



Resolución 163/2020

S/REF: 001-039648

N/REF: R/0163/2020; 100-003536

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Ampliación proyecto complementario Alta Velocidad Murcia

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al 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](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 6 de enero de 2020, la siguiente información:

El Proyecto Complementario al Proyecto de construcción del nuevo acceso ferroviario de alta velocidad a Levante. Madrid - Castilla la Mancha - Comunidad Valencia - Región de Murcia. Tramo: Accesos a Murcia y PERMEABILIZACIÓN del trazado ferroviario (expediente 3.17/20830.0221 - OC 005/17) tenía fecha de terminación el 21/12/2019.

Como llegada dicha fecha el proyecto se encuentra sin terminar, solicito:

1. *La nueva fecha de finalización.*

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

2. *Motivos causantes del retraso. Si son imputables a la adjudicataria o no y en su caso cuantía de la indemnización.*

3. *La solicitud y sus anexos de la empresa adjudicataria para la ampliación del plazo de ejecución.*

2. Mediante resolución de fecha 25 de febrero de 2020, ADIF ALTA VELOCIDAD contestó al solicitante en los siguientes términos:

Con fecha 7 de enero 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 por [REDACTED], ADIF considera que procede conceder el acceso a la información por lo que se le comunica que:

1.- *La nueva fecha de finalización es el 21 de septiembre de 2020.*

2.- *El motivo principal es que una parte de las actuaciones incluidas en el proyecto complementario, como el desmontaje de la pasarela y sus ascensores, dependen del Proyecto principal. Por lo tanto, ha sido necesario adaptar el plazo del proyecto complementario para coordinarlo con las actuaciones del proyecto principal. Los motivos causantes del retraso son ajenos al proyecto complementario.*

3.- *Se adjunta el ANEXO I 001-039648 Propuesta y Conformidad.*

3. Ante la citada respuesta, con fecha de entrada el 26 de febrero de 2020, el reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

Con relación al punto 2, considero que la pregunta no ha sido respondida, mi pregunta es si los retrasos son imputables a la "adjudicataria", no al "proyecto" como dice la respuesta de Adif, ambos proyectos, el inicial y el complementario los está ejecutando la misma adjudicataria, insisto en la pregunta, ¿los retrasos son imputables a la adjudicataria o no?, los retrasos, conforme al contrato pueden implicar indemnizaciones, si ha sido así ¿Cuál es su importe?

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

Con relación al punto 3, faltan documentos. No figura la solicitud, figuran algunos anexos como son la propuesta de concesión y la aceptación por parte de la adjudicataria. Mi petición es más extensa, pido la Solicitud de ampliación de plazos y su documentación anexa.

4. Con fecha 24 de abril de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a ADIF ALTA VELOCIDAD, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente al objeto de que efectuase las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el día 5 de junio de 2020 ADIF ALTA VELOCIDAD realizó las siguientes alegaciones:

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

- *En respuesta a la cuestión plantada en el punto 2. Como se indicaba en la ejecución del proyecto complementario se ha visto condicionada por el avance de algunas actuaciones prevista en el proyecto principal, lo que como se le indico en la resolución del expediente 001-039648 "...ha sido necesario adaptar el plazo del proyecto complementario para coordinarlo con las actuaciones del proyecto principal...". En su momento Adif-AV propuso una ampliación de plazo a la adjudicataria, a la que ésta dio su conformidad. Hasta la fecha no se ha suscitado ninguna controversia contractual en relación con los retrasos, su atribución y sus consecuencias jurídicas. Es importante recordar que el contrato está sometido a derecho administrativo, lo que quiere decir que cualquier incidencia de esta índole conllevaría la generación de una serie de actos administrativos. Estos actos deberán ser motivados (ex artículo 35 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Por lo tanto, esta entidad (o cualquier administración en esta misma situación) tiene radicalmente vedado emitir juicios de valor o realizar hipótesis sobre futuribles. En todo caso, entendemos que, de haberse generado esa cuestión, el reclamante, que lógicamente no tendría la condición de interesado en el procedimiento administrativo, debería ver limitado su derecho de acceso a esa información en virtud de lo dispuesto en el artículo 14.1 f) de la Ley 19/2013.*

- *En relación con el punto 3, indicar que se ha entregado copia de la documentación contractual necesaria para la tramitación y aprobación de ampliación de plazo según los procedimientos de contratación de ADIF-AV.*

A tal efecto se le ha entregado la propuesta de ampliación de plazo que realiza Adif-AV a la empresa adjudicataria y la aceptación por parte de ésta. Entendiendo que estos dos documentos son los que abarcaban su petición "Solicitud".

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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

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

3. En primer lugar, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

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

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

En el caso que nos ocupa, tal y como manifiesta la Administración en su resolución, la solicitud de información tuvo entrada en el órgano competente para resolver el día 7 de enero de 2020, por lo que el plazo para resolver y notificar finalizó el 7 de febrero de 2020, mientras que la resolución sobre derecho de acceso tienen fecha de 25 de febrero de 2020, es decir, pasado el plazo del que disponía y sin que conste la fecha de notificación al solicitante.

En este sentido, se recuerda que, según lo indicado en el propio Preámbulo de la Ley, *con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.*

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en numerosos casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016](#)⁵ o más recientemente [R/0628/2018](#)⁶ y [R/017/19](#)⁷) sobre la demora en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual "*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*". La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. Respecto al fondo del asunto, hay que señalar que, por un lado, la Administración manifiesta que ha resuelto conceder el acceso a la información solicitada, informando sobre la nueva fecha de finalización, los motivos del retraso y adjuntando la propuesta y conformidad a la nueva fecha, y que, por otro, el solicitante considera que no se le ha facilitado la totalidad de la información solicitada faltando por responder a *si los retrasos son imputables a la adjudicataria, si pueden implicar indemnizaciones, y si ha sido así ¿Cuál es su importe?*, y faltando por adjuntar la solicitud de ampliación y sus anexos.

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/01.html

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/03.html

Con carácter previo, conviene señalar que el [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](#)⁸ dispone lo siguiente:

- Artículo 98. *Prórroga del plazo en los supuestos de imposición de penalidades.*

Cuando el órgano de contratación, en el supuesto de incumplimiento de los plazos por causas imputables al contratista y conforme al artículo 95.3 de la Ley, opte por la imposición de penalidades y no por la resolución, concederá la ampliación del plazo que estime resulte necesaria para la terminación del contrato.

- Artículo 100. *Petición de prórroga del plazo de ejecución.*

1. La petición de prórroga por parte del contratista deberá tener lugar en un plazo máximo de quince días desde aquél en que se produzca la causa originaria del retraso, alegando las razones por las que estime no le es imputable y señalando el tiempo probable de su duración, a los efectos de que la Administración pueda oportunamente, y siempre antes de la terminación del plazo de ejecución del contrato, resolver sobre la prórroga del mismo, sin perjuicio de que una vez desaparecida la causa se reajuste el plazo prorrogado al tiempo realmente perdido.

Si la petición del contratista se formulara en el último mes de ejecución del contrato, la Administración deberá resolver sobre dicha petición antes de los quince días siguientes a la terminación del mismo. Durante este plazo de quince días, no podrá continuar la ejecución del contrato, el cual se considerará extinguido el día en que expiraba el plazo previsto si la Administración denegara la prórroga solicitada, o no resolviera sobre ella.

- Y Artículo 102. *Procedimiento para las modificaciones.*

1. Cuando sea necesario introducir alguna modificación en el contrato, se redactará la oportuna propuesta integrada por los documentos que justifiquen, describan y valoren aquélla. La aprobación por el órgano de contratación requerirá la previa audiencia del contratista y la fiscalización del gasto correspondiente.

2. En el caso de que el contratista no solicitase prórroga en el plazo anteriormente señalado, se entenderá que renuncia a su derecho, quedando facultada la Administración para conceder, dentro del mes último del plazo de ejecución, la prórroga que juzgue conveniente, con imposición, si procede, de las penalidades que establece el artículo 95.3 de la Ley o, en su

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-19995>

caso, las que se señalen en el pliego de cláusulas administrativas particulares, salvo que considere más aconsejable esperar a la terminación del plazo para proceder a la resolución del contrato.

De la legislación contractual se deduce que, además de la posibilidad de que el contratista solicite a la Administración una prórroga del plazo de ejecución, existe la posibilidad de que la Administración la conceda sin necesidad de que el contratista la solicite.

5. Teniendo en cuenta lo anterior y que la Administración, en vía de alegaciones, confirma que *En su momento Adif-AV propuso una ampliación de plazo a la adjudicataria, a la que ésta dio su conformidad*, podemos entender que en el presente supuesto no se ha presentado solicitud por parte del contratista, sino que se trata de uno de los casos en los que ampliación parte de la Administración, y en este supuesto *para coordinarlo con las actuaciones del proyecto principal*, debido como explica a que *el desmontaje de la pasarela y sus ascensores, dependen del Proyecto principal*.

De ahí que la documentación que se ha podido facilitar por ADIF-AV sea solo la *Propuesta* (de la Administración) y la *Conformidad* (del contratista).

A este respecto, conviene reiterar que el artículo 13 de la LTAIBG dispone expresamente que el objeto de una solicitud de acceso puede ser información 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. Es decir, el hecho determinante para que una información pueda ser solicitada es que la misma se encuentre disponible para el organismo o entidad al que la solicitud haya sido dirigida debido a que la haya generado o la haya obtenido en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, es importante recordar la Sentencia 15/2018, de 14 de febrero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 en el PO 33/2019 en el siguiente sentido: *(...) no pudiéndose obviar que la información guarda relación con los recursos públicos, de forma que lo solicitado entra dentro del ámbito de aplicación de la ley y se trata de información que ya existe, es decir que no precisa ser reelaborada para proporcionar el acceso sin perjuicio de que pueda no existir un repositorio común a todos los órganos de contratación del grupo Fomento, aspecto que, como se ha expuesto, no guardaría relación con la causa de inadmisión, de forma que, a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe, debiéndose reiterar*

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/53_MFomento_5.html

*que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del **derecho de acceso a la información que exista** y esté disponible mediante una sola labor de agregación, **siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13 de la Ley.***

Así como, más reciente la Sentencia 33/2019, de 29 de marzo de 2019, dictada por el Juzgado central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 en el PO 36/2018 en el siguiente sentido: “(...) *Es más, analizado el expediente instruido no existe en lo actuado dato, informe o documento alguno que acredite que los Centros Territoriales de RTVE realizasen inversión publicitaria de manera autónoma, ni que desvirtúe la afirmación de la recurrente de que dicha inversión se gestionaba centralizadamente, por lo que en este particular extremo el acto impugnado resulta disconforme a derecho al contravenir lo establecido en el art. 13 de la Ley al imponer a la recurrente la obligación de entregar una información que no posee.*”

Atendiendo a lo anterior, no puede obviarse a nuestro juicio que la información requerida y no facilitada (la solicitud de ampliación y sus anexos) no tiene la consideración de información pública tal y como se puso de manifiesto anteriormente, ya que nos encontramos ante un supuesto en el que es la Administración la que propone al contratista la ampliación o prórroga del plazo de ejecución del proyecto complementarios, y no el contratista a la Administración, no obrando, por tanto, en poder de la Administración la solicitud del contratista al no haberla realizado. Por lo que, como indican nuestros Tribunales no se puede imponer a la Administración *la obligación de entregar una información que no posee.*

6. Por último, cabe señalar que aunque en el supuesto en el que nos encontramos, previsto en el mencionado artículo 102, cabe la posibilidad de la *imposición, si procede, de las penalidades que establece el artículo 95.3 de la Ley o, en su caso, las que se señalen en el pliego de cláusulas administrativas particulares, salvo que considere más aconsejable esperar a la terminación del plazo para proceder a la resolución del contrato*, la Administración ha confirmado en vía de alegaciones que *Hasta la fecha no se ha suscitado ninguna controversia contractual en relación con los retrasos, su atribución y sus consecuencias jurídicas.*

Por todo ello, cabe concluir que según la Administración, y este Consejo de Transparencia no tiene razones para ponerlo en duda, los retrasos no han sido imputables a la adjudicataria y no hay penalizaciones, al menos de momento, habiéndose facilitado toda la información disponible.

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

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 26 de febrero de 2020, contra la resolución de 25 de febrero de 2020 de ADIF ALTA VELOCIDAD (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA).

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹⁰](#), 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 octubre¹¹](#), 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-Administrativa¹²](#).

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

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>