



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 22/01/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-079186

N/REF: 2243/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Actualización del Plan de Cercanías de Asturias.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 27 de abril 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:

«El 29 de marzo el secretario de Estado de Transportes, junto al delegado para el Plan de Cercanías de Asturias y Cantabria y los presidentes de Renfe y Adif, presentaron en Oviedo la versión actualizada del Plan de Cercanías de Asturias. La presentación actualizó cifras globales de inversión, especificó la cantidad de proyectos que estaban ubicados en el corto plazo y las que estaban en el medio plazo, pero dejó sin detallar cuáles son, ni cuáles han caído en el largo plazo, ni cuál es el coste estimado de cada

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

uno de ellos, información de la que se dispone y que debió servir de base para la presentación power point. Quería disponer del listado de proyectos que componen el plan de cercanías actualizado de Asturias, con detalle de cuáles están en el corto, en el medio y en el largo plazo, cuál es su coste estimado y cuál su situación, es decir, si están ejecutados, en ejecución, en redacción etc. Así mismo quería disponer de copia del informe de Ineco o la consultora externa que haya ayudado a la elaboración del dictado plan y en el cual se sustenta el diagnóstico y prioridades marcadas».

2. EL ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF), entidad adscrita al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA dictó resolución con fecha 28 de junio de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«En relación con el cronograma y programa de todas las actuaciones recogidas en los planes de cercanías de Asturias y Cantabria que solicita, se indica que, a fecha de respuesta, éste se encuentra en fase de actualización y revisión. Una vez finalizada esta fase, será puesto en conocimiento de las CC.AA. y presentado en el seno de la Comisión de Seguimiento de sus respectivos planes de Cercanías; y será en ese momento cuando podrá ser compartido con medios de comunicación y otros grupos de interés.

Adicionalmente, la presentación no incluye la redacción de un informe anexo, ni consta tal informe de Ineco, o consultora externa, que haya ayudado a la elaboración de la actualización del Plan de Cercanías de Asturias y sobre el que se sustente el diagnóstico y prioridades marcadas.

En base al expositivo precedente y en aplicación del artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, se inadmite a trámite la solicitud por referirse a “información que esté en curso de elaboración o de publicación general(...)».

3. Mediante escrito registrado el 28 de junio de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«(...) la pregunta formulada por este ciudadano creo es clara: lo que se solicita es la documentación que dio soporte a dicha presentación y dicha actualización. (...).

Este ciudadano lo que pide es conocer cuáles son esas 52 actuaciones que el propio ministerio ha dicho que tiene terminadas y su coste, información de la que dispone y

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

que no ha sido entregada dentro del plazo máximo de dos meses, ni por medio de la denegación que entrega Adif ni por medio de la respuesta que anuncia por parte de Renfe ni por contestación de la Secretaría de Estado, el departamento que protagonizó la presentación que sirve de base a esta solicitud. (...).

Lo que pide este ciudadano es conocer el nombre de las otras 104, así como el presupuesto estimado de cada una de las actuaciones que ha permitido llegar a la conclusión de que todo el capítulo suma 515 millones, datos que tiene la administración y que, de nuevo, no han sido facilitados ni por el silencio administrativo que cabe reputar al ministerio, ni en la denegación de Adif. (...).

La respuesta que da Adif puede ser correcta, en el sentido de que cabe suponerle veracidad; las obras se van terminando y el sumatorio de actuaciones acabadas irá modificándose, algo que va a ir sucediendo continuamente. Hablamos de planes ambiciosos, que cubren un largo periodo de tiempo y lo lógico es que mes a mes se vayan terminando alguna de sus cientos de obras. Lo que no parece transparente es recurrir a ese factor para denegar los datos que sirvieron para una actualización del plan de cercanías presentada el 29 de marzo cuando la información se ha solicitado menos de un mes después. Dar por bueno ese argumento, o el silencio administrativo que cabe inferir en la propia secretaría de Estado implicaría que del principal instrumento de modernización de una red pública solo se dispondrá de los datos que el poder político decida, cuando el poder político lo decida y gozando de la potestad de omitir los datos que él decida, como queda patente por la falta de datos sobre la categoría de “largo plazo” expuesta».

4. Con fecha 17 de julio 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 8 de agosto de 2023 se recibió respuesta de ADIF con el siguiente contenido:

«La reclamación efectuada por el Sr. (...) no desvirtúa el contenido de la resolución recurrida. Por lo tanto, ADIF ratifica y reitera los mecanismos jurídicos invocados y los argumentos que los sostenían. No obstante lo anterior, procede realizar las siguientes alegaciones:

Pues bien, claramente lo señalado por el Sr. (...) en su reclamación no es consistente con su solicitud inicial. En la misma se solicitó expresamente el listado de proyectos del

Plan de Cercanías de Asturias, y en ningún momento se hicieron peticiones relativas a la “documentación que dio soporte” a la presentación del secretario de Estado. Al mismo tiempo, tampoco se especificaron puntos concretos de la presentación del secretario de Estado a fin de solicitar que se completara o complementara la información presente en la misma.

Es por ello por lo que en este punto debe concluirse que nos encontramos ante una alteración de los términos iniciales de la solicitud de acceso a la información pública del Sr. (...). A este respecto ha de recordarse que es criterio consolidado del CTBG el que los términos de la solicitud no pueden ser alterados en vía de reclamación, puesto que, en caso contrario, quedaría comprometida la debida seguridad jurídica que debe presidir la tramitación de los procedimientos administrativos.

(...)

En definitiva, el Sr. (...) se estaría valiendo de la actual vía de reclamación para alterar el objeto de su solicitud inicial con el fin de sortear su inadmisión. Consecuentemente, ADIF considera que no cabe acoger los argumentos en los que basa la presente reclamación, debiendo ser desestimada.

Sin perjuicio de lo anterior, en lo que se refiere al fondo del asunto, en relación con el Plan de Cercanías de Asturias se debe de empezar considerando que, con fecha 20 de febrero de 2023, la ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y los presidentes de Asturias y Cantabria alcanzaron una serie de acuerdos en relación con los servicios de cercanías de ambas comunidades, entre los cuales destaca:

(...)

Seguidamente, y como se ha mencionado por el Sr. (...) en su reclamación, con fecha 29 de marzo de 2023 el secretario de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, presentó la actualización del mencionado Plan. Sobre este punto, el propio Sr. (...) admite que la presentación del secretario de Estado fue distribuida a los medios de comunicación. De esta manera, el 29 de marzo de 2023 se dio acceso a la información disponible en ese momento sobre las actuaciones del Plan de cercanías, ello de conformidad con lo previsto en el artículo 5.1 de la Ley 19/2013, a fin de garantizar la transparencia del funcionamiento y control de las actuaciones públicas.

Es en este punto donde debe llamarse la atención sobre la figura del Comisionado para la ejecución de los planes de cercanías de Asturias y Cantabria, el cual es precisamente el encargado del seguimiento, actualización y revisión de las actuaciones del Plan. En

efecto, dentro del mencionado acuerdo entre la ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y los presidentes de Asturias y Cantabria se recogía la creación de la figura del Comisionado, el cual fue nombrado en la misma fecha de la presentación del secretario de Estado (29 de marzo de 2023).

Desde su nombramiento, mencionado expresamente en la nota de prensa indicada en la reclamación del Sr. (...), la labor del Comisionado ha incluido el seguimiento de las actuaciones de los planes, su revisión y actualización. En consecuencia, la información contenida en la presentación de 29 de marzo del secretario de Estado debe considerarse obsoleta a fecha de la solicitud del Sr. (...), ello en razón de que la misma ha estado sometida desde entonces a un proceso de revisión y actualización por parte del Comisionado. Por tanto, la información de dicha presentación no podría usarse de referencia porque podrían darse discrepancias significativas con el estado actualizado del programa de actuaciones de los planes de cercanías.

No se debe olvidar en este punto que el Sr. (...) solicitó específicamente el “listado de proyectos que componen el plan de cercanías actualizado de Asturias”. Pues bien, de conformidad con lo anterior y, como no podía ser de otra manera, en la resolución objeto de reclamación se indicó que el programa de actuaciones y relación de proyectos del Plan de Cercanías de Asturias solicitado por el Sr. (...) se encuentra en fase de actualización y revisión. Sin embargo, no es menos cierto que también se indicó que, tras la finalización de la labor de seguimiento y actualización de actuaciones por parte del Comisionado, la información sería puesta en conocimiento de las Comunidades Autónomas y presentada en el seno de la Comisión de Seguimiento de sus respectivos planes de Cercanías; y será en ese momento cuando será compartida con medios de comunicación y otros grupos de interés.

Por ello, debe concluirse que la inadmisión en virtud del artículo 18.1 a) de la Ley 19/2013 fue articulada correctamente. (...)».

5. El 9 de agosto de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, recibándose escrito el mismo día en el que expone que:

«En opinión de este ciudadano, Adif pretende hacer pasar la reclamación por algo que no es, una nueva petición, o una petición ampliatoria, al objeto de que sea desestimada sin entrar en el fondo.

(...)

En suma. Lamento las vueltas que se trata de dar a una consulta que no solo era clara, sino que fue atendida sin ningún tipo de impedimento en anteriores ocasiones. En 2018 este ciudadano solicitó, esta vez sí a Adif directamente, la lista de proyectos del Plan de Cercanías. Lo hizo en la solicitud 001-026812 y la respuesta fue el listado completo de cada uno de los proyectos especificando su situación en los términos de nuevo solicitados (en redacción, en ejecución, en planificación, etc.). Es decir, se pide algo que ya se ha pedido, después de un ejercicio de transparencia limitada (la presentación del nuevo plan) que evidenció que hay más datos de los que se ha querido contar. Bastaba mantener la vocación de transparencia mostrada en anteriores ocasiones para evitar la presente controversia».

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 al listado de proyectos que componen el Plan de Cercanías de Asturias (con especificación del plazo, coste y situación) y a la copia del informe de la consultora externa en el que se fundamenta.

El organismo requerido resolvió inadmitir a trámite la solicitud en aplicación del artículo 18.1.a) LTAIBG, al encontrarse el citado plan en fase de actualización y revisión. En la fase de alegaciones de este procedimiento, pone de manifiesto que en la reclamación se han alterado los términos iniciales de la solicitud de acceso.

4. Sentado lo anterior, conviene recordar que la naturaleza revisora de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG impide alterar la inicial solicitud de acceso —si no es para acotar su objeto— debiendo por tanto este Consejo circunscribir su examen y valoración, exclusivamente, al objeto de la solicitud formulada ante el órgano cuya decisión ahora se revisa, sin extender su pronunciamiento a otras materias no incluidas en la petición inicial.

En este caso, asiste la razón a ADIF cuando alega que se ha producido una alteración del objeto de la solicitud en la reclamación, pues inicialmente se pretendía el acceso al listado de proyectos del Plan de Cercanías de Asturias y no a la documentación que dio soporte a la presentación del Secretario de Estado, como tampoco se especificaron actuaciones concretas.

5. En lo que se refiere a lo pretendido inicialmente, 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»*.

A estos efectos se ha de partir de la premisa, tantas veces reiterada por este Consejo, de la amplia formulación del derecho constitucional de acceso a la información y la consecuente interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites y de las causas de inadmisión previstas en los artículos 14 y 18 LTAIBG que, en todo caso se aplicarán ponderando los diversos intereses concurrentes y de forma proporcionada —por todas,

Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530)— .

Por otra parte, este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el alcance de la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG que permite inadmitir solicitudes de acceso respecto de información que está en curso de elaboración y de publicación general. Así, en la resolución R/0324/2018, se puso de manifiesto que la citada causa de inadmisión «(...) *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.

La entidad pública empresarial ADIF indica, tanto en su resolución inicial como en las alegaciones ante este Consejo, que en la fecha en la que dio respuesta el Plan de Cercanías de Asturias se encontraba en fase de actualización, por lo que sería puesto en conocimiento de las Comunidades Autónomas, presentado en el seno de la Comisión de Seguimiento de los respectivos planes de Cercanías y compartido con los medios de comunicación y otros grupos de interés cuando finalizara la revisión.

En cuanto a la copia del informe en el que se basa el plan, señala que no ha sido elaborado ni por *Ineco* ni por cualquier otra consultora, ni está prevista la redacción de un informe anexo en la presentación, por lo que no existe la información solicitada.

6. Teniendo en cuenta todo lo anterior, se ha de considerar debidamente justificada la aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG, por lo que la reclamación debe ser desestimada. Todo ello sin perjuicio de recordar a las partes que la causa de inadmisión invocada, por su naturaleza, tiene una vigencia temporalmente limitada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a ADIF / 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.

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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0069 Fecha: 22/01/2024

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>

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