



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 704/2020

**S/REF:** 001-047238

**N/REF:** R/0704/2020; 100-004301

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana/Adif

**Información solicitada:** Plan Director de la Red Ferroviaria de Galicia

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó 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](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 7 de septiembre de 2020, la siguiente información:

*Copia del Plan Director de la Red Ferroviaria de Galicia donde se exponen una serie de objetivos cuya prioridad es la adecuación de las líneas para potenciar el tráfico de mercancías y viajeros, y mejorar la calidad del servicio que se presta actualmente, reduciendo los tiempos de viaje y garantizando la fiabilidad de los servicios, existente según explica el Adif en la documentación de la reciente licitación de redacción de proyectos de mejora del control de tráfico y señalización en la red ferroviaria de Galicia en el marco del Corredor Atlántico.*

---

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

2. Según obra en el expediente, el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA remitió dicha solicitud de acceso al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).

3. Mediante resolución de fecha 19 de octubre de 2020, ADIF, adscrita al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA contestó al reclamante lo siguiente:

*Con fecha 9 de septiembre de 2020, esta solicitud se recibió en el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), 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, ADIF considera que procede conceder el acceso a la información por lo que se le comunica que:*

*La licitación mencionada en la solicitud se corresponde con el expediente 3.19/27507.0160 SERVICIOS DE REDACCIÓN DE PROYECTOS CONSTRUCTIVOS DEL SUBSISTEMA DE CONTROL, MANDO Y SEÑALIZACIÓN ASOCIADOS AL PLAN DIRECTOR DE LA RED FERROVIARIA DE GALICIA. PLAN NOROESTE (2017-2025).*

*No obstante, el “Plan Director de la Red Ferroviaria de Galicia” es una designación utilizada por ADIF para un documento interno de trabajo que finalmente fue denominado “Plan Director para la adecuación y mejora del Corredor Atlántico de mercancías en la Zona Noroeste y sus conexiones”.*

*Se fundamenta en un estudio de INECO desarrollado para ADIF por encargo de la Secretaría General de Infraestructuras del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.*

*En atención a todo lo expuesto, esta Entidad únicamente puede facilitar el pliego de prescripciones técnicas particulares del expediente donde, en el apartado Antecedentes, se detallan las líneas generales del Plan.*

*Se adjunta como ANEXO I 001-047238 Pliego Técnico.*

4. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 20 de octubre de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

(...)

---

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

2. El Adif responde que dicho documento de trabajo se denomina realmente "Plan Director para la adecuación y mejora del Corredor Atlántico de mercancías en la Zona Noroeste y sus conexiones".
3. El Adif, en vez de facilitar copia de este documento, remite copia del "ANEXO I 001-047238 Pliego Técnico" que es pliego de prescripciones técnicas particulares de un expediente donde, en el apartado antecedentes, se detallan las líneas generales del plan. Por lo tanto, el Adif no facilita el documento solicitado.
4. Se reitera la solicitud para que el Adif facilite copia del documento "Plan Director para la adecuación y mejora del Corredor Atlántico de mercancías en la Zona Noroeste y sus conexiones", al que también se refieren como "Plan Director de la Red Ferroviaria de Galicia", puesto en el pliego técnico facilitado no viene detallada, en ningún caso, la amplia información que contiene dicho Plan director.
5. Con fecha 20 de octubre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. No consta respuesta del Ministerio en el plazo concedido al efecto, a pesar de haber recibido el requerimiento efectuado.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>3</sup>, en relación con el artículo 8.1.d) del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)<sup>4</sup>, 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](#)<sup>5</sup>, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, definida, según lo establecido en el artículo 13 de la misma norma, como "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder

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

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

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

*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 órgano o entidad 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. En primer lugar, hay que analizar el contenido de la reclamación presentada que coincide con el de la solicitud de acceso, en la que se pide *Copia del Plan Director de la Red Ferroviaria de Galicia*.

ADIF entrega una información (el pliego de prescripciones técnicas particulares del expediente) indicando que no puede entregar más documentos, pero no justifica el motivo de este impedimento, limitándose a indicar el que *"el «Plan Director de la Red Ferroviaria de Galicia» es un documento interno de trabajo que finalmente fue denominado «Plan Director para la adecuación y mejora del Corredor Atlántico de Mercancías en la Zona Noroeste y sus conexiones»"*.

Por su parte, el reclamante considera que lo entregado no se ajusta a lo solicitado.

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte esta apreciación. En efecto, un pliego de prescripciones técnicas particulares (documento fundamental que contiene toda la información necesaria para que el objeto del contrato se ejecute a satisfacción del órgano que contrata) no puede considerarse equivalente a un Plan Director, en el que se encuadran las acciones que la entidad y todos sus departamentos deberán poner en marcha para conseguir alcanzar todos los objetivos definidos previamente en un Plan Estratégico. Estos planes de acción van complementados con análisis o estudios (p.e. análisis de mercado actual, análisis de mercados potenciales, necesidad de recursos operativos, necesidad de recursos económicos, posible plan de inversiones).

En el caso del concreto Plan Director de la Red Ferroviaria de Galicia –denominación que consta en el pliego de prescripciones técnicas aportado por ADIF–, la prioridad es, como indica el reclamante, la adecuación de las líneas para potenciar el tráfico de mercancías y viajeros y mejorar la calidad del servicio que se presta actualmente, reduciendo los tiempos de viaje y garantizando la fiabilidad de los servicios.

El documento ahora solicitado se encuentra en poder de ADIF, que no ha negado este extremo. Desde este punto de vista, constituye información pública, en los términos definidos en el precitado artículo 13 de la LTAIBG.

Como dispone el artículo 14.1 de la LTAIBG, el derecho de acceso podrá ser limitado en algunos supuestos. No obstante, conviene citar, en este punto, los criterios mantenidos por los tribunales de justicia en cuanto a los límites contenidos en la LTAIBG:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015: *“(…) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.*

*“La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *“Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”*
- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015: *“Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”.*

*“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aqulitado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la*

*determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.*

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016: *“La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...).”*
- Finalmente, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación, que razona lo siguiente:

*“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.”*

*(...)*

*“En cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales ), ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: << (...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso >>. Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración -o, en este caso, de la Corporación RTVE-, pues hemos visto que 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.*

*Partiendo de esas premisas, y centrándonos en la concreta limitación prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, lo cierto es que en el caso que nos ocupa no ha quedado justificado que el acceso a la información solicitada pudiese suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.”*

Finalmente, la reciente Sentencia también del Tribunal Supremo nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, dictada en el recurso de casación 577/2019 concluye lo siguiente: *“la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida”.*

En el caso que nos ocupa, cabe señalar que ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no han sido invocados ninguna de las causas de inadmisión o límites al acceso legalmente previstas. Restricciones al acceso que, por otro lado, y en atención a la información que consta a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no resultarían aplicables, máxime teniendo en cuenta que, como hemos argumentado en reiteradas ocasiones, los límites y las causas de inadmisión previstos en la LTAIBG son excepciones y, en cuanto tales, sólo se han de aplicar si están lo suficientemente justificados, de manera clara e inequívoca.

4. Sostiene ADIF que el Plan Director solicitado es un documento interno.

No podemos compartir este criterio. Como se ha indicado *ut supra*, el Plan Director al que se pretende acceder plantea la adecuación de las líneas férreas para potenciar el tráfico de mercancías y viajeros y mejorar la calidad del servicio que se presta actualmente, reduciendo los tiempos de viaje y garantizando la fiabilidad de los servicios de transporte por ferrocarril.

El concepto de corredor ferroviario internacional de transporte de mercancías aparece recogido en el Reglamento (UE) nº 913/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de septiembre de 2010, «sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo». El objetivo de dicho Reglamento era aumentar la competitividad de los servicios ferroviarios de mercancías frente a otros modos de transporte. En dicho Reglamento se incorpora una lista inicial de 9 corredores, entre los cuales aparece el Corredor Atlántico. Su configuración inicial es Sines – Lisboa/Leixóes – Madrid – Medina del Campo/Bilbao/San Sebastián – Irún – Burdeos – París/Le Havre/Metz. La necesidad de definir un nuevo mecanismo para la cofinanciación de las actuaciones en la red TEN-T, como consecuencia del próximo marco financiero de la Unión Europea para el periodo 2021-2027, permitía extender la actual configuración del Corredor Atlántico hacia Galicia, Asturias y el norte de Castilla y León. Así lo reclamaron tanto los gobiernos autonómicos como otros organismos e



instituciones, entre los que se encuentra la Asociación Transfronteriza de Municipios Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

La propuesta de extensión del Corredor Atlántico hacia el Noroeste de España, que se realizaría a través de los tramos ferroviarios existentes que pertenecen a la red básica de la TEN-T, se elevó el 28 de noviembre de 2018 al Parlamento Europeo, a través de la propuesta del nuevo Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Mecanismo «Conectar Europa» y se derogan los Reglamentos (UE) nº 1316/2013 y (UE) nº 283/2014. Esta propuesta, que contempla la extensión hacia Galicia a través de los tramos A Coruña – Vigo – Orense – León, fue aprobada por el Parlamento Europeo el 17 de abril de 2019.

Desde este punto de vista, el documento requerido contiene información muy importante sobre un proyecto ferroviario de gran trascendencia para los ciudadanos y para la economía nacional.

En este sentido, la Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente: *“Aquellos que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”*

*“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.*

*Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso*



*concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.*

*Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”*

Por su parte, la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017 indica lo siguiente:

*“(…) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a 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. (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.”*

Por lo expuesto, la presente reclamación ha de ser estimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 20 de octubre de 2020, contra la resolución de ADIF, adscrita al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, de fecha 19 de octubre de 2020.

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

- *Copia del Plan Director de la Red Ferroviaria de Galicia, también denominado “Plan Director para la adecuación y mejora del Corredor Atlántico de mercancías en la Zona Noroeste y sus conexiones”.*

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

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>6</sup>](#), 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 octubre<sup>7</sup>](#), 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-Administrativa<sup>8</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>