1049/2001.”

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 30 de marzo de 2022, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

“Respecto al primer motivo de denegación:

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

En primer lugar, queremos aclarar que la carta que solicitamos no tiene absolutamente nada que ver con el procedimiento judicial en curso, ya que este intercambio de información es en relación al informe (Advice ERA ADV 2015-6) que la Agencia Ferroviaria Europea (ERA) quería hacer público en aquel momento y el Estado Español, junto con el ministerio trataba de impedir o retrasar su publicación. Así lo reflejaban diferentes medios de comunicación (Adjunto 2)

Es decir, tiene que ver con una actuación política, con el ámbito de rendición de cuentas, la transparencia y el buen gobierno, y repetimos, absolutamente nada que ver con el procedimiento judicial.

Recordamos las palabras que la exministra de Fomento [REDACTED] dijo en su comparecencia del viernes 9 de agosto de 2013 en el Congreso de los Diputados, y así consta en el diario de sesiones número 388 (Adjunto 3), en las que aseguraba que el gobierno y el ministerio actuarían 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".

La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Cabe recordar que el gobierno de España firmó el pasado noviembre el Convenio sobre Acceso a Documentos Públicos del Consejo de Europa (Adjunto 4), en el que se señalan que "España pone de manifiesto su compromiso con el Estado de Derecho, la transparencia, la gobernanza democrática y la democracia participativa, así como su voluntad de promover la confianza de los ciudadanos en las autoridades. El derecho a acceder a documentos oficiales de las autoridades públicas es esencial para la transparencia, la buena gobernanza, la libertad de expresión y la democracia participativa, y facilita el ejercicio de otros derechos humanos y libertades fundamentales".

Precisamente, lo que se pretende saber mediante el acceso a esa carta es si el gobierno español, y en concreto el ministerio de Fomento, realmente trató de impedir o retrasar la difusión del informe de la Agencia Ferroviaria Europea, ya que lo que se trasmitía a toda la sociedad, y en particular a las víctimas y familiares era todo lo contrario.

Pese a que pensamos que ha quedado claro que lo que solicitamos no tiene nada que ver con el procedimiento judicial, aunque este fuera al caso, el límite alegado no opera automáticamente a favor de la denegación de acceso a su contenido.

Entre otras resoluciones, y para no alargar el escrito nos remitimos a la R/0289/2018 del CTBG, con fecha 26 de julio, cuando el ministerio trataba de denegarnos el acceso a una auditoría.

La propia jurisprudencia comunitaria recuerda que para justificar la denegación de acceso a un documento cuya divulgación se ha solicitado, no basta, en principio, con que dicho documento esté incluido en el ámbito de la excepción o límite. Es decir, 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.

Como indicábamos antes 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.

Por la tanto, la ausencia de una argumentación coherente y consistente, limitada a señalar tan sólo la existencia de un proceso, no procede en absoluto. Más aún, si nada tiene que ver con el procedimiento judicial.

Respecto al segundo motivo de denegación:

Antes de nada nos gustaría indicar, que en la resolución del ministerio (Adjunto 1) se nos informa que la Comisión Europea había recibido ya había varias peticiones, entre otras la nuestra, con el mismo alcance que la contenida en nuestra solicitud, y que la Comisión ha comunicado en una primera resolución que no procede permitir el acceso a la documentación referida en aplicación de la excepción que viene establecida en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento (CE) no 1049/2001.

La resolución de la Comisión Europea (Adjunto 5) dice que “Dado que los documentos proceden de las autoridades nacionales de España, se ha consultado recientemente a este Estado miembro sobre su divulgación, ya en relación a otra solicitud de acceso a documentos” y que “las autoridades españolas se han opuesto específicamente a su divulgación, al considerar que estaban cubiertos por la excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, segundo guion del Reglamento (CE) n.o 1049/2001, relativo a la protección de los procedimientos judiciales en curso.”

Es decir, la Comisión en ningún momento deniega el acceso porque considere que son comunicaciones internas, liberaciones o consultas previas, tal y como establece el apartado 3 del artículo 4 del Reglamento.

Por lo tanto, para la Comisión Europea no se trata de ningún tipo de comunicación interna, auxiliar, etc.. y de su escrito se desprende que quién se ha opuesto al acceso han sido las autoridades españolas, y el motivo expuesto ha sido la excepción que establece el artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n.o 1049/2001, relativo a la protección de los procedimientos judiciales en curso.

Es decir, el segundo motivo que nos esgrime el ministerio para no poder acceder a la documentación surge “ad-hoc” y parece un último subterfugio, sin ninguna base legal, para continuar justificando su negativa a darnos la documentación solicitada.

En relación a la decisión de la Comisión Europea, nos gustaría informar, que realizamos una Solicitud Confirmatoria (Adjunto 6) para que reconsiderasen su resolución y nos dieran acceso a la documentación. Ante la falta de respuesta y prescripción del plazo establecido por la ley hemos puesto una queja a la Defensora del Pueblo Europeo por incumplimiento del Reglamento (CE) nº 1049/2001

Tanto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como los tribunales de Justicia, han establecido en múltiples ocasiones que el criterio de los límites de acceso no pueden invocarse de manera genérica.

Es notorio que la carta que la ministra manda a la Comisaria de transportes no se puede considerar interna, ni de carácter auxiliar. Más aún cuando había un procedimiento de infracción abierto por la Comisión a España por incumplimiento de la normativa de seguridad ferroviaria.

Es pertinente recordar las palabras que dijo la exministra Ana Pastor en la Comisión de Investigación Parlamentaria - sobre el accidente del Alvia, el lunes 11 de febrero de 2019 en el Congreso de los Diputados - y así consta en el diario de sesiones n.º 113, un diputado preguntó a la ex-ministra Ana Pastor, si esta trató, tal y como publicaban varios medios de comunicación de posponer, al menos hasta después de las elecciones, el informe de la Agencia Ferroviaria Europea, la señora PASTOR JULIÁN contestó que “no le consta”. (Adjunto 7)

Los medios de comunicación se hacían eco de las presiones por parte del gobierno para que no saliera a la luz el informe. La propia ministra, como comentábamos en el primer punto dijo en sede parlamentaria que por parte del ministerio y de ella se iba a “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”.

Por la tanto, la información que solicitamos es claramente relevante y de máximo interés público, ya que estamos hablando de la tragedia ferroviaria más grave de la democracia española, en la que tuvo que intervenir Bruselas, realizando un informe muy crítico con la investigación llevada a cabo por el gobierno. Se trata de saber si realmente se estaba actuando con total transparencia, si se estaba dando toda la información, etc. En definitiva, conocer esta información es imprescindible para que haya transparencia, se rindan cuentas, y para conocer realmente como era la actuación política.

La información requerida es de indudable interés público, ha sido elaborada en el ejercicio de sus funciones y por lo tanto se encuentra amparada por la Ley de Transparencia.

Concluimos con las palabras con las que finalizó su intervención la ex-ministra Ana Pastor, el viernes 9 de agosto de 2013 en el Congreso de los Diputados (Adjunto 8):

“Me gustaría finalizar la comparecencia haciendo mías —y creo que de todos— las palabras que, en la desolación por tantas vidas e ilusiones truncadas, pronunció en el acto en memoria de las víctimas celebrado el 31 de julio en el parque de Santo Domingo de Bonaval, en Santiago de Compostela, una de las víctimas que perdió a su pareja. Decía ella: Nadie debe buscar otra cosa que la verdad, pues solo así encontraremos la paz. Señorías, ese es nuestro objetivo y a ese objetivo nos hemos dedicado desde el 24 de julio a las 20:41 horas y nos vamos a seguir dedicando todos los minutos, todas las horas y todos los días que tenemos por delante.”

Como ciudadano y representante de las víctimas y familiares de una tragedia que dejó 80 muertos y más de 144 heridos, lo único que queremos saber es toda la verdad y poder pasar página.

La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política y son derechos ciudadanos que sólo pueden alcanzarse si se reivindican, y ese es precisamente el objetivo de esta solicitud.

Por todo ello, rogamos una vez más al CTBG que admita esta reclamación y dicte resolución. Estamos convencidos que acceder a esta la documentación ayudará a mejorar la transparencia, la rendición de cuentas de nuestros gobernantes y la democracia de nuestro país.”

4. Con fecha 31 de marzo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 22 de abril de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

“2.- Primer motivo de denegación:

En este punto, el recurrente se muestra disconforme con las consideraciones que efectúa la resolución recurrida en sus Fundamentos jurídicos Segundo y Tercero, como se recoge a continuación.

A) Naturaleza del objeto de la solicitud (carta de la entonces Ministra de Fomento a la Comisaria Europea de Transportes), en relación con el Fundamento jurídico Segundo de la resolución de 14 de marzo:

El recurrente inicia su argumentación llevando a cabo una serie de valoraciones acerca de un supuesto intercambio de información entre la Agencia Ferroviaria Europea y el Estado español basándose, para ello, en lo publicado al respecto por algunos medios de comunicación. Estas consideraciones, con el debido respeto a la labor periodística que puedan haber realizado dichos medios, no constituyen ningún tipo de prueba acerca del contenido o naturaleza de la carta cuyo acceso se solicita, ya que asimismo en ninguno de ellos llega a concretarse que el documento al que se pide acceso sea el mismo al cual dichas informaciones se pudieran estar refiriendo.

Asimismo, y como ya se ha tenido de ocasión de señalar ante ese Consejo de Transparencia con motivo de una reclamación prácticamente idéntica (expediente 100-006627, reclamación de D. [REDACTED] contra la resolución de este Departamento

de 11 de marzo de 2022), la resolución impugnada recoge y justifica que la carta de la entonces Ministra de Fomento a la Comisaria de Transportes constituye una comunicación entre la Administración General del Estado y un órgano de una entidad supranacional, la Comisión Europea, que no puede considerarse ni una toma de decisión, ni una manifestación de voluntad ni un trámite en el marco de un procedimiento: su contenido no conforma el criterio del Gobierno español, ni condiciona la motivación de ningún acto administrativo.

Dicho de otro modo, el objeto de la solicitud del ahora recurrente lo constituye una mera comunicación entre la Administración española y un órgano de la Comisión Europea que no puede considerarse ni una resolución ni un trámite de ningún procedimiento, en tanto que únicamente contiene una puesta en conocimiento de una serie de pareceres que realiza un órgano de una administración respecto de lo actuado por otra.

En consecuencia, la carta sólo sería un instrumento institucional de comunicación entre órganos en el que no se manifiesta el ejercicio de ninguna competencia por parte del órgano emisor, ni conforma como tal un trámite del correspondiente procedimiento, por lo que difícilmente encaja en el concepto de información pública, regulado en el artículo 13 de la LTAIBG.

En efecto, dispone este precepto que “Se entiende por información pública 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”.

El documento solicitado no se ha elaborado en el ejercicio de las funciones que corresponden al órgano firmante, por lo que no forma parte del ámbito de la información pública a disposición de cualquier interesado. Pero, en todo caso, aunque así lo hubiera sido, la solicitud debería ser inadmitida al amparo del artículo 18.1.b) de la LTAIBG, por encajar en el concepto de “comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”

En este sentido, la resolución impugnada trae precisamente a colación la doctrina emanada del propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al citar el Criterio Interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre, completamente aplicable al objeto de la solicitud (“una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: [...] 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento”).

En definitiva, y como ya se ha indicado, la carta objeto de la petición no supone ninguna decisión o manifestación de voluntad, sino que recoge un mero intercambio de pareceres en modo alguno vinculantes, que no conforman la voluntad administrativa ni determinan el criterio del órgano firmante en un procedimiento administrativo.

En consecuencia, la solicitud formulada debe ser inadmitida al no constituir “información pública” tal como se define en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, y concurrir, en todo caso, la causa de inadmisión prevista en el apartado b) del artículo 18.1.

B) Prejudicialidad penal indicada en el Fundamento jurídico Tercero de la resolución de 14 de marzo:

A este respecto, se apoya el recurrente en su escrito en doctrina emanada de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la cual, respetando en todo caso su innegable valor ilustrativo y doctrinal, no cabe aplicar al caso que nos ocupa.

Dicha jurisprudencia se dicta en un ámbito que no se corresponde con el de la impugnación ahora ejercitada, ni al amparo de la normativa aplicable al presente caso. Esto es, la referida impugnación habrá de ejercitarse ante ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno conforme al modo y formas que establece la LTAIBG, pero no sólo desde un punto de vista meramente procesal, sino también sustantivo. Esto es, únicamente podrán traerse a colación por las partes las instituciones y disposiciones jurídicas que dicha norma contempla, así como la interpretación que de las mismas se hace por la jurisprudencia recaída al respecto, no siendo válido presentar argumentaciones ajenas a las normas aplicables del ordenamiento jurídico español (por muy próximas en su caso que pudieran ser las normativas estatal y comunitaria consideradas).

A mayor abundamiento, la propia resolución impugnada ya aporta jurisprudencia concordante con la decisión adoptada por este Departamento, la cual el recurrente obvia sin siquiera mencionarla en sus alegaciones: se trata de las Sentencias que se citan en el Fundamento Jurídico Segundo, de 25 de julio de 2017 y 22 de diciembre de 2021, ambas de la Audiencia Nacional. A las que asimismo, y como alegación por parte de este Departamento cabría añadir la reciente sentencia de 15 de marzo de 2022, también de la Audiencia Nacional, que se ha referido al motivo de exclusión señalado en la resolución impugnada y que justifica su aplicación a las comunicaciones internas entre distintas unidades administrativas, en tanto que “no nos encontramos ante informes que se incardinan en un procedimiento administrativo, ni documentos de los que emana criterio alguno sobre la formación de la voluntad de la Administración. (...)”, como sucede en el caso presente.

En relación con la propia cuestión de fondo indicada por el recurrente en este punto de su escrito, desde este Departamento no cabe sino reiterar las consideraciones ya señaladas en la propia resolución, en cuanto a la necesaria prudencia con que se debe actuar en casos en los que, como el presente, se desconoce el alcance de las consecuencias de revelar una serie de documentos o informaciones a la vista de que las mismas pudieran ser empleadas por terceros para inquietar o de alguna forma interferir con las actuaciones que se están llevando a cabo en el ámbito del enjuiciamiento penal de una serie de hechos.

En el ámbito de la Transparencia es ampliamente conocido el concepto de “circuito público”, que es el ámbito de conocimiento general en el que entran los documentos e informaciones una vez son publicados (o hechos públicos tras una solicitud) y que por razones evidentes escapa al control de los sujetos que publican tales documentos e informaciones, en tanto que los mismos pueden, por su naturaleza o contenido, ser empleados de forma espuria por terceros para lograr determinados efectos en ámbitos de su interés. Es precisamente esta cautela la que subyace en buena parte de las excepciones o límites al derecho de acceso que contempla el artículo 14.1 de la LTAIBG, cuya razón de ser en la práctica es la de evitar tales adversos efectos que puede suponer la publicación o transmisión de determinados contenidos o documentos al público en general, o a los solicitantes de Transparencia en particular.

En este sentido, y con reiteración de lo ya indicado en la resolución, el revelado o liberación en el “circuito público” de documentos relacionados, bien que de forma no nuclear o estrechísima, con unas actuaciones judiciales de naturaleza penal, puede acarrear una serie de repercusiones indeseables no sólo para la acción judicial sino incluso para las partes causando, entre otras, la lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución), en tanto que dichas informaciones pueden ser empleadas para contaminar o inquietar la propia acción judicial o suponer un menoscabo para las debidas garantías del proceso.

Es por ello que la resolución impugnada considera que la acción de los poderes públicos no debe interferir en el espacio propio de la actuación judicial (especialmente la de naturaleza penal) en tanto que provocar cualquier desequilibrio en los derechos y garantías con que cuentan las partes, o más en particular las personas investigadas, supondría una intolerable injerencia en un asunto de tal relevancia como un procedimiento penal, además de una flagrante vulneración de la independencia judicial y la debida neutralidad de los poderes públicos. Por lo tanto, en cumplimiento de los deberes que a todos impone la normativa propia del Poder judicial y velando asimismo por la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva que tienen las personas afectadas por el correspondiente

procedimiento penal, se considera plenamente aplicable la excepción señalada en el artículo 14.1, letra f).

3.- Segundo motivo de denegación:

A este respecto, y tal y como se desprende de la documentación anexa que aporta el recurrente, cabe indicar que la Comisión Europea informó en su momento de que, ante la recepción de varias peticiones con el mismo alcance que la contenida en la solicitud y que motivó la adopción de la resolución impugnada, había comunicado a los peticionarios que no procedía permitir el acceso a la documentación referida en aplicación de la excepción al derecho de acceso que viene establecida en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, en relación con la protección de los procedimientos judiciales.

En particular, fue la Dirección General de Movilidad y Transportes de la Comisión Europea la que tramitó las solicitudes en la fase inicial, denegando en una suerte de primera instancia el acceso a estos documentos, con aplicación de la excepción mencionada en el párrafo anterior previa consulta con las autoridades españolas. Dicha denegación constaba a este Departamento en el momento de dictar la resolución recurrida y la misma habría devenido firme si no se hubiera efectuado por el reclamante, como él mismo indica en su escrito, la correspondiente solicitud confirmatoria, de la que este Departamento ha tenido conocimiento en una fecha posterior a la de la resolución.

Contrariamente a lo que considera el recurrente, de estas actuaciones de la Comisión no cabe deducir en ningún momento que “para la Comisión Europea no se trata de ningún tipo de comunicación interna, auxiliar, etc.” ya que la Comisión Europea únicamente ha procedido a formular la correspondiente consulta a un Estado miembro en relación con un documento que obra en su poder pero que tiene su origen en dicho Estado miembro, de acuerdo con el espíritu y disposiciones del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

En el momento actual, la cuestión está siendo revisada por la Secretaría General de la Comisión Europea. Este órgano, mediante escrito de fecha 25 de marzo de 2022, ha dirigido a este Departamento una consulta con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1049/2001, en relación con dos solicitudes confirmatorias de acceso a documentos presentadas a la Comisión Europea en virtud del referido Reglamento. Una de dichas solicitudes, según se desprende de las propias alegaciones del recurrente, habría sido presentada por él mismo ante la Comisión.

A dicho requerimiento se ha dado respuesta mediante escrito de fecha 1 de abril en el que, en síntesis, este Departamento ha reiterado su oposición a que los documentos solicitados (entre otros, la misma carta solicitada por el recurrente) sean divulgados por la Comisión, acogiéndose a la excepción contenida en el apartado 5 del artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 apoyándose en las siguientes razones:

i) La existencia de un procedimiento administrativo interno, tramitado al amparo de la Ley 19/2013 de Transparencia, que justifica la denegación de acceso al menos hasta que recaiga una resolución favorable a los peticionarios en este ámbito.

ii) La exclusión de los documentos solicitados del ámbito de aplicación del derecho de acceso del Reglamento n.º 1049/2001, en tanto que se trata de una mera comunicación interna entre órganos, que no recoge ninguna decisión ni emanación de voluntad de una Administración en el ejercicio de sus funciones.

Sin perjuicio de todo ello, llegados a este punto cabe asimismo manifestar que no se comparte el proceder del recurrente quien, en un uso que cabe considerar como abusivo de los mecanismos de acceso y transparencia que las normativas española y comunitaria ponen a su disposición, ha articulado una suerte de 'doble vía' de obtención de la documentación solicitada, reclamándola, de un lado, al emisor de la comunicación y, simultáneamente, al receptor de la misma, conforme a normativas propias y por tanto distintas en cada uno de los dos ámbitos.

Esta forma de actuar podría dar lugar a resultados diversos o incluso abiertamente contradictorios sobre una misma cuestión, dado que cada una de las dos peticiones se ha de regir por su propia normativa aplicable, lo cual es contrario al espíritu de la norma tanto nacional como comunitaria.

Cabe señalar que este Departamento ha puesto de manifiesto a la Comisión la circunstancia que se acaba de indicar, así como la existencia de, al menos un procedimiento con el mismo objeto y solicitante en el ámbito interno nacional, ante ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Además, con invocación del principio de cooperación leal que preside las relaciones entre las instituciones y los Estados miembros, respetuosamente se ha solicitado de la Comisión Europea que se deniegue la divulgación de la documentación solicitada, al menos mientras no exista una resolución definitiva favorable a los peticionarios en el ámbito nacional, de acuerdo con el artículo 4.5 del Reglamento.

En definitiva, se concluye que lo acordado por la resolución de 11 de marzo de 2022, en lo que respecta a este particular, no resulta rebatido por las alegaciones del recurrente, que deben por tanto ser desestimadas, confirmándose por su parte lo dispuesto en dicha resolución.

4.- Conclusión:

De acuerdo con los razonamientos expuestos, este Departamento considera que la resolución impugnada es plenamente conforme a derecho, sin que por tanto las alegaciones del recurrente desvirtúen las razones expresadas tanto en la resolución impugnada como en las presentes alegaciones.

En consecuencia, procede la inadmisión a trámite o, subsidiariamente, la denegación del acceso a la información solicitada, sin que ello comporte ninguna merma o menoscabo de los derechos del entonces solicitante y hoy recurrente.”

5. El 26 de abril de 2022, en aplicación del art. 118 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió audiencia al reclamante para que formulase las alegaciones y presentase los documentos que estimase pertinentes. El 27 de abril de 2022, se recibió con el siguiente contenido:

“En primer lugar, y con el debido respeto, queremos manifestar nuestro estupor y dolor por el juicio de valor que hace el ministerio en su escrito, en el que señala que hacemos un “uso que cabe considerar como abusivo de los mecanismos de acceso y transparencia que las normativas española y comunitaria ponen a su disposición...”

Ante estas palabras queremos mostrar nuestra indignación. Es una auténtica paradoja que quien tiene y ejerce el poder diga a unos ciudadanos, en este caso víctimas y familiares, que estamos haciendo un uso abusivo de los mecanismos que se nos brindan. Pretenden dejarnos en una situación de indefensión, anulando nuestros derechos de acceso a información que nos afecta directamente y que ese organismo público posee por las funciones y competencias que desempeña.

Víctimas y familiares a las que la entonces ministra [REDACTED] prometió en persona y en sede parlamentaria que se iba a “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”. Lo único que queremos saber es la verdad, si realmente se estaba actuando con transparencia, si se estaba dando toda la información tal y como se prometía, etc.

En definitiva, conocer la carta que en el ejercicio de sus funciones la ministra [REDACTED] envió a la Comisaria de Transporte en relación al informe realizado por la Agencia Ferroviaria Europea, es imprescindible para que haya transparencia, se rindan cuentas, y se conozca cómo era realmente la actuación política.

Es más, este empeño persistente por ocultar deliberadamente el acceso a la información y por decir que estamos “abusando” es totalmente incompatible con el espíritu de la Ley de Transparencia, que en su preámbulo dice que: “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”

Y ese es precisamente el objetivo de esta solicitud, aunque alguna autoridad califique de abusivo reivindicar nuestros derechos. Pensamos que no se debe olvidar y tener en cuenta que estamos hablando del accidente ferroviario más grave de la democracia, que dejó 80 muertos y más de 140 heridos. Si hubiera habido la transparencia prometida por nuestros gobernantes desde el principio no estaríamos haciendo uso, que no abuso, de los mecanismos que nos otorga. (...)”

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.

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>

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ 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, igual que en la solicitud presentada por otro interesado al mismo Ministerio y que ha sido resuelta por este Consejo de Transparencia mediante Resolución 0274/2022, el reclamante en su propio nombre y derecho y también [REDACTED] [REDACTED] Plataforma Víctimas Alvia 04155, pide también el acceso a la Carta de la Ministra de Fomento de fecha 26/05/2016 remitida a la Comisaria de Transporte de la Unión Europea sobre el informe de 7/07/2016 de la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea (ERA), emitido en el marco de la investigación efectuada previamente en España por la Comisión de investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF) sobre el accidente de tren de Santiago de Compostela del 24 de julio de 2013.
4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que "*La 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*".

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

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. El Ministerio requerido, al igual que en el precedente antes mencionado, acuerda en identidad de términos inadmitir el acceso a la información solicitada en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG, por considerar que *“la carta de la entonces Ministra de Fomento a la Comisaria Europea de Transportes constituye una comunicación entre la Administración General del Estado y un órgano de una entidad supranacional, la Comisión Europea, que no puede considerarse ni una resolución ni un trámite de ningún procedimiento: su contenido no conforma el criterio del Gobierno, ni condiciona la motivación de ningún acto administrativo”*. Sobre este mismo aspecto, en sus alegaciones posteriores añade que la carta solicitada *“contiene una mera puesta en conocimiento de una serie de pareceres que realiza un órgano de una administración respecto a lo actuado por otra”* y que, al tratarse de un instrumento institucional de comunicación entre órganos, no tiene encaje en el concepto de información pública, ni se ha elaborado en el ejercicio de las funciones que corresponden al órgano firmante. En definitiva, considera que *“Como ya se ha indicado, la carta objeto de la petición no supone ninguna decisión o manifestación de voluntad, sino que recoge un mero intercambio de pareceres en modo alguno vinculantes, que no conforman la voluntad administrativa ni determinan el criterio del órgano firmante en un procedimiento administrativo”*.

Con carácter subsidiario a lo anterior, el Ministerio también deniega la solicitud de acceso en aplicación del límite previsto en el artículo 14.1 f) de la LTAIB, por cuanto la documentación solicitada está relacionada con el accidente ferroviario acaecido el 24 de julio de 2013 en Santiago de Compostela y, según alega, actualmente existe un procedimiento judicial que está tramitando el Juzgado de lo Penal nº 2 de Santiago contra al menos dos personas físicas.

Considera que la finalidad de este límite es asegurar el correcto desarrollo de los procedimientos judiciales en tramitación y, en su caso, evitar que terceros ajenos puedan influir directa o indirectamente, pues si los debates no pueden llevarse a cabo con la debida serenidad puede afectar directamente al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Concluye al respecto que *“En este sentido, y dado el alcance y gravedad de las sanciones que arbitra el Derecho Penal, debe procederse con la máxima cautela a la hora de no perjudicar la acción jurisdiccional, ni favorecer o facilitar la aparición de conductas contrarias a dicha*

buena fe, en tanto que el acceso por un tercero a documentación relacionada con la actividad judicial puede utilizarse en un sentido parcial e interesado y puede perjudicar la objetividad e imparcialidad de la investigación penal, situando así a las partes de dicho proceso penal en una situación de desequilibrio, afectando por tanto a su derecho de defensa imprescindible para garantizar la tutela judicial efectiva.”

Finaliza, al hilo de lo anterior, indicando que la Comisión Europea ha comunicado, ante la reciente recepción de varias peticiones con el mismo alcance a la que aquí nos ocupa, que no procede permitir el acceso a documentación referida en el artículo 4.2 del Reglamento (CE) nº 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo sobre protección de los procesos judiciales en curso. En sus alegaciones añade después que el mismo reclamante habría presentado la misma solicitud de información en la Comisión Europea que, a través de su Secretaría General, ha remitido un requerimiento al Ministerio, habiéndose dado respuesta mediante reciente escrito de 1 de abril de 2022 en el que se hace constar la existencia de este procedimiento administrativo interno al amparo de la LTAIB y la posición del Ministerio respecto a que la carta solicitada es una mera comunicación interna entre órganos que no recoge ninguna decisión ni emanación de voluntad de una Administración en el ejercicio de sus funciones. Por último señala que es abusivo el uso de los mecanismos de transparencia que las normas españolas y comunitarias ponen a disposición del reclamante, que ha articulado una suerte de doble vía al reclamarla al emisor de la comunicación y también a su receptor.

6. Entrando al conocer del fondo del asunto debe analizarse, en primer lugar, si concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) de la LTAIB alegada por el Ministerio, según la cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *“Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”*.

Pero antes de entrar en este análisis es necesario recordar la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que se indica que: *“Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.” (...)* *“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.”

En esencia, la interpretación de las causas de inadmisión debe efectuarse de forma estricta, cuando no restrictiva, como así viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante en sus pronunciamientos, entre otras, en su Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558): «[...] *La 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.»*

Centrándonos en la causa concreta de inadmisión que nos ocupa, la Audiencia Nacional, en su Sentencia de 22 de diciembre de 2021 citada aquí por el Ministerio, se refiere a esta causa de inadmisión como aquella que *“viene referida a informes accesorios en la conformación de la voluntad administrativa”*, efectuando después un desarrollo más extenso que aclara la cuestión teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 70.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *“La previsión contenida en el apartado 4 de dicho precepto, que permite excluir del expediente la “información que tenga carácter auxiliar o de apoyo”, según el Tribunal Supremo debe recibir una interpretación restrictiva, evitando que datos y elementos relevantes que sirvieron para conformar la decisión administrativa queden fuera del expediente remitido al órgano judicial, impidiendo a los afectados conocer datos o actuaciones que limiten su derecho de defensa y, por tanto, puedan generar indefensión. Ello, sin perjuicio de que la exclusión de determinados elementos meramente auxiliares o de apoyo pueda ser posible al considerar que se trata de datos que resultan irrelevantes y no generan ningún tipo de indefensión”*.

En este caso concreto, tal y como se razona en la previa Resolución 0274/2022, pese a que este Consejo de Transparencia no ha tenido acceso al contenido de la carta solicitada por el reclamante, es posible emitir igualmente un pronunciamiento sobre su naturaleza a la vista de las manifestaciones de ambas partes y de la información pública y notoria sobre el contenido del informe de la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea (ERA), que trae causa de la investigación efectuada previamente en España por la Comisión de investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF). Según consta en las actuaciones, el reclamante considera que esa carta se remitió por la Ministra de Fomento para rechazar la pretensión de la Comisión Europea de hacer público el referido Informe de la ERA y, por su parte, el Ministerio aduce

que la carta *“contiene una mera puesta en conocimiento de una serie de pareceres que realiza un órgano de una administración respecto a lo actuado por otra”*.

Debe rechazarse de plano, en contra de lo que sostiene el Ministerio, que el documento que nos ocupa no haya sido elaborado en el ejercicio de las funciones públicas del Ministerio de Fomento, máxime, si como éste reconoce, esa carta contenía una *“puesta en conocimiento de unos pareceres que realiza u órgano de una administración respecto a lo actuado por otra”*. En efecto, esa comunicación encuentra pleno encaje en el concepto de información pública regulado por el artículo 13 de la LTAIB.

A la vista de la causa de inadmisión invocada y de la justificación ofrecida por el Ministerio, debe descartarse que se trate de información que tenga carácter auxiliar o de apoyo. Según la doctrina jurisprudencial aplicable, la información a la que se refiere el artículo 18.1.b de la LTAIB es aquella que queda circunscrita a un ámbito exclusivamente interno, pero la carta que nos ocupa no es accesoria ni auxiliar para la conformación de la voluntad administrativa. Antes al contrario, es el medio por el que el Ministerio transmite a una entidad supranacional como la Comisión Europea, precisamente, su propio parecer, esto es, las opiniones o valoraciones del propio Ministerio de Fomento, ya sea sobre las funciones propias de investigación efectuadas previamente en España por nuestra Comisión de investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF) o sobre las actuaciones posteriores de la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea (ERA).

Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la LTAIB para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación de un expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación. Estas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo, tal y como sucede en este caso. En consecuencia, no procede inadmitir el acceso a la información solicitada.

7. Con carácter subsidiario debe analizarse la aplicación del límite del artículo 14.1 f) de la LTAIB invocado por el Ministerio, relativo a la posibilidad de limitar el acceso a la información cuando suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

El Ministerio afirma también que la documentación solicitada está relacionada con el accidente ferroviario acaecido el 24 de julio de 2013, cuyas circunstancias son objeto de un procedimiento penal en tramitación para depurar las responsabilidades oportunas. Ahora bien, no se concreta mínimamente cómo está relacionada la información solicitada y de qué forma podría afectar al procedimiento judicial.

A juicio de este Consejo de Transparencia, vincular tan sólo la existencia de un procedimiento judicial a 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 ni con el espíritu de la norma. No basta con invocar la existencia de litispendencia penal, ni basta con que una determinada documentación esté incorporada a un proceso judicial, cuestión que en el caso concreto se desconoce, para que se aplique este límite. El Ministerio debe facilitar una justificación que debe referirse al interés público que se supone que protege, máxime, al tratarse de una Administración pública obligada no solo a actuar con transparencia sino también con pleno sometimiento a la legalidad. En cuanto a la posibilidad de que se produzca una revelación de información en el “circuito público” o, yendo más allá, que gracias al conocimiento de esta información se pueda producir un “juicio paralelo”, debe señalarse el acceso a la información no supone de forma automática los efectos adversos genéricos que invoca el Ministerio, lo que debe unirse también al carácter independiente de los órganos judiciales.

Solo para la información que pueda perjudicar de forma constatable la posición procesal y de defensa de alguna de las partes, precisamente por su contenido e incidencia en el proceso, puede predicarse la aplicación del límite alegado. Pero en nuestro caso el Ministerio tampoco identifica quiénes son las partes en el proceso penal en curso, pese a fundamentar la debida garantía a sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, ni en qué medida el acceso a esta información puede suponer una situación de desigualdad de las partes o un quebranto constatable para la acción judicial. La ausencia de una argumentación coherente y consistente, limitada a señalar tan sólo la existencia de un proceso y la naturaleza de lo solicitado, nos lleva a concluir que no estamos ante una justificación de que el conocimiento de la información pueda perjudicar los bienes jurídicos protegidos con el límite previsto en el artículo 14.1 f) de la LTAIB y, en consecuencia, no cabe considerar fundada su aplicación.

8. En último lugar debe analizarse la argumentación empleada por el Ministerio sobre la existencia de una petición similar del mismo reclamante en el ámbito de la Unión Europea, que inicialmente vincula al límite antes analizado del artículo 14.1 f) de la LTAIB y, después, en sus alegaciones, redirecciona a la causa de inadmisión del artículo 18.1.b de la LTAIB.

En cualquiera de los dos casos, lo que no ofrece duda es que el reclamante puede emplear los mecanismos sobre transparencia, ya sean nacionales o comunitarios, que considere más oportunos y que el empleo de ambos, aun de forma simultánea, no ha de calificarse en modo alguno como un abuso. En este sentido, el Ministerio asegura que ya atendió el requerimiento efectuado por la Secretaría General de la Comisión Europea, poniendo en su conocimiento la existencia del presente procedimiento administrativo interno tramitado a la luz de nuestra normativa nacional de transparencia, lo que a su juicio *“justifica la denegación*

de acceso al menos hasta que recaiga una resolución favorable a los peticionarios en este ámbito". Dicho esto, cabe recordar que este Consejo, en su condición de Autoridad Administrativa Independiente, tiene la obligación de velar por la correcta aplicación de la LTAIB a la vista del caso concreto, con independencia de las recomendaciones que, según afirma el Ministerio, pueda efectuar la Comisión Europea en el marco de las peticiones que a ésta se le formulen y de su propia normativa aplicable.

Por todo lo anterior, la presente reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] PLATAFORMA VÍCTIMAS ALVIA 04155, frente a la resolución del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, de fecha 14 de marzo de 2022.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Carta que la ministra de Fomento [REDACTED], con fecha 26/05/2016, envió a la Comisaria de Transporte en relación el informe realizado por la Agencia Ferroviaria Europea (ERA) sobre la investigación que hizo la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF) sobre el accidente de tren de Santiago del 24 de julio de 2013 que dejó 80 muertos y más de 140 heridos.*

TERCERO: INSTAR al 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 conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

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

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](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>