



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 31/01/2024  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-081177

**N/REF:** 2440-2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** HUERMUR – Asociación para la Conservación del Patrimonio de la Huerta de Murcia.

**Dirección:** [REDACTED]

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

**Información solicitada:** Proyecto en yacimiento arqueológico.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria.

R CTBG  
Número: 2024-0116 Fecha: 31/01/2024

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 de julio de 2023 la asociación 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«Copia digital completa, y de sus anexos si existen, del proyecto entregado públicamente en fecha de hoy 13-07-2023 por el Ministerio de Transportes, Movilidad*

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

y Agenda Urbana al Ayuntamiento de Murcia para restaurar y poner en valor el Yacimiento de San Esteban.

NOTA: Este proyecto, cuyo nombre exacto podría ser el de “PROYECTO BÁSICO DE LA PUESTA EN VALOR DEL YACIMIENTO ARQUEOLÓGICO DEL ARRABAL ANDALUSÍ DE LA ARRIXACA Y DEL JARDÍN DE SAN ESTEBAN MURCIA”, ha sido entregado por el ministerio a la citada entidad local de forma pública tras la reunión de trabajo que ha mantenido el alcalde de Murcia con la subdirectora general de Arquitectura y Edificación del Ministerio (...).

Enlace a la nota de prensa oficial del ayuntamiento de fecha 13-07-2023:

<https://centromedios.murcia.es/PUBLICO/NotaPrensa/Default.aspx?pldNoticia=66103&pldPagina=25>

Además, la citada nota de prensa oficial indica que “El alcalde, José Ballesta, ha explicado que el proyecto, que consta de más de 5.000 folios y 600 documentos, cuenta con un presupuesto definitivo de 32 millones de euros.”

De lo anterior, se desprende que la información que se solicita ya se encuentra elaborada, finalizada y obra en poder de este ministerio».

2. EL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) dictó resolución de 28 de julio de 2023 señalando lo siguiente:

« (...) En este sentido cabe señalar que el solicitado “proyecto de ejecución” consiste en un documento eminentemente técnico que, en ningún caso, cuenta con el carácter de definitivo. Y por no haber sido válidamente emitido por ningún órgano de las Administración Pública, de acuerdo con los requisitos fijados en el artículo 26 de la Ley 39/2015, tampoco guarda la consideración de documento administrativo.

Por lo tanto, el documento técnico al que se refiere el presente informe y que obra en poder de este Ministerio, si bien se encuentra en estado avanzado de desarrollo, aún no ha sido aprobado por el Órgano de Contratación, trámite preceptivo en base a lo previsto en el artículo 134 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En la actualidad, dicho proyecto de ejecución se encuentra en fase de supervisión (trámite previsto en el artículo 136 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por

*el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas), y pendiente de obtención de la autorización administrativa en materia de patrimonio prevista en el artículo 19 de la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español.*

*Visto lo anterior, cabe informar de que el proyecto de ejecución solicitado se encuentra en fase de tramitación.*

*No obstante, con motivo de la licitación de las obras y en cumplimiento de lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, HUERMUR podrá acceder a toda la información publicada en el Perfil del Contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público entre la que se encontrará la documentación solicitada.*

*De acuerdo con lo informado, SE RESUELVE: Inadmitir a trámite la solicitud conforme al artículo 18.1 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por referirse a información en curso de elaboración.*

*No obstante, ya se ha indicado que con motivo de la licitación de las obras y en cumplimiento de lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, HUERMUR podrá acceder a toda la información publicada en el Perfil del Contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público entre la que se encontrará la documentación solicitada».*

3. Mediante escrito registrado el 28 de julio de 2023, la asociación solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

*« (...) La documentación solicitada, es decir, el Proyecto Básico y de Ejecución para la puesta en valor del yacimiento arqueológico del arrabal andalusí de la Arrixaca y del jardín de San Esteban, en Murcia, ya existe, está elaborado y por tanto terminado. Esto es así por varias razones: la primera, porque el MITMA reconoce en su resolución que ahora se recurre que “obra en poder de este Ministerio”; y segundo, porque Huermur ha podido saber a través de la nota de prensa oficial del Ayuntamiento de Murcia de*

---

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

*fecha 13/07/2023 (...), y que se indicó como aviso en la solicitud de acceso a la información, que el proyecto y documentación que se solicita ha sido entregada por el ministerio a la citada entidad local de forma pública (...).*

*Todo esto viene apoyado además por lo expresado por el MITMA en su resolución, pues en la misma se dice que la información se encuentra “en fase de supervisión”, llegando a indicar también que la información solicitada está “pendiente de obtención de la autorización administrativa en materia de patrimonio prevista en el artículo 19 de la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español.”*

*Vemos así que si el proyecto solicitado está en “supervisión”, y aún más si está pendiente de un informe/autorización desde el punto de vista cultural, es porque el proyecto e información pedidos se han enviado al órgano de patrimonio histórico para informar/evaluar/supervisar, y por tanto la documentación ya está elaborada y obra en poder del ministerio como él mismo ha dicho.*

*De esta forma, la información solicitada está sujeta a lo estipulado en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (...).*

*Cuestión distinta es que el procedimiento donde se ha generado y acumulando el proyecto e información solicitada aún no haya finalizado, y esté pendiente de informes varios u otras cuestiones de “supervisión” o contratación.*

*El Ministerio parece confundir expediente en tramitación con información en proceso de elaboración, en la medida en que el proyecto e información solicitada son documentos terminados y, por tanto, susceptibles de entrega, sin que a ello obste que el procedimiento de “supervisión” o de contratación no haya finalizado. (...)*

*Dice constantemente el MITMA que la información que se pide será publicada en el portal de contratación, pero no indica en qué fecha, ni da plazos concretos ni que dicha publicación se vaya a llevar a cabo en un tiempo cercano o razonable. Pueden pasar meses o años para ello, incluso décadas, o no llegar a realizarse nunca, si no hay disponibilidad presupuestaria o cambian los criterios de las administraciones implicadas en el proyecto. (...) ».*

4. Con fecha 1 de agosto de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 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 10 de agosto de 2023 se recibió escrito en el que se señala lo siguiente:

*« (...) El proyecto, en la fase en la que se encuentra en estos momentos, no es un proyecto definitivo susceptible de ser licitado por los siguientes motivos:*

*– Está todavía pendiente el acuerdo entre las partes cofinanciadoras que termine de definir el modo de acometer la inversión, pudiendo ser necesario subdividir el proyecto en fases, tal y como se ha señalado previamente y se recoge en la propia nota de prensa aportada por el recurrente.*

*– Asimismo, la resolución aprobatoria del proyecto, por parte de la Oficina de Supervisión, es un documento indispensable que se debe incluir en el expediente de contratación, de acuerdo con el artº 138 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. En este sentido, la revisión que se realice por parte de la Oficina de Supervisión puede dar lugar a requerimientos que impliquen modificaciones del proyecto, por lo que, en tanto no se produzca esta aprobación, el proyecto no es definitivo.*

*– Del mismo modo, las observaciones o exigencias que pudieran trasladar desde Patrimonio Cultural de la Región de Murcia podrían dar lugar a modificaciones en el proyecto, lo que implicaría su rectificación (como la adopción de diferentes soluciones constructivas, la sustitución de los materiales elegidos, el empleo de otras técnicas de ejecución, etc., pudiendo llegar, incluso, a la redefinición del proyecto completo). (...)».*

5. El 10 de agosto de 2023, se concedió audiencia a la asociación reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 25 de agosto de 2023, se recibió un escrito en el que se expone que:

*« (...) Que las alegaciones efectuadas por la Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura, en adelante DGAUA, en nada desvirtúan la reclamación efectuada por esta parte actora, pues no se ha logrado acreditar ni argumentar que el proyecto/información solicitada no esté ya elaborada y obre en poder de la administración a la que se le ha solicitado. (...)».*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)<sup>3</sup> 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 Gobierno](#)<sup>4</sup>, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</sup>, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)<sup>6</sup> 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*”.

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 la copia completa del proyecto de puesta en valor del yacimiento arqueológico del arrabal andaluz de la Arrixaca y del Jardín de San Esteban de Murcia.

---

<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&p=20181206&tn=1#a24>

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

El Ministerio requerido resolvió denegar el acceso a la información por considerar que concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG, por cuanto se trata de un documento que no tiene el carácter de definitivo, además de entender que tampoco guarda la consideración de documento administrativo.

4. Sentado lo anterior, conviene recordar que con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG, antes transcrito, se considera información pública aquella que obre en poder del sujeto obligado por haberla elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones y en el ámbito de sus competencias.

En el presente caso, se pide el acceso a la copia de un proyecto relacionado con un yacimiento arqueológico que, según se desprende de la nota de prensa oficial del Ayuntamiento afectado, consta de más de 5.000 folios y 600 documentos. Se trata, por tanto, de un documento administrativo.

En este sentido, no se entiende bien qué ha querido señalar la Administración al decir que, siendo de carácter «*eminente técnico*», no guardaría «*la consideración de documento administrativo*». Se trata de información que obra en poder el sujeto obligado y que ha elaborado en el ejercicio de sus funciones y en el ámbito de sus competencias, por lo que no puede dudarse de su carácter de información pública de acuerdo con el artículo 13 LTAIBG.

5. A la vista de cuanto antecede, entendiendo que la documentación solicitada tiene la condición de información pública, debe analizarse la posible concurrencia de la causa de inadmisión invocada por el Ministerio.

A estos efectos, es preciso tener en cuenta que el derecho de acceso a la información pública es un derecho que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación.

Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como se ha encargado de recordar en su Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

«[l]a Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, 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; y, en fin, que, 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. Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: “[...] La 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”. De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: “[...] 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 y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad».*

6. En relación con 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», este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado en varias ocasiones sobre su alcance. Sirva de ejemplo lo manifestado en la resolución R CTBG 152/2023, 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.

7. A la vista de lo expuesto, resulta de los antecedentes que nos encontramos ante un documento que existe, que ha sido entregado por parte del Ministerio a un Ayuntamiento, y que, independientemente de su necesidad de aprobación dentro de un expediente de contratación, tiene sustantividad propia en el procedimiento. Este Consejo no discute que dicho proyecto pueda sufrir modificaciones, ni que tenga que aprobarse, en su versión definitiva, por el órgano de contratación; lo relevante, a los efectos que aquí interesan, es que se trata de un documento que existe y que ha sido compartido con otra administración y publicitado en prensa.

No se entiende, por tanto, la invocación de la eventual aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG, que está prevista para los supuestos en los que la información aún no existe (esté en curso de elaboración) o va a ser publicada con carácter general en un breve plazo (esté en curso de publicación general), pero no cuando se reconoce que la información ya existe y está a la espera de los siguientes pasos dentro del íter del procedimiento de contratación. En realidad, lo que será objeto de publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público, como la Administración señala, no es solo el proyecto, sino los diferentes elementos del expediente de contratación.

Como ya se ha apuntado, este Consejo ha señalado 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).

8. En consecuencia, procede la estimación de la reclamación presentada al no resultar de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG invocada por la Administración.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por la Asociación para la Conservación del Patrimonio de la Huerta de Murcia (HUERMUR) frente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE).

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la entidad reclamante la siguiente información:

- «Copia digital completa, y de sus anexos si existen, del proyecto entregado públicamente en fecha de hoy 13-07-2023 por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana al Ayuntamiento de Murcia para restaurar y poner en valor el Yacimiento de San Esteban».

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la entidad reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</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>8</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

<sup>8</sup> <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](#)<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2024-0116 Fecha: 31/01/2024

---

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