



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00083287

N/REF: 3099/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE).

Información solicitada: Pliegos de contrato de servicios de redacción de estudio informativo.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Resolución: 30/04/2024
Firma: [REDACTED]
HASH: 03008883686616b2b4042a2545895983

R CTBG
Número: 2024-0496 Fecha: 30/04/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 22 de octubre de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE), 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:

«Por la presente, solicito respuesta a varias preguntas referentes al Contrato de servicios para la redacción del "Estudio informativo de la duplicación de la línea Montcada Bifurcació-Puigcerdá frontera francesa, tramo Montcada Bifurcació-Mollet" cuyo ámbito de desarrollo es la vía ferroviaria R-3 del tramo situado entre las

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

estaciones de Montcada Bifurcació-Mollet Santa Rosa, cuyo ámbito comprende los términos municipales de La Llagosta y Santa Perpetua de Mogoda.

Observo que en la página 9 del Pliego de prescripciones técnicas particulares del contrato aparece una imagen satélite o ortofotomapa cuyo título es “Propuestas No recogidas por el Plan”. En ella se marcan dos trazas en rojo que representan sendas propuestas a estudiar también por el redactor del estudio informativo. Sobre este particular, en el caso de la traza más occidental (la que discurre por el término municipal de Montcada i Reixac y Sta. Perpetua de Mogoda) albergo unas dudas:

- *Entre los núcleos urbanos de La Llagosta, Montcada i Reixac, Sta. Perpetua de Mogoda y Ripollet existe una superficie de varios kilómetros cuadrados de terreno sin edificar ¿El estudio de este trazado alternativo solamente se ceñirá taxativamente a la traza concreta dibujada en rojo? ¿O bien ese dibujo en rojo es meramente orientativo y se contemplará cierta elasticidad a la hora de estudiar un posible trazado en esta área?*

Por otro lado, en el caso de mantener el mismo trazado y duplicar la vía en este mismo:

- *¿Qué se hará con las viviendas con licencia de construcción que queden dentro del dominio público ferroviario una vez se construya la segunda vía de tren? ¿Quedarán fuera de ordenación? ¿Cuál será la situación jurídica entonces de estas viviendas? ¿Se declararán cómo construcciones compatibles, incompatibles o parcialmente compatibles?*

En caso de mantener el mismo trazado y duplicar la vía en este mismo:

- *¿Cuántas viviendas se expropiarán? En este sentido, existe el estudio informativo del 2008 que ya incluía los planos del trazado, información de la que disponen y, en base a ello, saben cuáles son concretamente las viviendas que tendrán que expropiarse.*

También me interesaría saber:

- *¿Para cuándo se prevé que esté el estudio informativo acabado?*

Finalmente, quiero recibir toda la documentación que se ha generado referente a la:

- *Supresión del paso a nivel de la R-3 a su paso por La Llagosta (PK 14+489) entre el año 2013 y la actualidad y conocer en que punto de desarrollo y tramitación está, o si bien ha existido algún tipo de desistimiento de este proyecto con efectos jurídicos en el sentido de que no se hará.*

- *Construcción de una nueva pasarela peatonal sustitutoria del paso a nivel de La Llagosta (PK 14+489) entre el año 2013 y la actualidad y en que punto de desarrollo y tramitación está.*

- *Construcción de un nuevo paso para vehículos que cruza la R-3 por encima y conecta la Avenida 7 y la calle 9 de Sta. Perpetua de Mogoda, cuya función en el estudio informativo anterior se describía cómo sustitutiva del paso a nivel que se suprimía en el PK 14-489 (La Llagosta). Me interesa recibir la documentación que se ha generado en este sentido entre el año 2013 y la actualidad y conocer en que punto de desarrollo y tramitación está.*

Asimismo, quiere que se me informe en el momento en que se apruebe dicho estudio informativo y se abra el período de información pública y alegaciones. La forma en que les pido que se haga es a través de mí correo electrónico (...). Para ello les insto a que me comuniquen a quién me tengo que dirigir para solicitar esta petición y que se cumpla».

2. EL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) dictó resolución de 31 de octubre de 2023, con el siguiente contenido:

« (...) La información solicitada en los apartados finales 5, 6 y 7 referidos a la supresión del paso a nivel de la R-3 a su paso por La Llagosta, la construcción de una nueva pasarela peatonal sustitutoria del paso a nivel de La Llagosta y la construcción de un nuevo paso para vehículos que cruza la R-3 no son competencia de esta Dirección General por lo que se ha duplicado la solicitud asignando un nuevo número de registro 001-083525 que se traslada a ADIF para su resolución.

En lo referente al resto de cuestiones planteadas en la solicitud se informa que:

De acuerdo con la letra a) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que el contrato del estudio informativo solicitado en está en fase de licitación.

En base a lo anterior se acuerda:

Inadmitir la solicitud de acceso a la información pública, (...) por la causa prevista en el artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

No obstante, en cuanto a la información pública y aprobación provisional se hará atendiendo al artículo 10.5 del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario, “se llevará a cabo, un trámite de información pública durante un período de treinta días hábiles, contados desde el día siguiente hábil al de la publicación, en el Boletín Oficial del Estado, del anuncio correspondiente. Durante el período de información pública se podrá examinar el estudio informativo y presentar en el lugar que se indique en el citado anuncio las alegaciones oportunas que deberán versar sobre la concepción global del trazado, en la medida en que afecte al interés general”.

En cuanto a la aprobación definitiva se hará conforme al artículo 10.10 del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario “La resolución del MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE expediente de información pública se notificará a quienes hayan intervenido en el trámite de información pública formulando observaciones y será publicada en el Boletín Oficial del Estado.

Cuando exista un elevado número de alegaciones cuyo contenido sea coincidente, la publicación de la referida resolución bastará con que se realice en el Boletín Oficial del Estado (...).».

3. Mediante escrito registrado el 26 de noviembre de 2023, 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 en la que pone de manifiesto lo siguiente:

« (...) Como las preguntas hacen referencia al Pliego de prescripciones y éste ya estaba publicado en la fecha en que formulé las preguntas, no se requiere que el contrato esté adjudicado para contestarlas y (...) Conviene discernir bien que yo no pretendo conocer el contenido del Estudio Informativo, sino las condiciones limitantes geográficas en que se debe desarrollar respecto a las trazas a estudiar (...)

Después de las preguntas anteriores formulé otras que hacían referencia a los criterios jurídicos y administrativos generales que se aplican cuando la construcción de una vía ferroviaria entra en conflicto con viviendas construidas, pero referidos a la situación concreta de una hipotética construcción de la segunda vía en el trazado actual entre La

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

Llagosta y Sta. Perpetua de Mogoda. El procedimiento administrativo y jurídico en estos casos está definido (expropiación, metros de la expropiación, metros de limitación de la construcción hasta la arista exterior de la vía de tren, declaración de fuera de ordenación (compatible o no), etc.) y es de sobras conocido por los responsables competentes del Ministerio aludido. (...)».

4. Con fecha 27 de noviembre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 11 de diciembre de 2023 se recibió escrito en el que se señala lo siguiente:

« (...) Desde esta Dirección General se dio acceso a toda la información que obra en su poder, así como también se informó del procedimiento de información pública, aprobación provisional y definitiva del Estudio Informativo al que hace referencia en su escrito. (...)»

En la primera cuestión planteada por el alegante, que hace referencia a la traza que viene recogida en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares se informa que, tal y como se recoge en el artículo 5 de la Ley 26/2022, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario: (...)En este momento el Estudio Informativo está en fase de licitación. Por este motivo no es posible dar información relativa a las conclusiones que resultarán del Estudio Informativo una vez se haya finalizado.

En el mismo punto pide información sobre las posibles viviendas que se podrían ver afectadas por las futuras alternativas que saldrán como resultado del Estudio Informativo. En este caso tampoco se puede dar información en este punto de la tramitación. El Estudio Informativo, una vez finalizado, aportará una primera aproximación a las afecciones y posibles expropiaciones, que deberán definirse en detalle en los posteriores proyectos constructivos y procesos expropiatorios. (...)Otra de las cuestiones planteadas es la fecha prevista de finalización del estudio. El estudio sigue en proceso de licitación. El alegante en su escrito hace referencia a una publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Dicha publicación, con fecha 19 de octubre de 2023, es la propuesta de adjudicación de la mesa de contratación. Con fecha 21 de noviembre de 2023 se publicó el anuncio de adjudicación, no habiéndose aún completado los trámites para la formalización del contrato. La fase de licitación se terminará cuando el contrato está firmado por ambas partes y se

publique en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de adjudicación junto con el contrato.

La última cuestión a la que hace referencia el alegante es a la necesidad de ser informado de manera personal de los trámites y fechas de aprobación del estudio. La solicitud de notificaciones a particulares no es objeto de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno ni está recogido en el marco jurídico del Estudio Informativo. Desde esta Dirección General se le ha informado en la resolución aprobada y publicada, de 31 de octubre de 2023, del proceso de información pública y trámites de audiencia que se recogen en el Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario. (...)

(...) Es preciso destacar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) ha venido señalando que el derecho de acceso no ampara la obtención de respuestas o la elaboración de informes «ad hoc», especialmente si dichos informes o respuestas tienen que ser elaboradas expresamente para dar contestación a una concreta solicitud de acceso, ya que ello daría lugar a actos futuros, los cuales no tienen encaje en el concepto de información pública antes referido (...).

5. El 13 de diciembre de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 16 de diciembre de 2023, se recibió un escrito en el que, en resumen, se ratificaba en los argumentos de su escrito de reclamación.

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 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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 se pide el acceso a diversa información relacionada con los pliegos de prescripciones técnicas del contrato administrativo de servicios consistente en la redacción de un estudio informativo sobre la duplicación de una línea ferroviaria.

En concreto, se solicita información sobre los trazados previstos, las viviendas afectadas, las expropiaciones previstas y la fecha estimada de finalización del estudio informativo. Por otro lado, solicita el acceso a la documentación relativa a un paso a nivel, una pasarela peatonal y un paso para vehículos que están relacionados con las obras que son objeto del estudio informativo. Finalmente, se pide información del momento de aprobación del estudio informativo y que se le invite al periodo de información pública que se abra.

El Ministerio requerido dictó resolución en la que, por un lado —en lo concerniente a la información referida a la supresión del paso a nivel y la construcción de una pasarela peatonal y un paso para vehículos—, duplica la solicitud de acceso comunicando al reclamante la ha remitido a ADIF, entidad competente para resolver, al no obrar la información en su poder. Por otro lado, respecto del resto de la información solicitada

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

acuerda la inadmisión de la solicitud con fundamento en la previsión del artículo 18.1.a) LTAIBG, al encontrarse el estudio informativo en fase de licitación y, por tanto, no concluido. Finalmente, le informa del procedimiento de licitación y de la próxima realización del trámite de audiencia de información pública.

4. Centrada la reclamación en estos términos, no habiéndose cuestionado la remisión de parte de la solicitud de acceso a ADIF, procede verificar la concurrencia de la causa de inadmisión invocada por el Ministerio en relación con la información referida al contenido de los pliegos de prescripciones técnicas del contrato administrativo de servicios para la redacción de un estudio informativo sobre la duplicación de una línea ferroviaria.

Conviene recordar, desde esta perspectiva, que *«[l]a 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»*.—Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558)—. Por ello, la concurrencia de las causas de inadmisión se habrá de justificar de forma expresa y detallada, a fin de poder comprobar su veracidad.

Respecto de la concreta causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG (que permite la inadmisión a trámite, mediante resolución motivada, de las solicitudes *«[q]ue se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general»*), este Consejo de Transparencia ya ha señalado en varias ocasiones —por todas, R CTBG 152/2023, de 13 de marzo, 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 de elaboración o en curso de publicación.

De lo anterior se desprende que no es lo mismo la información que *se encuentra en elaboración* y que, por ello, no está disponible y no puede proporcionarse en el

momento en que se da respuesta —circunstancia que no está llamada a prolongarse en el tiempo, sino que finalizará con la elaboración de la información (debiendo permitirse a partir de ese momento el acceso) o con su publicación—, con las diversas fases y documentos de un expediente en tramitación, sin que sea dable aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) LTAIBG a todos y cada uno de los documentos que integran dicho expediente inconcluso. En definitiva, no debe confundirse expediente en tramitación o en desarrollo con información en elaboración; por lo que nada impide el reconocimiento del derecho de acceso a aquellos documentos terminados o perfeccionados que formen parte de un expediente inconcluso (salvo que concurra algún límite legal).

Por lo expuesto, no procede en este caso la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG, en la medida en que la información solicitada se proyecta sobre un documento ya finalizado (el Pliego de Prescripciones Técnicas), con independencia quede que el procedimiento de licitación todavía se encuentre en curso. ni siquiera un borrador, al encontrarse el contrato de su redacción en fase de licitación—

5. Lo anterior no conduce, sin embargo, a la estimación de la reclamación, pues, como seguidamente se razona, la información solicitada no tiene encaje en la noción de *información pública* contenida en el artículo 13 LTAIBG, que se refiere a aquella información que *obre en poder* de los sujetos obligados por haberla adquirido o elaborado en el ejercicio de sus funciones. La preexistencia de la información constituye, pues, un presupuesto necesario para poder ejercer el derecho de acceso.

En este sentido, no puede desconocerse que el Ministerio requerido ha puesto de manifiesto que ha proporcionado toda la información de la que dispone y que no puede pronunciarse sobre las viviendas que *van a* expropiarse o a las actuaciones que *se llevarán a cabo* respecto de las viviendas con licencia de construcción que queden dentro del dominio público ferroviario *una vez se construya la vía del tren*. Y no dispone de esa información porque, como evidencia el propio tenor de las preguntas, se está pidiendo información sobre hechos futuros, que no han acaecido y que, por lo tanto, no constituyen información preexistente (que obre en poder del Ministerio). Así se subraya en las alegaciones ante este Consejo, en la medida que se trata de información «*sobre las posibles viviendas que se podrían ver afectadas por las futuras alternativas que saldrán como resultado del Estudio Informativo*. » En la misma línea ha de considerarse información de futuro (y, en consecuencia, no subsumible en el concepto de información pública) la pretensión de conocer *la previsión* de la finalización del estudio informativo.

Tampoco tiene encaje en la noción de información pública la solicitud de aclaración del contenido de una página concreta del pliego de prescripciones técnicas (en este caso, aclaración de si el trazo dibujado respecto del trazado alternativo es taxativo u orientativo), pues lo que se está pidiendo es un informe explicativo del contenido de esos pliegos (a los que ya ha accedido); pretensión que tampoco encuentra encaje en la definición de información pública del artículo 13 LTAIBG.

Finalmente, no constituye una solicitud de acceso a la información pública la pretensión del solicitante de que *se informe del momento en que se abra el período de información pública y alegaciones* a través de su correo electrónico; petición en la que no se pretende acceder a información que obre en poder de la Administración requerida sino a que esta realice una actuación de notificación o información de la apertura de alegaciones en el trámite de información pública. Entiende este Consejo que asiste la razón al órgano requerido cuando, en sus alegaciones, sostiene que la información solicitada no se refiere a contenidos o documentos que obren en su poder por haber sido elaborados o adquiridos en ejercicio de sus funciones y en el ámbito de su competencia; presupuesto este, como se ha señalado, necesario para que resulte de aplicación lo dispuesto en la Ley de transparencia.

6. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede la desestimación de la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE).

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, 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: 2024-0496 Fecha: 30/04/2024

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>