



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 696/2018

S/REF: 001-030116

N/REF: R/0696/2018; 100-001914

Fecha: 13 de febrero de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Fomento/ ADIF Alta Velocidad

Información solicitada: Alta Velocidad: Accesos a Murcia

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF), MINISTERIO DE FOMENTO, 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 20 de octubre de 2018, la siguiente información:

Respecto 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, según se desprende de las certificaciones de obra nº32 de febrero 2018, la fecha de finalización de la obra pasa a ser el

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

25/10/2019, y la nº35 de mayo de 2018 la establece en el 25/04/2021.

Solicito:

1. Las respectivas solicitudes de ampliación de plazo.
2. Las respectivas aprobaciones y sus justificaciones.
3. El plan de obra y orden de ejecución de los trabajos definitivo.

El plan de obra tiene carácter contractual, tal y como establece el Artículo 1.3.7. del Pliego de prescripciones técnicas particulares del Modificado 1 de dicho proyecto, y del que cito a continuación sus primeros párrafos.

Artículo 1.3.7. Plan de Obra y orden de ejecución de los trabajos

En los plazos previstos en la Legislación sobre Contratos con el Estado, el Contratista someterá a la aprobación del ADIF el Plan de Obra que haya previsto, con especificación de los plazos parciales y fecha de terminación de las distintas instalaciones y unidades de obra, compatibles con el plazo total de ejecución. Este Plan, una vez aprobado, adquirirá carácter contractual. Su incumplimiento, aún en plazos parciales, dará objeto a las sanciones previstas en la legislación vigente, sin obstáculo de que la Dirección de Obra pueda exigir al Contratista que disponga los medios necesarios para recuperar el retraso u ordenar a un tercero la realización sustitutoria de las unidades pendientes, con cargo al Contratista.

Dicho Plan de Obra contendrá un diagrama de barras valorado y un PERT relacionado con aquél, con el estudio de caminos y actividades críticas para la Obra.

El Contratista presentará, asimismo, una relación complementaria de los servicios, equipos y maquinaria que se compromete a utilizar en cada una de las etapas del Plan. Los medios propuestos quedarán adscritos a la obra durante su ejecución, sin que en ningún caso pueda retirarlos el Contratista sin la autorización escrita del Director de la Obra.

2. Mediante resolución de fecha 22 de noviembre de 2018, ADIF contestó al solicitante en los siguientes términos:

(...) ADIF considera que procede conceder el acceso a la información por lo que se le comunica que:

Punto I. Las respectivas solicitudes de ampliación de plazo.

Se adjunta a la presente resolución el documento:

- ANEXO 1001-030116 Informe propuesta cesión prorroga.pdf

La aprobación de la ampliación de plazo, por 24 meses, establece como fecha fin de ejecución el 25 de octubre de 2019 (en la pág. 1 se resumen las ampliaciones anteriores).

Punto 2. Las respectivas aprobaciones y sus justificaciones.

Se adjunta el documento:

- ANEXO 11001-030116 Contrato de modificado de obras.pdf

En la modificación de contrato aprobada, se amplía tanto el presupuesto como el plazo de ejecución en 18 meses, es decir, hasta el 25 de abril de 2021 (se recoge en la cláusula 5ª del contrato).

Punto 3. El plan de obra y orden de ejecución de los trabajos definitivos.

Se adjunta el documento:

- ANEXO III 001-030116 Plan Obra ACC Murcia red

3. Con fecha de entrada el 25 de noviembre de 2018, 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:

La respuesta al punto 2 data la finalización de la obra en el 25 de abril de 2021.

Sin embargo en la respuesta al punto 3 facilitan un plan de obra que finaliza en diciembre de 2019.

Esto es una incongruencia, y entiendo que el plan de obra facilitado es un plan de obra antiguo, no está actualizado.

Insisto por tanto en que se me facilite el plan de obra actualizado con el fin previsto en abril de 2021.

Adjunto el plan de obra facilitado, con finalización en diciembre de 2019.

4. Con fecha 29 de noviembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, al objeto de que efectuase las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito entrada el día 21 de diciembre de 2018 ADIF realizó las siguientes alegaciones:

Atendiendo a dicha reclamación, y en función a la petición realizada por el Ministerio de Fomento, se procede a formular la siguiente alegación al requerimiento:

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

Se ha facilitado la planificación actual vigente de las obras.

La fecha que marca el plazo de ejecución está datada según el documento, de fecha 10 de mayo de 2018, entregado como "Anexo II 001-030116 Contrato de Modificado de Obras" donde se establece una ampliación de plazo y presupuesto.

El plan de obras actual se establece tras la decisión política de que el AVE no llegue a Murcia hasta que lo haga soterrado.

Esta decisión se votó por una ajustada mayoría en la última reunión del Consejo de Administración de la Sociedad Murcia A V celebrada el 19 de julio de 2018.

Hay que diferenciar entre la planificación de las obras y el plazo de ejecución.

El plan de obra es un documento interno de trabajo que es susceptible de modificación en adaptación a la evolución de las obras y las circunstancias que les puedan afectar. Se trata de un cronograma donde se recogen las distintas fases de obra y el acoplamiento entre las mismas según la previsión inicial de duración.

El plazo de ejecución obedece más a una cuestión administrativa y, no habiendo necesidad de ampliarlo, no se modifica en función de posibles cambios fluctuantes de la duración de las obras.

5. A la vista de las alegaciones formuladas, en aplicación del [artículo 82 de la Ley 39/2015³](#), de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y al objeto de que el reclamante pudiera presentar las alegaciones que considerase oportunas, en el plazo de 10 días hábiles, se procedió a la apertura del trámite de audiencia con fecha 9 de enero de 2019.

Mediante escrito registrado de entrada el 11 de enero de 2019, el reclamante manifestó lo siguiente:

En mi reclamación adjunto dos documentos adicionales que no se han tenido en cuenta en las alegaciones, y que resumo a continuación. El plan de obra tiene carácter contractual, tal y como establece el Artículo I.3.7. del Pliego de prescripciones técnicas particulares del Modificado 1 de dicho proyecto.

Dicho Plan de Obra contendrá un diagrama de barras valorado y un PERT relacionado con aquél, con el estudio de caminos y actividades críticas para la Obra.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

El Contratista presentará, asimismo, una relación complementaria de los servicios, equipos y maquinaria que se compromete a utilizar en cada una de las etapas del Plan.

Y ESPECIALMENTE SE ECHAN EN FALTA EN EL PLAN DE OBRA FACILITADO TAREAS COMO:

Acabados del interior del túnel.

Desmantelamiento de los cerramientos provisionales como pantallas acústicas, cierres anti vandálicos y urbanos.

Desmantelamiento de la pasarela.

Desmantelamiento de la vía provisional.

Reposición de viales, como enlace de Torre de Romo con Pio XII (actual paso a nivel de Santiago el Mayor), y Calle Orilla de la vía Norte.

SI NO SE VAN A LLEVAR A CABO ESTAS TAREAS SOLICITO QUE SE ESPECIFIQUE CONVENIENTEMENTE EL MOTIVO.

6. Por último, mediante escrito de 8 de enero de 2019, y con carácter previo a evacuar el trámite de audiencia, el reclamante reiteró lo indicado en su solicitud y lo que luego alegó en el propio trámite de audiencia.

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](#)⁴, 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](#)⁵, 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*".

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&tn=1&p=20181206#a12>

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, debe comenzarse indicando que según se ha indicado en los antecedentes de hecho, ADIF acordó *conceder el acceso a la información* solicitada por el interesado, sin embargo, el solicitante no está conforme, ya que el plan de obra facilitado *finaliza en diciembre de 2019*, lo que considera incongruente con la ampliación del plazo de ejecución, *previsto en abril de 2021*, por lo que, solicita en su reclamación el plan actualizado.

A este respecto, cabe señalar que en su escrito de alegaciones ADIF confirma que ***Se ha facilitado la planificación actual vigente de las obras***, facilitando, además, una serie de explicaciones al respecto, a lo que el reclamante no ha puesto objeción en su trámite de audiencia, por lo que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que ADIF ha proporcionado al interesado el Plan de obra que está vigente, no habiendo ninguno más no obstante la ampliación del plazo de ejecución, y por ende, le ha proporcionado toda la información solicitada.

4. Por otra parte, en relación con lo que el reclamante, en el trámite de audiencia, manifiesta que *especialmente se echan en falta en el plan de obra facilitado tareas como (...)*, debe de nuevo recordarse que la LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, y su objetivo es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. En este sentido, el Preámbulo de la LTAIBG, señala que *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

De igual manera, deben recordarse determinados pronunciamientos judiciales sobre este derecho de acceso, entre los que destacan por ejemplo, la [Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada](#)

en el PO 38/2016⁶ y que se pronuncia en los siguientes términos: *"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."*

Respecto al plan de obra, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público⁷, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, establece en su artículo 233.1 e) que *Los proyectos de obra deberán comprender, al menos: Un programa de desarrollo de los trabajos o plan de obra de carácter indicativo (...)*. Y, según indica el reclamante, el artículo 1.3.7 del Pliego de prescripciones técnicas particulares establece que *Dicho Plan de Obra contendrá un diagrama de barra valorado y un PERT relacionado con aquél, con el estudio de caminos y actividades críticas para la obra.*

Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, *echar de menos tareas en el plan de obra facilitado*, que se ajusta a la normativa anteriormente mencionada, no es denegación del acceso a la información solicitada, ni es una consideración que deba considerarse incardinada dentro de la finalidad perseguida por la LTAIBG según se ha señalado previamente. Por el contrario, entendemos que la misma se

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct-Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/16_particular_7_tributos.html

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902&p=20190209&tn=1#a2-45>

corresponde con una apreciación del reclamante y que de la misma no puede concluirse que el derecho a la información no haya sido debidamente atendido.

Por lo 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 25 de noviembre de 2018, contra el ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (ADIF), MINISTERIO DE FOMENTO.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁸](#), 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 octubre⁹](#), 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-Administrativa¹⁰](#).

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>