



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 911/2019

S/REF: 001-038972

N/REF: R/0911/2019; 100-003279

Fecha: 18 de marzo de 2020

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana/ ADIF Alta Velocidad

Información solicitada: Modificación Nº 2 Proyecto construcción Alta Velocidad Murcia

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al entonces MINISTERIO DE FOMENTO, 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), con fecha 1 de diciembre de 2019, la siguiente información:

1. Solicito el Modificado nº2 del Proyecto de construcción del nuevo acceso ferroviario de Alta Velocidad a Levante. Madrid - Castilla la Mancha - Comunidad Valenciana - Región de Murcia. Tramo: Accesos a Murcia y PERMEABILIZACIÓN del trazado ferroviario, expediente nº 3.14/20830.0014 - ON 016/14.

2. Justificación de la necesidad de dicho Modificado nº2. Incluyendo sus anexos.

3. Solicitud para la redacción. Incluyendo sus anexos.

4. Autorización para la redacción de dicho Modificado nº2. Incluyendo sus anexos.

5. Autorización para la continuidad provisional de dicho Modificado nº2. Incluyendo sus anexos.

2. Mediante resolución de fecha 13 de diciembre de 2019, ADIF ALTA VELOCIDAD contestó al solicitante en los siguientes términos:

Una vez analizada la solicitud, presentada por ██████████ ADIF considera que no procede conceder el acceso a la información por lo que se le comunica que:

El modificado 2 del proyecto no está aprobado y el resto de documentación solicitada constituye parte del proceso que, si llega el caso, culminará con tal aprobación.

En base a este hecho, se inadmite a trámite la solicitud en aplicación del artículo 18.1.a) que considera como causa de inadmisión las solicitudes de información "que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general. "

3. Ante la citada respuesta, con fecha de entrada el 20 de diciembre de 2019, el reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

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

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

No entiendo que sea de aplicación el artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre. Dicho artículo hace referencia a la información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

De la información que solicito, los puntos 2, 3 y 4:

- 2. Justificación de la necesidad de dicho Modificado nº2. Incluyendo sus anexos.*
- 3. Solicitud para la redacción. Incluyendo sus anexos.*
- 4. Autorización para la redacción de dicho Modificado nº2. Incluyendo sus anexos.*

Toda esa información está elaborada, y no en curso de elaboración, ya que es previa a la redacción del proyecto.

El punto 1:

- 1. Solicito el Modificado nº2 del Proyecto de construcción del nuevo acceso ferroviario de Alta Velocidad a Levante. Madrid - Castilla la Mancha - Comunidad Valenciana - Región de Murcia. Tramo: Accesos a Murcia y PERMEABILIZACIÓN del trazado ferroviario, expediente nº 3.14/20830.0014 - ON 016/14.*

Es información ya elaborada puesto que está pendiente de su aprobación.

La única información que solicito y pudiera estar pendiente de elaboración por no estar concluida la autorización es el punto 5.

- 5. Autorización para la continuidad provisional de dicho Modificado nº2. Incluyendo sus anexos.*

El artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre no dice que no se pueda suministrar información que esté pendiente de aprobación.

En este sentido, sería tremendamente sencillo realizar cualquier obra con total opacidad, sería tan fácil como desarrollar un proyecto al uso y posteriormente un modificado al que se le autorizara su ejecución provisional y al no estar aprobado no se podría saber qué se está ejecutando, eso sí, financiado con dinero público.

- 4. Con fecha 26 de diciembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a ADIF ALTA VELOCIDAD , a través de la Unidad de Información de Transparencia competente al objeto de que efectuase las alegaciones que se considerasen oportunas.*

Mediante escrito de entrada el día 17 de enero de 2020 ADIF ALTA VELOCIDAD realizó las siguientes alegaciones:

Atendiendo a dicha reclamación, y en función a la petición realizada por el Ministerio de Fomento, se manifiesta como alegaciones lo siguiente:

- *Como se indicaba en la resolución, el modificado 2 del proyecto no está aprobado.*
- *El resto de documentación solicitada corresponde a documentación de gestión que conduce a la aprobación del modificado.*
- *Hasta que el modificado no esté definitivamente aprobado, es susceptible de ser rectificado o incluso anulado.*
- *De producirse alguna de estas circunstancias, es posible que se tuviera que retrotraer toda la documentación generada.*
- *Por este motivo no tiene una validez efectiva hasta que no se produzca la aprobación del modificado.*
- *Concluyentemente, la documentación constituye parte de un proceso de gestión y se puede considerar en fase de elaboración continua hasta que no se culmine el proceso. Aplicado al caso que nos ocupa, hasta que no se apruebe el modificado.*
- *Por último, cabe expresar que en buena lógica no es pertinente, por imprudente, facilitar una documentación de carácter provisional (por estar en fase de elaboración) que pasaría directamente a formar parte del "circuito público" y que sería susceptible de ser utilizada de una manera torticera, resultando, en ese caso, prácticamente imposible para ADIF A V reparar los hipotéticos perjuicios derivados del mal uso que se le pudiera dar a esta información. Entendemos que es, precisamente, este riesgo el que el legislador ha pretendido evitar con la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 a) de la Ley 19/2013.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁴, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Respecto al fondo del asunto, hay que comenzar señalando que una reclamación presentada por el mismo interesado también contra ADIF ha sido analizada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el recientemente finalizado expediente [R/0456/2019](#)⁵.

En el citado expediente, el interesado ya solicitaba la misma información que en el presente supuesto sobre la *Modificación nº 2 del Proyecto*, y era inadmitida por ADIF por aplicación de la misma causa de inadmisión que ahora alega, la establecida en el artículo 18.1 a) de la LTAIBG, que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*

A este respecto, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concluía en su resolución lo siguiente:

En primer lugar, hay que comenzar indicando que una reclamación presentada por el mismo solicitante, también contra ADIF ha sido analizada por este Consejo de

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/09.html

Transparencia y Buen Gobierno en el recientemente finalizado expediente [R/0034/2019](#)⁶.

En el mencionado expediente se reclamaba el acceso a una información similar (proyecto modificado del proyecto complementario al proyecto de construcción), que fue denegada en base a idénticos argumentos que en el presenta caso. En su resolución, este Consejo de Transparencia concluía lo siguiente:

Con carácter general, debe señalarse que la indicada causa de inadmisión ha sido analizada en varias ocasiones por este Consejo de Transparencia. Así, por ejemplo, en la resolución [R/0261/2018](#)⁷, en la que se recogen, a su vez, los pronunciamientos de las resoluciones [R/ 0385/2017](#)⁸ y [R/0464/2017](#)⁹, concluyendo, que:

La causa de inadmisión del artículo 18.1 a) de la LTAIBG ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el sentido de que la misma afecta a situaciones en las que la información solicitada está elaborándose- por lo que no tendría la consideración de información pública en el sentido del artículo 13 de la LTAIBG al no existir por no haber sido completada su elaboración- o bien porque está prevista, en un plazo concreto y no dilatado en el tiempo, su publicación con carácter general, es decir, en un medio cuyo acceso no esté restringido y que pueda ser conocido y usado con facilidad por el interesado (procedimiento R/0101/2017).

Siguiendo este mismo criterio, resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada al presente supuesto, dado que el documento pretendido y el posterior rectificado pueden ser considerados como un solo Informe en fase de publicación general en un registro público de fácil acceso, que puede ser conocido y usado con facilidad por el Reclamante, con el añadido de que el Informe de auditoría de junio, que ha sido presentado para su registro público, recoge las causas en las que se produce la reformulación y explica pormenorizadamente el por qué de la falta de validez de las cuentas de marzo y, en consecuencia, el por qué no ha sido válido el Informe de auditoría que ahora se viene reclamando.

⁶ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/04.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/04.html)

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017/11.html

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/01.html

En este sentido, y a pesar de que el reclamante afirma que le consta que existe un texto de proyecto de Real Decreto, lo cierto es que no existe acreditación de tal extremo y la Administración afirma que aún no ha sido elaborado ese borrador.

4. Teniendo en cuenta lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que es de aplicación la mencionada causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 a), ya que no hay duda de que No se ha redactado todavía el proyecto modificado y se encuentra en fase de elaboración, tal y como indica ADIF, que, además, especifica y explica al solicitante las actuaciones previas (y sus fechas) que se están llevando a cabo: ADIF firmó la propuesta con fecha 17 de diciembre de 2018 y dicha propuesta tuvo entrada en el Ministerio de Fomento el 20 de diciembre de 2018. La autorización para la continuación provisional de las obras fue firmada por el Ministro de Fomento en fecha 8 de enero de 2019.

A esto hay que añadir que, además, el reclamante no está disconforme con la respuesta obtenida, es decir, con la aplicación de la causa de inadmisión, basando su reclamación en solicitar a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que inste a Adif a facilitarle la documentación en el momento que se encuentre disponible, lo que, por otra parte, no es objeto de reclamación ni está amparado por la LTAIBG.

A este respecto, cabe recordar que el [artículo 5.1 de la LTAIBG](#)¹⁰ dispone que Los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. Determinando [el artículo 8.1](#)¹¹ que deberán hacer pública, como mínimo, a) Todos los contratos, con indicación de su objeto, duración, importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. De ahí que, la Administración, en su escrito de alegaciones recuerde al reclamante la posibilidad, tal y como con seguridad vendrá realizando el solicitante, de consultar la publicación de esta información en la web de ADIF Alta Velocidad > Transparencia > Información económica, presupuestaria y estadística > Contratos.

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a5>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a5>

Adviértase, en todo caso, que, una vez que la modificación del proyecto complementario del proyecto de construcción del nuevo acceso se encuentre finalizada, la información que se ha solicitado podrá ser accesible. Dicha consideración, por tanto, debe ser tenida en cuenta para ulteriores solicitudes que coincidan con la que es objeto de la presente reclamación y que puedan producirse una vez la información esté finalizada. No obstante, si llegado el momento, el solicitante considerara que no se ha atendido su derecho de acceso, o si no está conforme con la información facilitada, podrá presentar ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno reclamación al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG.

5. Por todo ello, y aplicado también el mencionado criterio al caso que nos ocupa, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que los argumentos recogidos en la citada resolución son igualmente de aplicación al presente supuesto.

*Teniendo en cuenta lo anterior, cabe señalar que la referencia que el reclamante indica que realiza ADIF en el Expediente 100-002586 (R/0382/2019) al “Modificado nº 2”, no implica a juicio de este Consejo de Transparencia que se haya finalizado ni aprobado, cuando, además confirma la Administración que está en fase de elaboración, circunstancia no tiene por qué poner en duda este Consejo, máxime cuando ADIF está explicando en vía de alegaciones que El plan de obras remitido (que es donde el reclamante aprecia la existencia de lo que denomina “Modificado nº2”) recoge los hitos más importantes del proyecto en cuestión, cuya **cronología es objeto de cambio en función del desarrollo de los trabajos**. En este sentido, **a día de hoy no se ha autorizado la continuación provisional de las obras, por lo que no se están ejecutando unidades correspondientes al expediente solicitado.***

Por lo tanto, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe ser desestimada.

5. En el presente supuesto, además de tratarse de la tercera ocasión en la que el reclamante se interesa por el mismo asunto, se considera necesario, además de tener en cuenta lo anterior, que ADIF fundamenta su inadmisión en que el *modificado 2 del proyecto no está aprobado y el resto de documentación solicitada constituye parte del proceso que, si llega el caso, culminará con tal aprobación.*

Argumenta además que la documentación constituye parte de un proceso de gestión y se puede considerar en fase de elaboración y no tiene una validez efectiva hasta que no se produzca la aprobación del modificado, y confirma que el modificado no está definitivamente aprobado, y es susceptible de ser rectificado o incluso anulado.

A este respecto, cabe señalar que conforme consta en el mencionado Expediente R/0456/2019, ADIF en su escrito de alegaciones de 25 de julio de 2019 confirmaba que la mencionada modificación estaba en fase de elaboración y que no se había autorizado la continuación provisional de las obras, por lo que no se estaban ejecutando unidades correspondientes al expediente solicitado.

Aunque desde esa fecha a la de la solicitud y resolución de ADIF objeto de la presente reclamación han transcurrido unos cuatro meses, se considera factible que siga sin finalizar la Modificación nº 2 dada la envergadura de este tipo de obras y proyectos, y que, por tanto, se encuentre en fase de elaboración e incluso, como afirma ADIF y este Consejo no tiene por qué poner en duda, que sea incluso anulado finalmente.

Por último, hay que señalar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte la argumentación de ADIF en cuanto a que *cabe expresar que en buena lógica no es pertinente, por imprudente, facilitar una documentación de carácter provisional (por estar en fase de elaboración) que pasaría directamente a formar parte del "circuito público" y que sería susceptible de ser utilizada de una manera torticera, resultando, en ese caso, prácticamente imposible para ADIF A V reparar los hipotéticos perjuicios derivados del mal uso que se le pudiera dar a esta información.*

A lo que cabe añadir que en otras ocasiones ADIF ha facilitado al mismo interesado información y documentación al respecto de la construcción del AVE a Murcia, hecho que confirma la disposición de dicho Organismo a aportar la documentación que tenga en su poder sobre el indicado proyecto.

Por todo ello, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes se considera de aplicación la causa de inadmisión invocada por ADIF y desestimada la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 20 de diciembre de 2019, contra la resolución de 13 de diciembre de 2019 de ADIF ALTA VELOCIDAD (MINISTERIO DE FOMENTO).

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹²](#), 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 octubre¹³](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹⁴](#).

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

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>