

Con fecha 06 de noviembre de 2024 tuvo entrada en el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013), solicitud que quedó registrada con el número **00001-00097474**

Con fecha 12 de noviembre de 2024 esta solicitud se recibió en el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y ADIF Alta Velocidad (ADIF AV), fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre para su resolución.

Una vez analizada la solicitud, presentada por [REDACTED], ADIF y ADIF AV consideran que procede no conceder el acceso a la información por lo que se le comunica que:

En relación con el referido incidente acaecido en fecha 19 de octubre de 2024, se solicita copia de las grabaciones en video y los informes elaborados.

A) En relación con los informes del incidente

El artículo 18 de la Ley 19/2013 establece:

1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:
b) 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.

En relación con la aplicación de la causa de inadmisión contenida en el art. 18. 1.b) de la Ley 19/2013 es preciso, de manera previa, concretar el marco jurídico que resulta de aplicación.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) ha publicado un criterio interpretativo sobre este mecanismo jurídico.

Los aspectos más relevantes contenidos en el CI/006/2015:

"...este Consejo de Transparencia entiende 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:

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.***
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.***
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.***
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.***
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.***

...debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del 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. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo."

Por otro lado, la *Disposición adicional segunda. Investigación de accidentes e incidentes ferroviarios por los administradores de la infraestructura del Real Decreto 623/2014 de 18 de julio (en adelante RD 623/2014) por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes ferroviarios y la CIAF* establece que:

“1. Los administradores de la infraestructura llevarán a cabo, de acuerdo con lo establecido en su sistema de gestión de la seguridad, una investigación interna de los accidentes e incidentes ferroviarios que se produzcan en la Red Ferroviaria de Interés General que ellos administren, sin interferir en la llevada a cabo, en su caso, por la CIAF, a quien deberán remitir el informe de la investigación interna efectuada.”

La transcripción de los artículos 71, 72, 75.2 de la Ley 38/2015 de 29 de septiembre, del sector ferroviario (en adelante LSF) y 4 del referido Real Decreto 623/2014.

El artículo 71 expresa:

“1. Deberán ser objeto de una investigación técnica los accidentes ferroviarios graves que se produzcan sobre la Red Ferroviaria de Interés General y los demás accidentes e incidentes ferroviarios cuando la CIAF lo considere procedente por su repercusión potencial en la seguridad de la circulación ferroviaria.

2. La investigación técnica tiene por finalidad el establecimiento de las causas de un accidente o incidente y la formulación, en su caso, de las recomendaciones de seguridad que resulten pertinentes. En ningún caso se ocupará de determinar la culpa o la responsabilidad de los hechos investigados.

3. Se entiende por accidente grave cualquier colisión o descarrilamiento de trenes con el resultado de una o más víctimas mortales, o de cinco o más heridos graves o bien de grandes daños al material rodante, a la infraestructura o al medio ambiente, y asimismo cualquier otro accidente de características o trascendencia similares a los anteriores, cuyas consecuencias hicieran preciso modificar la normativa de seguridad ferroviaria o de la gestión de la seguridad. Por grandes daños se entienden aquellos cuyo coste pueda evaluarse de forma inmediata en una cuantía igual o superior a dos millones de euros.”

El art. 72 establece que:

“1. La CIAF es un órgano colegiado especializado, adscrito al Ministerio de Fomento, que tiene la competencia para realizar la investigación técnica de los accidentes e incidentes ferroviarios.

2. La Comisión goza de plena independencia funcional respecto de la autoridad responsable de la seguridad ferroviaria, de los administradores de las infraestructuras, de las empresas ferroviarias, de los organismos de tarificación, de los organismos de certificación o notificados o de cualquier otro organismo o entidad cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con sus funciones.

3. En el desempeño de sus funciones, ni el personal ni los miembros del Pleno de la Comisión podrán solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada.”

Y el art. 75.2 precisa:

2. La información obtenida tendrá carácter reservado y los técnicos investigadores estarán obligados a preservarlo.

Adicionalmente, el artículo 4 del Real Decreto establece:

“1. La CIAF llevará a cabo una investigación técnica siempre que se produzca un accidente ferroviario grave sobre la Red Ferroviaria de Interés General.

2. La citada Comisión investigará también los demás accidentes y los incidentes ferroviarios cuando estime que de tal investigación podrán obtenerse conclusiones que permitan mejorar la seguridad ferroviaria.

3. Las investigaciones de los accidentes e incidentes ferroviarios se llevarán a cabo de acuerdo con lo previsto en este real decreto. La Comisión de Investigación de accidentes ferroviarios establecerá, en su normativa interna, el alcance y los procedimientos que habrán de seguirse en el desarrollo de cada investigación.

4. La investigación tendrá como finalidad la determinación de las causas del accidente o incidente de que se trate y el esclarecimiento de las circunstancias en las que éste se produjo con el fin de incrementar la seguridad en el transporte ferroviario y favorecer la prevención de accidentes.

5. En ningún caso la investigación tendrá como objetivo la determinación de la culpa o la responsabilidad del accidente o incidente y será independiente de cualquier investigación judicial.

6. La investigación de accidentes debe ser transparente y en ella se oír a las partes afectadas."

Se considera que la petición referida a los informes en los preceptos anteriormente descritos.

Ha sido el legislador quien ha dotado al informe que deben elaborar ADIF y ADIF AV de una naturaleza interna y esa circunstancia no es casual, está en plena sintonía con el hecho de que ADIF y ADIF AV no son las entidades competentes para llevar a cabo la investigación oficial de los accidentes, residiendo esta competencia, exclusivamente, en la CIAF. La investigación que debe realizar la CIAF tiene como finalidad *"la determinación de las causas del accidente o incidente de que se trate y el esclarecimiento de las circunstancias en las que éste se produjo con el fin de incrementar la seguridad en el transporte ferroviario y favorecer la prevención de accidentes"*, es decir, ni siquiera las investigaciones de la CIAF tienen por objeto la atribución de responsabilidades. Hay que señalar que, las competencias para determinar las responsabilidades penales o civiles que de cualquier accidente se pudieran derivar, radica, única y exclusivamente en los Tribunales de Justicia.

Por lo tanto, se trata de un informe interno que, en su caso, se traslada de una EPE a un órgano colegiado especializado adscrito a la Subsecretaría de Fomento (ex art. 5 del RD 623/2014).

ADIF y ADIF AV, como se puede comprobar en el art. 23.1 *Funciones de los administradores generales de infraestructuras ferroviarias* de la LSF carecen de la competencia atribuida en el art. 4 del RD 623/2014 a la CIAF. Con ánimo de exhaustividad se transcribe el art. 23.1 a continuación:

Artículo 23. Funciones de los administradores generales de infraestructuras ferroviarias.

1. Corresponden a los administradores generales de infraestructuras ferroviarias las siguientes funciones:

a) La aprobación de los proyectos básicos y de construcción de infraestructuras ferroviarias de su titularidad que deban formar parte de la Red Ferroviaria de Interés General y su construcción, siempre que se lleve a cabo con sus propios recursos y con arreglo a lo que determine el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana actualmente, Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

b) La construcción con recursos ajenos de infraestructuras ferroviarias, conforme al correspondiente convenio.

- c) La administración de las infraestructuras ferroviarias de su titularidad y de las que se le encomienden mediante el oportuno convenio.*
- d) La prestación del paquete de acceso mínimo a la infraestructura ferroviaria y la realización de los mecanismos de coordinación, recogidos en el artículo 20.2.*
- e) El control, vigilancia e inspección de la infraestructura ferroviaria que administre, de sus zonas de protección y de la circulación ferroviaria que sobre ella se produzca.*
- f) La explotación de los bienes de su titularidad, la de los bienes que le sean adscritos y la de aquellos cuya gestión se le encomiende.*
- g) La elaboración, aprobación y publicación de la declaración sobre la red.*
- h) La adjudicación de capacidad de infraestructura a las empresas ferroviarias y restantes candidatos enumerados en el artículo 34 que lo soliciten y la celebración de acuerdos marco con aquéllas.*
- i) La prestación, en su caso, de los servicios básicos, complementarios y auxiliares al servicio de transporte ferroviario.*
- j) La aprobación y el cobro de los precios privados por la prestación de los servicios básicos, complementarios y auxiliares al servicio de transporte ferroviario.*
- k) La determinación, revisión y cobro de los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias, conforme al régimen legal y reglamentario de aplicación.*
- l) La cooperación con los organismos que en otros Estados miembros de la Unión Europea administren las infraestructuras ferroviarias, prevista en el artículo 20.3, para establecer y adjudicar capacidad de infraestructura que abarque más de una red nacional, así como la participación y cooperación en la Red Europea de Administradores de infraestructuras.*
- m) La resolución de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se formulen respecto de la actuación del mismo.*
- n) La elaboración y ejecución de estudios o proyectos en materia de movilidad sostenible o de transporte ferroviario.*
- ñ) Cualesquiera otras que se le asignen en esta ley o en sus disposiciones de desarrollo.*

Por lo tanto, ha sido el legislador el que ha considerado necesario establecer una investigación oficial, la de la CIAF y una investigación interna, la de ADIF y ADIF AV. Este hecho no tiene nada de casual, ya que la finalidad es la de dotar a la CIAF de la autonomía y de la independencia necesarias para llevar a cabo su investigación oficial.

Teniendo en cuenta lo anterior y ya en estrictos términos de transparencia, resulta a nuestro juicio adecuado que si el legislador ha establecido dos investigaciones, claramente, diferenciadas y al tiempo ha establecido una causa de inadmisión [ex art.18.1 b)] que está pensada para, precisamente, salvaguardar aquella parte de la gestión interna de las Administraciones Públicas, en sentido amplio, que no afecta a los ciudadanos, deba aplicarse sin mayor exigencia jurídica la referida causa de inadmisión.

Por otro lado, se exponen otras circunstancias probatorias con relevancia en posibles procedimientos judiciales que refuerzan el carácter interno de estos informes y la procedencia de aplicar el art. 18.1 b) de la Ley 19/2013.

De conformidad con el art. 64.4 de la LSF (Ley del Sector Ferroviario), las empresas ferroviarias elaboran su informe interno sobre el accidente o incidente. La difusión del informe de ADIF o ADIF AV podría generar un perjuicio reputacional a una empresa ferroviaria que, tras las conclusiones de la investigación oficial, fuera irreparable e/o indemnizable. Es decir, si el informe interno de ADIF o ADIF AV determina unas causas

de las que se deduce una responsabilidad de la empresa ferroviaria, pero tras la investigación oficial de la CIAF, que **ex** art. 75.1 de la LSF incluye los informes de las empresas ferroviarias, ésta determina que no concurre responsabilidad alguna de la empresa ferroviaria, se habría generado un perjuicio reputacional que podría ser objeto de reclamación y, por lo tanto, de indemnización.

Adicionalmente, el acceso a la información contenida en el informe de ADIF o ADIF AV podría ser utilizado para adecuar el informe de la empresa ferroviaria a unas circunstancias favorables para la defensa de sus intereses. Los informes de las empresas ferroviarias son, en términos procesales, de parte, pero indudablemente deben gozar del máximo grado de objetividad posible. Pues bien, esa objetividad se vería afectada por el conocimiento previo del informe interno de ADIF o ADIF AV.

En definitiva, concurriendo las circunstancias 3, 4 o 5 del referido criterio interpretativo del CTBG, procede aplicar el art. 18.1 b) de la Ley 19/2013

En todo caso, desde otra perspectiva, es esencial a estos efectos destacar que una norma del mismo rango que la Ley 19/2013, como es la LSF, ha otorgado el carácter de reservada (ex art. 75.2 de la LSF) a la información obtenida por los técnicos de la CIAF en el desarrollo de su investigación. Por lo tanto, el informe interno de ADIF es una información/documentación, obtenida por los investigadores, que posee una protección especial por ministerio de la LSF y en virtud del principio de *lex specialis* y de *lex posterior* debe prevalecer frente al art. 13 de la Ley 19/2013. En definitiva, si el informe ha sido entregado, como en el presente caso, a los funcionarios encargados de la investigación oficial, éste goza de una especial protección y en consecuencia debe operar el límite al acceso contenido el art. 14.1 e) y/o 14.1 k), ambos de la Ley 19/2013.

B) Respecto a las grabaciones de vídeo de las cámaras de seguridad del túnel

La Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada en el artículo 42 apartados 1 y 4 establece:

1. Los servicios de videovigilancia consisten en el ejercicio de la vigilancia a través de sistemas de cámaras o videocámaras, fijas o móviles, capaces de captar y grabar imágenes y sonidos, incluido cualquier medio técnico o sistema que permita los mismos tratamientos que éstas. Cuando la finalidad de estos servicios sea prevenir infracciones y evitar daños a las personas o bienes objeto de protección o impedir accesos no autorizados, serán prestados necesariamente por vigilantes de seguridad o, en su caso, por guardas rurales.

4. Las grabaciones realizadas por los sistemas de videovigilancia no podrán destinarse a un uso distinto del de su finalidad. Cuando las mismas se encuentren relacionadas con hechos delictivos o que afecten a la seguridad ciudadana, se aportarán, de propia iniciativa o a su requerimiento, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes, respetando los criterios de conservación y custodia de las mismas para su válida aportación como evidencia o prueba en investigaciones policiales o judiciales.

En este caso, se hacen las siguientes consideraciones.

En un accidente de este tipo, si existen grabaciones de video, éstas tienen, obviamente, una potencial importancia en la determinación de sus causas. Por lo tanto, su análisis y su aportación es indisoluble al informe que ha sido objeto del apartado anterior. Dicho de otro modo, las grabaciones son una parte del todo que es el informe. Consecuentemente, las consideraciones y argumentos realizados en relación con el informe son aplicables, también, a esta parte de la solicitud.

Alternativamente, debe aplicarse el art. 14.1 g) de la misma norma, ya que sí, como se ha explicado, ADIF y ADIF AV tienen entre sus funciones el control, vigilancia e inspección de la infraestructura ferroviaria, no cabe duda de que la revelación de la ubicación de las cámaras de seguridad (en esta o en cualquier otra infraestructura) genera unos riesgos (perjuicios) que desde esta entidad se consideran absolutamente indeseables

Incluso en el supuesto de que no existieran los preceptos de la Ley 19/2013, invocados en esta resolución para motivar la inadmisión de la solicitud y/o su limitación al acceso, debe señalarse que en este caso se estaría produciendo una antinomia, es decir, una "colisión" entre el contenido de dos normas. Esto sucede con cierta frecuencia en nuestro ordenamiento jurídico y para resolver estas situaciones se aplican una serie de principios. En este caso, el "choque" normativo se produce entre el art. 13 de la Ley 19/2013 que consideraría la información solicitada como información pública y, por lo tanto, debería concederse el acceso y el art. 42 de la Ley 5/2014 que prohíbe expresamente utilizar el contenido de las grabaciones para cualquier finalidad que no sea la que motivó la instalación de las cámaras que las obtuvieron. Esta antinomia debe resolverse mediante los principios de *lex specialis* y de *lex posterior* a favor del art. 42 de la Ley 5/2014. En definitiva, este sería otro motivo jurídico más para no conceder el acceso a las grabaciones solicitadas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes; en ambos casos, el plazo se contará desde el día siguiente al de la notificación de la presente Resolución.

El Presidente de las E.P.E. ADIF y ADIF AV

Firmado electrónicamente por: MARCO DE LA PEÑA LUIS PEDRO (FIRMA)
12.12.2024 13:41:28 CET