



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 17/05/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 2022/IP000069

N/REF: R-0934-2022 / 100-007584 [Expte. 1320-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: AENA

Información solicitada: Copia del proyecto del Nuevo Edificio Procesador T123 del Aeropuerto de Madrid-Barajas

Sentido de la resolución: Estimatoria

R CTBG
Número: 2023-0360 Fecha: 17/05/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 26 de septiembre de 2022 el reclamante solicitó a AENA, 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 Delegado de Prevención del Aeropuerto de Madrid Barajas he solicitado en diversas ocasiones copia del proyecto del Nuevo Edificio Procesador T123 de Barajas. Se ha tratado en el Comité de Seguridad y Salud en dos ocasiones, donde se ha alegado, como excusa para no entregar dicha documentación, el hecho de que es un proyecto básico, siendo que es posible que dicho edificio, de ejecutarse, no llegue a ser como aparece en proyecto. En cualquier caso, no se corresponde dicha

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

negativa con ninguna de las causas legítimas contempladas en la Ley 19 2013. Por los motivos expuestos, se reitera por esta vía, la solicitud de copia del citado proyecto. Todo ello a expensas de expurgar, previamente, aquellas partes que sí pudieran estar afectadas por alguna de las causas previstas en la citada ley».

2. AENA dictó resolución con fecha 25 de octubre de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«En respuesta a su petición de información pública de fecha 26 de septiembre de 2022 y en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en la que solicita copia del proyecto del Nuevo Edificio Procesador T123 del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, le comunico que este proyecto se encuentra en su fase inicial de desarrollo y elaboración (proyecto básico parcial). El proyecto básico parcial es el primer paso de otros tantos hasta llegar al proyecto, objeto de su solicitud, para cuyo desarrollo se han llevado a cabo una serie de supuestos que deberán ir adecuándose en aquellas partes que pudieran verse afectadas por nuevas necesidades.

Por lo anteriormente expuesto, se inadmite a trámite su petición de información, en base a lo dispuesto en el artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, que establece: a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general, al cumplir con los criterios contenidos en la Resolución número 051/2021 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno».

3. Mediante escrito registrado el 27 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:

«Se ha solicitado a Aena copia del proyecto del nuevo edificio procesador T123 en el aeropuerto de Madrid Barajas. La petición se inadmite argumentando que dicho proyecto se encuentra en su fase inicial de desarrollo y elaboración.

No obstante el citado proyecto se contrató en febrero de 2019 a la empresa Ineco, según consta en el portal de contratación del estado. Dicha contratación se realizó por una duración de 12 meses, dándose un plazo de ejecución hasta el 1/06/2020. Dado que no consta ninguna suspensión ni modificación del contrato, así como tampoco consta ningún expediente sancionador por retraso y, dado que han pasado

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

más de dos años desde la fecha de finalización, no es posible razonar que dicho proyecto se encuentra en su fase inicial. Dado que la petición de información se solicita para el conjunto de documentos generados por dicha contratación entendemos como espuria la justificación dada, razón por la que reclamamos ante este consejo, para que se haga efectivo el derecho a la información solicitada en los mismos términos».

4. Con fecha 28 de octubre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a AENA al objeto de que se formularan las alegaciones que se consideraran oportunas. El 21 de noviembre de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...) Cabe destacar que, si bien dicho expediente finalizó en el mes de febrero de 2021, tal y como se desprende del propio título, su objeto no se corresponde con un proyecto constructivo de ejecución definitivo, sino que se trata de un proyecto básico parcial que consta de varios documentos previos a éste y que definen las características básicas del proyecto final a ejecutar.

Así pues, el proyecto básico parcial redactado al amparo del expediente anteriormente citado forma parte de la documentación previa para la redacción del proyecto básico y constructivo definitivo que se elaborará en el ámbito de otro expediente de contratación de Aena, en concreto el denominado DIN 558/2019: “Asistencia Técnica para la Redacción del Proyecto y Asistencia Técnica de Ingeniería a la Dirección de Obra del nuevo procesador y remodelación del T123. Aeropuerto Adolfo Suárez MadridBarajas”.

Por ello, este proyecto básico parcial es la fase inicial del proyecto, en el que se incluyen las líneas generales sobre el que ha de elaborarse el proyecto básico constructivo definitivo y se trata del primer paso de otros muchos que se encuentran en todo proyecto de similares características que se pretenda construir.

En consecuencia, dicho proyecto básico parcial llevado a cabo a través del expediente DIN 62/2019 se integra y actualiza como punto de partida inicial del segundo expediente DIN 558/2019, que en la actualidad se encuentra en ejecución.

Los Pliegos del expediente DIN 558/2019 han sido publicados en las plataformas de contratación correspondientes y han sido de acceso público tal y como establece la normativa vigente.

No obstante, para facilitar el acceso y consulta de la misma por parte del Sr (...), se adjuntan como anexos a estas alegaciones el Pliego de Cláusulas Particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas del expediente DIN 558/2019.

Por tanto, la solicitud de información presentada por el Sr. (...) versa sobre un proyecto que en la actualidad está en curso de elaboración por parte de la Asistencia Técnica para la Redacción del Proyecto y la Asistencia Técnica de Ingeniería a la Dirección de Obra contratada por esta Sociedad a través del expediente DIN 558/2019, por lo que no puede concederse el acceso hasta que no esté concluido.

(...)

Así, el proyecto constructivo del Nuevo Edificio Procesador T123 del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas se elaborará con el expediente DIN 558/2019: “A.T.R.P y A.T.I del nuevo procesador y remodelación del T123. Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas”, y, por consiguiente, en la actualidad no puede ser objeto del ejercicio del derecho de acceso puesto que no existe y, por lo tanto, no puede ser entregado».

5. El 25 de noviembre de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 28 de noviembre de 2022, se recibió un escrito con el siguiente contenido:

«Alega Aena que procede la inadmisión del derecho de acceso a la documentación generada por la contratación del expediente DIN 62/2019 Redacción del Diseño Funcional, trabajos previos y proyecto básico de un nuevo edificio procesador en Terminal T123.- Aeropuerto de Adolfo Suárez Madrid-Barajas, mediante el bochornoso argumento de considerar que está en curso de elaboración ... Un expediente distinto al solicitado, en concreto, el expediente DIN 558/2019: Asistencia Técnica para la Redacción del Proyecto y Asistencia Técnica de Ingeniería a la Dirección de Obra del nuevo procesador y remodelación del T123. Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid Barajas ¡Asombroso!

Nadie discute que, en su dimensión histórica, rara vez una administración genera documentación ex nihilo. Así, en el caso de Aena, el proyecto básico que se solicita fue a buen seguro precedido por la elaboración de otros documentos, plan director, estudio de impacto ambiental, estudios de análisis de tráfico, etc. De igual forma, el citado proyecto, formará parte del caudal documental que informará la elaboración del proyecto de ejecución. Dicha circunstancia no es óbice para que Aena cumpla

con las obligaciones que la Ley 19/2013 le impone. A este respecto está claro que Aena realizó un negocio con la empresa Ineco para la redacción del diseño funcional y redacción del proyecto básico de un nuevo edificio procesador, negocio que, en palabras de la propia Aena: Cabe destacar que, si bien dicho expediente finalizó en el mes de febrero de 2021, tal y como se desprende del propio título... (...).

Pero, aún en el hipotético caso en el que se aceptase la argumentación propuesta por Aena, eso no significaría la denegación del derecho de acceso al proyecto que se solicita (...)».

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*”.

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>

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 la copia del proyecto del Nuevo Edificio Procesador T123 del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas.

El Ministerio requerido inadmitió a trámite la solicitud en virtud del artículo 18.1.a) LTAIBG, al considerar que es un *proyecto básico parcial* que se encuentra en la fase inicial de elaboración (expediente DIN 62/2019).

Con posterioridad, en la fase de alegaciones de este procedimiento, señala que aunque este expediente finalizó en el mes de febrero de 2021, el proyecto consta de varios documentos previos que definen las características del que, finalmente, se elaborará en el ámbito de otro expediente de contratación de Aena (DIN 558/2019, “*Asistencia Técnica para la Redacción del Proyecto y Asistencia Técnica de Ingeniería a la Dirección de Obra del nuevo procesador y remodelación del T123. Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas*”), cuyos pliegos de cláusulas particulares y de prescripciones técnicas han sido publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público —y, asimismo, se adjuntan—.

El reclamante manifiesta su disconformidad en el trámite de audiencia y alega que Aena hace referencia a otro expediente que sí está en curso de elaboración.

4. Centrada la cuestión en los términos descritos, corresponde verificar la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la Administración prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG, según el cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «[q]ue se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general».

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión, partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el alcance de la misma. Sirva de ejemplo lo manifestado en la resolución R CTBG 2023-0152, de 13 de marzo, que recoge lo expresado en otras anteriores: « (...) *entiende este Consejo de Transparencia que la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general*». En definitiva, la causa de inadmisión invocada permite inadmitir aquellas solicitudes de acceso a información que no está aún acabada, pero que ha de estarlo próximamente; esto es, que está todavía en fase o en curso de elaboración o de publicación.

Por su parte, en la resolución R /0645/2018 señala, como en otras anteriores, que no debe confundirse información en curso de elaboración con expediente en desarrollo o tramitación. Es decir, que puede que unos expedientes se encuentren inacabados pero que en ellos conste información o documentación ya elaborada y, por lo tanto, finalizada, que pueda ser proporcionada.

En este caso el reclamante solicita la copia de un proyecto que corresponde a un expediente que finalizó en el mes de febrero de 2021—como así reconoce AENA en sus alegaciones— y consta como adjudicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, por lo que no se aprecia la concurrencia de la causa de inadmisión alegada.

5. Ciertamente, tal como ya se ha apuntado, en fase de alegaciones en este procedimiento la entidad requerida añade como fundamento de la concurrencia de la causa de inadmisión invocada que la información solicitada consiste en un *proyecto básico parcial* (DIN 62/2019) que, si bien ya finalizó, se integra en el actual *proyecto básico y constructivo definitivo* en la medida en que constituye *documentación previa y punto de partida inicial* para la redacción del que ahora se encuentra en elaboración (Exp. DIN 558/2019), cuyos pliegos han sido publicados en la plataforma de contratación (y se adjuntan, además, a las alegaciones), pero cuya documentación no puede ser entregada *puesto que no existe*.

Sin embargo, tales consideraciones no pueden tener favorable acogida. El hecho de que el primer proyecto constituya la base (*proyecto básico parcial*) sobre la que se asienta el segundo de ellos (*proyecto constructivo definitivo*) no excluye el carácter

autónomo, separable y con entidad propia de la información que se pretende. Así lo evidencia el hecho de que fuera objeto de licitación (procedimiento negociado sin publicidad) constituyendo el objeto del contrato la *Redacción del Diseño Funcional, Trabajos Previos y Proyecto Básico de un Nuevo Edificio Procesador en Terminal T123 del Apto. Adolfo Suárez Madrid Barajas*, cuya adjudicación consta publicada en la plataforma de contratación del Estado.

La denegación del acceso al proyecto no puede fundamentarse, por tanto, en la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG invocada y no se ha hecho alusión a la eventual concurrencia de alguno de los límites al acceso previstos en el artículo 14 LTAIBG.

En consecuencia, debe estimarse la reclamación y reconocerse el derecho de del reclamante a acceder a la información en los propios términos en los que la solicita: esto es, «a expensas de expurgar, previamente, aquellas partes que sí pudieran estar afectadas por alguna de las causas previstas en la citada ley», lo que deberá justificarse de forma expresa.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de AENA de 25 de octubre de 2022.

SEGUNDO: INSTAR a AENA que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información, en los términos expresados en el FJ 5 de esta resolución:

- *Copia del proyecto del Nuevo Edificio Procesador T123 del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid- Barajas, correspondiente al expediente DIN 62/2019.*

TERCERO: INSTAR a AENA 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

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

de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)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: 2023-0360 Fecha: 17/05/2023

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>