



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-027268

N/REF: R/0524/2018 (100-001424)

FECHA: 3 de diciembre de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 7 de septiembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] presentó el 10 de agosto de 2018 solicitud de acceso a la información, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), dirigida al MINISTERIO DE FOMENTO, con el siguiente contenido:

1. Proyecto de construcción del soterramiento de la Red Arterial Ferroviaria de la ciudad de Murcia. Nuevo Acceso Ferroviario de Alta Velocidad de Levante. Madrid-Castilla la Mancha-Comunidad Valenciana-Región de Murcia. Soterramiento de estación y Barriomar.

2. Proyecto de construcción del soterramiento de la Red Arterial Ferroviaria de la Región de Murcia. Nuevo Acceso Ferroviario de Alta Velocidad de Levante. Madrid-Castilla la Mancha-Comunidad Valenciana-Región de Murcia. Soterramiento de Nonduermas.

Ambos correspondientes al expediente de licitación Nº: 3.18/20830.0295

2. Mediante Resolución de fecha 7 de septiembre de 2018, la Entidad Pública Empresarial ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF) ALTA VELOCIDAD, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO contestó a [REDACTED] en los siguientes términos:

reclamaciones@consejodetransparencia.es



De acuerdo con el apartado 2 de la disposición adicional primera de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se registrarán por su normativa específica, y por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

Una vez analizada la solicitud, ADIF considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que la documentación solicitada está incluida en un expediente de contratación actualmente en licitación y esta contratación se establece dentro de régimen jurídico de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales que en su art. 19 sobre Principios de la contratación, indica:

Los contratos que se adjudiquen en virtud de la presente ley se ajustarán a los principios de no discriminación, de reconocimiento mutuo, de proporcionalidad, de igualdad de trato, así como al principio de transparencia.

Hasta que concluya la licitación, se podrá hacer entrega de la documentación en igualdad de condiciones que el resto de peticionarios.

La información sobre la licitación está disponible en el enlace:

<http://www.adifaltavelocidad.es/AdifWeb/licitaciones/listadoLicitaciones.jsp?>

Acompañan a esta resolución los siguientes documentos:

- ANEXO I 001-027268 Instrucciones para la retirada de la Información de concursos en licitación.*
- ANEXO II 001-027268 Pliego de Cláusulas Administrativas.*

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública que ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución.

- 3. Ante esta respuesta, el 7 de septiembre de 2018, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia Reclamación de [REDACTED], de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que manifestaba lo siguiente:*

Se me deniega acceso a una información que no he solicitado, El Contrato. He solicitado Los Proyectos.

El referido Artículo 19 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, hace mención a los Contratos, información que aún no he solicitado, ya que aún no se ha formalizado al no haberse finalizado el proceso de licitación.





4. El día 12 de septiembre de 2018, se trasladó la documentación obrante en el expediente a ADIF ALTA VELOCIDAD, para que presentase las alegaciones que estimase oportunas en el plazo de quince días. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 28 de septiembre de 2018 y en el mismo se indicaba lo siguiente:

Se entiende que no ha habido una interpretación correcta de la respuesta facilitada.

En la resolución del expediente no se hace referencia a la denegación de la entrega del contrato aludido que, por otro lado, tal y como indica el solicitante, todavía no existe.

En relación a la entrega de los proyectos solicitados se indica:

"...la documentación solicitada está incluida en un expediente de contratación actualmente en licitación y esta contratación se establece dentro de régimen jurídico de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales que en su art. 19 sobre Principios de la contratación, indica:

Los contratos que se adjudiquen en virtud de la presente ley se ajustarán a los principios de no discriminación, de reconocimiento mutuo, de proporcionalidad, de igualdad de trato, así como al principio de transparencia.

Dada esta circunstancia, en aplicación del apartado 2 de la Disposición 1a (D.A. 1ª-2) de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, que expresa que se regirán por su normativa específica, y por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, se le comunica al solicitante que hasta que concluya la licitación, se podrá hacer entrega de la documentación en igualdad de condiciones que el resto de peticionarios.

Para facilitar dicha entrega, se proporciona en documento anexo a la resolución las Instrucciones para la retirada de la Información de concursos en licitación.

Así mismo, como ampliación de la información se proporciona un enlace donde consultar la información sobre la licitación y, en documento anexo a la resolución, copia del Pliego de Cláusulas Administrativas.

Es decir, no hay una negativa a dar la información pero sí la exigencia de usar el conducto reglado y que, aunque sea de modo transitorio y hasta que se resuelva la licitación, no es el Portal de Transparencia.



A ello hay que añadir también la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en su apartado 1:

"La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo."

Finalmente, como referencia, en las alegaciones presentadas al CTBG al expediente de reclamaciones R/0084/2017, ante una petición de un proyecto incurso en un proceso de licitación, se argumentaba la posibilidad de la aplicación del artículo 14.1.h). En su resolución el Consejo procedió a desestimar la reclamación.

En todo caso y ante la existencia de varias justificaciones que imposibilitan proceder a la entrega de la información, se ha optado por la fórmula que consideramos menos lesiva a los intereses del solicitante dándole una vía para la obtención de la información requerida (D.A. 1a-2).

5. A la vista del escrito de alegaciones y en aplicación del art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de 2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se procedió a dar trámite de audiencia al interesado para que alegara lo que estimara conveniente.

En escrito de respuesta al trámite de audiencia, con entrada el 1 de octubre de 2018, el reclamante señaló lo siguiente:

Bien. No voy a presentarme a la licitación porque la exigencia de presentar la documentación en persona en Madrid me pilla un poco lejos.

Tal vez si fuera ciudadano madrileño estaría en igualdad de condiciones a la hora de acceder a la información solicitada, pero como soy ciudadano murciano aguardaré a que se adjudique.

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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.



2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 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 el presente caso, la Administración ha denegado la información solicitada, en base a la Disposición Adicional Primera, apartado 2 de la LTAIBG según la cuál *“Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”*; señalando que *la documentación solicitada está incluida en un expediente de contratación actualmente en licitación y esta contratación se establece dentro de régimen jurídico de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales*; pero indicando al Reclamante el enlace en el que la información sobre la licitación está disponible.

En relación a la causa alegada para denegar la información, este Consejo de Transparencia, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG aprobó el Criterio Interpretativo nº 8 de 2015 sobre la disposición adicional mencionada. En dicho criterio se indica lo siguiente:

“IV. La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.

En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias.

En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que





regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.

La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.”

Teniendo en cuenta este criterio, procede analizar a continuación si la normativa alegada por la Administración tiene regulado específicamente un derecho de acceso a la información.

La Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, contempla en su Anexo IX las Prescripciones relativas a la publicación de los anuncios mencionados en los artículos 64, 65, 66 y 67; a la publicación de información complementaria o adicional, y al formato y modalidades para la transmisión de los anuncios por medios electrónicos. Esta publicidad de las licitaciones y el modo de llevarla a acabo no guarda relación alguna con el derecho de acceso a la información que recoge la LTAIBG, ya que no establece procedimiento alguno de acceso, ni condiciones para su ejercicio, ni legitimados al mismo, ni plazos para solicitarlo o denegarlo, ni límites o causas de inadmisión del mismo. En definitiva, no recoge un verdadero procedimiento de acceso a la información, por más que regule exhaustivamente los trámites de la licitación, por lo que, no puede considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.

En definitiva, por los argumentos anteriores debe concluirse que no resulta de aplicación la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la LTAIBG al presente caso.

4. Asimismo, cabe añadir que el enlace proporcionado por la Administración no facilita al Reclamante la información solicitada, ya que, a través del mismo se accede a la página web de ADIF Alta Velocidad, en la que en el apartado Contratación se incluye la información relativa a las Licitaciones, donde se puede acceder al expediente número [3.18/20830.0295](#) correspondiente a las “OBRAS DE EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS: - PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DEL SOTERRAMIENTO DE LA RED ARTERIAL FERROVIARIA DE LA CIUDAD DE MURCIA. NUEVO ACCESO FERROVIARIO DE ALTA VELOCIDAD DE LEVANTE. MADRID-CASTILLA LA MANCHA-COMUNIDAD VALENCIANA-





REGIÓN DE MURCI. SOTERRAMIENTO DE ESTACIÓN Y BARRIOMAR - PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DEL SOTERRAMIENTO DE LA RED ARTERIAL FERROVIARIA DE LA REGIÓN DE MURCIA. NUEVO ACCESO FERROVIARIO DE ALTA VELOCIDAD DE LEVANTE. MADRID – CASTILLA LA MANCHA – COMUNIDAD VALENCIANA – REGIÓN DE MURCIA. SOTERRAMIENTO DE NONDUERMAS”, en el que se encuentran anexados el Pliego de Prescripciones Técnicas, el Pliego de Prescripciones Administrativas y un documento adicional. Es decir, la información necesaria para presentarse a la licitación y el procedimiento de contratación, pero no el proyecto como tal, y como indica el interesado en el trámite de audiencia, *No voy a presentarme a la licitación.*

A la vista de lo indicado hasta ahora, no parece lógico que si la información que se pone a disposición del interesado fuera la misma que ha solicitado, se alegue a su vez para denegarla la existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la información (Disposición Adicional 1ª.2).

5. Sentado lo anterior, con carácter previo, cabe señalar que hasta el momento, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha atendido diversas reclamaciones presentadas por el mismo interesado, todas ellas relativas a las obras de alta velocidad en la Región de Murcia. Por ejemplo, la Reclamación R/0233/2018, *En relación al Proyecto de construcción del nuevo acceso ferroviario de alta velocidad de levante Madrid - castilla la mancha - comunidad valenciana - región de Murcia tramo: accesos a Murcia y permeabilización del trazado ferroviario*, en el que una parte de la información fue proporcionada directamente por la Administración en contestación al ejercicio del derecho de acceso y otra por estimación de este Consejo de Transparencia a la Reclamación presentada; si bien, hay que tener en cuenta que se refería a proyectos con la contratación finalizada y que ya se estaban ejecutando. Y lo mismo se puede apreciar en la reclamación R/0344/2018, constando que la información fue facilitada por ADIF Alta Velocidad e incluso aclarada en vía de reclamación, motivo por el cual este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno desestimó la citada reclamación.
6. Por otra parte, en relación con la manifestación que realiza la Administración en su escrito de Alegaciones, sobre que *Finalmente, como referencia, en las alegaciones presentadas al CTBG al expediente de reclamaciones R/0084/2017, ante una petición de un proyecto incurso en un proceso de licitación, se argumentaba la posibilidad de la aplicación del artículo 14.1.h). En su resolución el Consejo procedió a desestimar la reclamación*, hay que poner de manifiesto, que la entidad ADIF Alta Velocidad en su escrito de alegaciones lo que indicó fue que *en aplicación del artículo 14.1 h) de la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, también se podía haber limitado el derecho de acceso a la información por el potencial perjuicio a los intereses económicos y comerciales. Se optó por el aplazamiento del acceso hasta la*





publicación de la licitación, art. 18.1 a), para proceder dentro del procedimiento interno establecido.

*Es decir, que no denegó la información en base a la limitación recogida en el artículo 14.1 h) (intereses económicos y comerciales), sino que **La denegación al acceso a la información solicitada era con carácter temporal, a la espera de la publicación de la licitación del contrato derivado de la ejecución del proyecto que contiene la información** (art. 18.1 a).*

Sin tener en cuenta lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que es de aplicación al presente caso la misma fundamentación que en la citada reclamación R/0084/2017:

- 4. No obstante, este Consejo de Transparencia comparte la idea de que adelantar información o documentación dentro de un procedimiento en curso lo desvirtúa, sobre todo teniendo en cuenta que puede comprometer principios generales del derecho o principios tan importantes para la buena finalización de la contratación en el sector público como puedan ser la no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, la salvaguarda de la libre competencia, la buena fe del contratista, la seguridad jurídica, la confianza legítima y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.*

Resulta evidente que la LTAIBG tiene como finalidad la publicidad y transparencia de los procedimientos administrativos, principio que también inspira la normativa de la contratación en el sector público. Pero esta publicidad y transparencia, una de cuyas herramientas es el derecho de acceso a la información, no debe oponerse a principios básicos recogidos en otra norma con rango de Ley, como el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que han de ser igualmente observados, puesto que la transparencia tampoco se consagra como un derecho absoluto.

En efecto, como indica la Sentencia en Apelación 71/2016, de la Audiencia Nacional, de 6 de febrero de 2017, “La Ley 19/2013, no contiene remisión ni precepto expreso sobre interpretación de sus artículos, encontrándose las líneas básicas y particulares de su aplicación en su Preámbulo, sin perjuicio de su sometimiento a la Constitución y a las normas interpretativas recogidas en el Código Civil”. - “Que la interpretación y aplicación de las normas, no debe hacerse con única referencia del precepto o de la norma directamente aplicable, sino en relación sistemática, con el conjunto del Ordenamiento Jurídico en la medida en que sea de aplicación”. - “El derecho de Información, constituye un derecho de elaboración legal, recogido en la Constitución, artículo 105 b), pero fuera de la regulación contenida en los artículos 14 al 30, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20.1 d) de la Constitución y (...)



avanza como su límite, inicialmente, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas, por lo que no lo consagra como un derecho absoluto”.

En el presente caso, a juicio de ADIF - que comparte este Consejo de Transparencia - avanzar información o documentación de cualquier tipo a terceros, ajenos o no al procedimiento de contratación en curso, puede suponer vulnerar principios básicos de la contratación administrativa, señaladamente la prohibición de crear desventajas competitivas de unas empresas sobre otras o la confianza legítima de los contratantes y la seguridad jurídica debida, produciendo efectos secundarios no pretendidos por la LTAIBG, como la repetición del procedimiento de contratación por reclamaciones de dichas empresas licitadoras, puesto que 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, como razona la Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5, de Madrid.

5. En conclusión, debe desestimarse la Reclamación presentada, sin perjuicio de que ADIF haga pública, a quien se lo solicite, la información o documentación pretendida en el momento en que finalice el procedimiento de contratación en curso con la oportuna licitación y adjudicación final de la obra, quedando por ello a salvo el ejercicio - aunque diferido, en este caso - del derecho de acceso consagrado en la LTAIBG.

En el presente caso, según se puede comprobar en el indicado enlace a la página web, cuando el interesado presenta la solicitud de información el plazo para presentar licitaciones estaba abierto, constando ahora que ha finalizado el 28 de septiembre de 2018, sin que se hay producido la adjudicación.

7. En conclusión, debe desestimarse la Reclamación presentada, sin perjuicio de que ADIF, cuando finalice el procedimiento y se adjudique la obra para el soterramiento, haga pública y proporcione toda la información, preservándose así el derecho de acceso a la información pública consagrado en la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada





el 7 de septiembre de 2018, contra la Resolución de ADIF Alta Velocidad, entidad adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, de fecha 7 de septiembre de 2018

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, 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.

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

