

## Resolución 683/2019

**S/REF:** 001-035815

**N/REF:** R/0683/2019; 100-002953

**Fecha:** 16 de diciembre de 2019

**Reclamante:** Titulización de Activos SGFT, S.A.

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Fomento

**Información solicitada:** Expediente elaboración normativa e Informes de la Junta Consultiva de Contratación

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la sociedad reclamante solicitó al MINISTERIO DE FOMENTO, 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) y con fecha 11 de julio de 2019, la siguiente información:

*1. Informes de Abogacía del Estado:*

*1.1. Informes de la Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento identificados con s/Rfa. 752/2017, 2014/2017 y 2145/2015; 1.2. Informe de la Abogacía General del Estado identificado con s/Rfa 1/2013.*

*2. Expediente de elaboración y aprobación del Real Decreto-Ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, en todo lo relativo a sus artículos sexto y séptimo, relativos respectivamente a: i) la modificación de la*

---

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

*Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión de autopistas de peaje; y ii) la modificación del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Esta remisión deberá incluir toda la documentación relativa a su tramitación, esto es, comprendiendo todos los traslados, informes y observaciones realizados en el mismo, como las observaciones que pudieran haberse emitido en el trámite de observaciones previas a la reunión de Secretarios y Subsecretarios de Estado que precedió a la reunión del Consejo de Ministros en que se aprobó.*

*3. Informes emitidos por los servicios jurídicos, ya sea Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento, Abogacía General del Estado, o cualquier otro, así como por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en los expedientes de preparación, elaboración y aprobación de los Pliegos de cláusulas administrativas particulares y/o de condiciones que rigen las ocho autopistas de peaje actualmente en concurso, a las que nos referimos seguidamente: 3.1. R3/R5, Pliego aprobado por Orden de 25 de mayo de 1999, publicado en BOE de 27 de mayo; 3.2. R2, Pliego aprobado por Orden de 4 febrero 2000, publicado en BOE de 10 de febrero; 3.3. R4, Pliego aprobado por Orden de 11 abril de 2000, publicado en BOE de 14 de abril; 3.4. M12, Pliego aprobado por Orden FOM/541/2002, de 5 de marzo, publicado en BOE de 13 de marzo; 3.5. Aucosta, Pliego aprobado por Orden FOM/2265/2003, de 1 de agosto, publicada en BOE de 8 de agosto de 2003; 3.6. AP36, Pliego aprobado por Orden FOM/2266/2003, de 1 de agosto, publicado en el BOE de 8 de agosto de 2003; 3.7. AP41, Pliego aprobado por Orden FOM/2267/2003, de 1 de agosto, publicado en BOE de 8 de agosto; 3.8. Ciralsa, Pliego aprobado por Orden FOM/2264/2003, de 1 de agosto, publicado en BOE de 8 de Agosto.*

2. Con fecha 16 de septiembre de 2019, la DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS (MINISTERIO DE FOMENTO) dictó resolución por la que contestaba a la sociedad reclamante lo siguiente:

*Con fecha de 12 de julio de 2019 tuvo entrada en la Unidad de Transparencia del Ministerio de Fomento, la solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicitud que quedó registrada con el número 001-035815.*

*Con fecha de 17 de julio de 2019 esta solicitud se recibió en la Dirección General de Carreteras, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre para su resolución.*

*Una vez analizada la solicitud, la Dirección General de Carreteras considera que procede dar respuesta a la solicitud deducida por TITULIZACIÓN DE ACTIVOS SOCIEDAD GESTORA DE FONDOS DE TITULIZACIÓN S.A.*

*En relación con su solicitud, se informa que en los documentos anexos se encuentra toda la información de la que dispone la Dirección General de Carreteras.*

3. Ante la citada contestación, la sociedad reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 23 de septiembre de 2019, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

*(...)*

*III. Que el **expediente núm. 001-035792** fue respondido mediante resolución de la Abogacía General del Estado de 29 de julio de 2019, posteriormente complementada mediante resolución de 6 de septiembre de 2019.*

*Se adjuntan, como **Documentos número 4 y 5**, copia de las citadas resoluciones de la Abogacía General del Estado, a través de las cuales se ha facilitado a mi representada la información pública requerida en los puntos 1.1 y 1.2 de su solicitud.*

*Sin embargo, dado que la Abogacía General del Estado no ha facilitado información alguna respecto de los puntos 2 y 3 de la solicitud, mi representada ha formulado reclamación ante este CTBG, que la está tramitando con el número de **expediente 100-002846**.*

*Se adjuntan, como **Documentos número 6 y 7**, respectivamente, copia de la reclamación formulada ante el CTBG y del escrito del CTBG por el que le da trámite. (...)*

4. *Centrándonos en el punto 2 de nuestra solicitud, lo que mi mandante pidió fue el acceso a la documentación obrante en el expediente de elaboración y aprobación del RD-Ley 1/2014, en todo lo concerniente a sus artículos sexto y séptimo, relativos a la modificación, respectivamente, de la Ley de Autopistas y del TRLCSP. (...)*

*Sin embargo, tal y como se ha indicado en el Expositivo IV de la presente reclamación, lo único que se ha facilitado a mi mandante –a través de la Resolución de Hacienda– es lo siguiente:*

*(i) E-mail de fecha 21 de enero de 2014, en cuya virtud la Vicesecretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda remite a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento – con copia a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo–*

---

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

*una propuesta inicial de redacción normativa a incluir en lo que acabó siendo el RD-Ley 1/2014.*

*(ii) E-mail de fecha 23 de enero de 2014, en cuya virtud la Vicesecretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda remite a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento –con copia a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Presidencia, que en aquel entonces tenía también atribuidas las competencias de Secretaría del Gobierno- una nueva versión de la propuesta de redacción normativa.*

*Por su parte, la Resolución de la DGC no ha aportado ningún documento ni información en relación con el procedimiento de elaboración y aprobación del RD-Ley 1/2014.*

*Pues bien, sea dicho con el debido respeto y en estrictos términos de defensa, los documentos facilitados por la Resolución de Hacienda no pueden constituir la totalidad de los documentos elaborados o adquiridos en el marco de la elaboración y aprobación del RD-Ley 1/2014. Más aún cuando la propia Resolución de Hacienda señala, tal y como se ha indicado con anterioridad, que «si bien el Ministerio de Hacienda fue coproponente de la norma, la iniciativa en la tramitación [...] la coordinó el Ministerio de Fomento». Así pues, el Ministerio de Fomento (al que se le dirigió inicialmente la solicitud de acceso a información pública) debería haber aportado alguna documentación en relación con el expediente de elaboración y aprobación del RD-Ley 1/2014, cosa que no ha hecho. (...)*

*Por el contrario, esta representación entiende que, en el proceso de elaboración y aprobación del RD-Ley 1/2014 debieron generarse, como mínimo, los siguientes documentos:*

- Observaciones a la primera versión de la propuesta de redacción normativa enviada en fecha 21 de enero de 2014, y que justificaron el envío, en fecha 23 de enero de 2014, de una nueva versión modificada.*
- Observaciones de las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Fomento y de Industria, Comercio y Turismo, a las que se les enviaron las propuestas de redacción normativa.*
- Informes emitidos por la Abogacía del Estado, teniendo en cuenta que la adopción del RD-Ley 1/2014 por parte del poder ejecutivo supuso la modificación de dos leyes aprobadas por el poder legislativo (i.e. Ley de Autopistas y TRLCSP).*
- Observaciones realizadas en el trámite de observaciones previas a la reunión de Secretarios y Subsecretarios que precedió a la reunión del Consejo de Ministros en que se aprobó el RD-Ley 1/2014.*
- Propuesta sometida a la consideración del Consejo de Ministros.*

*(...) la Resolución de la DGC, según se ha indicado en el Expositivo V de la presente reclamación, se ha limitado a aportar copia de la publicación, en el Boletín Oficial del Estado, de los Pliegos que rigen los Contratos de Concesión, señalando asimismo que ello constituye «toda la información de la que dispone la Dirección General de Carreteras».*

*(...) debe tenerse en cuenta que, conforme al artículo 49.3 del Real Decreto 218151-4-29689-v1.1 - 11 - 66-40665341 Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ("TRLCAP") – aplicable *ratione temporis* a algunos de los Contratos de Concesión a los que se refiere el presente escrito–, para la aprobación de los respectivos Pliegos era necesario «el informe previo del Servicio Jurídico respectivo».*

*Asimismo, en el expediente de aprobación de los Pliegos resultaba igualmente preceptivo el informe de fiscalización de la Intervención (vid. artículo 67.1 del TRLCAP) y, a partir de la entrada en vigor de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, el correspondiente estudio de viabilidad (vid. artículo 227 del TRLCAP).*

*Además, considerando que la aprobación de los Pliegos adoptó la forma de Real Decreto, en su procedimiento de elaboración debieron emitirse los documentos a los que se refiere el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno: entre otros, informe de necesidad y oportunidad, memoria económica e informe de la correspondiente Secretaría General Técnica.*

*Sin embargo, a día de hoy ninguno de los citados documentos han sido facilitados a mi representada por parte de la Administración (...)*

4. Con fecha 30 de septiembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada 18 de octubre de 2019, la DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS (MINISTERIO DE FOMENTO) realizó las siguientes alegaciones:

*Se anexa toda la información de la que dispone esta Dirección General de Carreteras, tras una búsqueda exhaustiva de los documentos solicitados por el interesado:*

- *Informes Abogacía del Estado 752/2017, 2145/2015, respecto al 2014/2017 no se anexa ya que se corresponde con un modificado de contrato de servicios de la carretera A-44*

*Albolote -Santa Fe y que no guarda relación con la petición. El informe 1/2013 no se incluye ya que está fuera del ámbito de la Dirección General de Carreteras.*

• *Adicionalmente a lo anterior se incluyen documentos relacionados con la petición.*

5. El 22 de octubre de 2019, en aplicación del art. 82 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)<sup>3</sup>, se concedió Audiencia del expediente a la sociedad reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Mediante escrito de entrada 28 de octubre de 2019, la sociedad reclamante manifestó lo siguiente:

*(...)*

*PRIMERA.- El informe de la Abogacía del Estado núm. 752/2017 está incompleto (...)*

*SEGUNDA.- (...) las Alegaciones de la DGC vienen acompañadas de los informes emitidos por la JCCA en relación con los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de autopistas AUCOSTA, CIRALSA y AP-41.*

*En cualquier caso, faltarían por aportar los informes emitidos por la JCCA en relación con los pliegos de los demás contratos de autopistas indicados en nuestra solicitud: (a) R3/R5, (b) R2, (c) R4, (d) M12, y (e) AP36.*

*TERCERA.- (...)*

*Las Alegaciones de la DGC vienen acompañadas de los informes emitidos por la Abogacía del Estado en relación con los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de autopistas AUCOSTA, CIRALSA y AP-41.*

*En cualquier caso, faltarían por aportar los informes emitidos por la Abogacía del Estado en relación con los pliegos de los demás contratos de autopistas indicados en nuestra solicitud: (a) R3/R5, (b) R2, (c) R4, (d) M12, y (e) AP36.*

*CUARTA.- Está pendiente de aportación la documentación correspondiente al expediente de elaboración y aprobación del RD-Ley 1/2014*

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565#ddunica>

*(...) en las Alegaciones del Ministerio de Hacienda se indica que quien debe disponer de la documentación solicitada en relación con el expediente de elaboración y aprobación del RD-Ley 1/2014 es el Ministerio de Fomento.*

*(...) en las Alegaciones de la DGC nada se dice en relación con la documentación solicitada por esta parte en cuanto al expediente de elaboración y aprobación del RD-Ley 1/2014, ni tampoco se aporta ningún documento al respecto.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>4</sup>](#), 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<sup>5</sup>](#), 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<sup>6</sup>](#), 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 el presente caso, 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*

---

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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



*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.*

El apartado 4 del mismo precepto establece que *Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.*

En el caso que nos ocupa, tal y como figura en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la reclamación, según manifiesta la Administración, tuvo entrada el 17 de julio de 2019 en el órgano competente para resolver y la resolución sobre derecho de acceso se dictó con fecha 16 de septiembre de 2019 (notificada el 17 siguiente), es decir, un mes después de finalizado el plazo para resolver y notificar.

A este respecto, cabe recordar lo señalado en el propio Preámbulo de la Ley en el sentido de que, con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, se prevé el establecimiento de un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, al objeto de facilitar 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 casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016<sup>7</sup>](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html) o más recientes [R/0234/2018<sup>8</sup>](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html) y [R/0543/2018<sup>9</sup>](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html)) sobre esta dilación 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.

---

<sup>7</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2016/06.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)

<sup>8</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018/07.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html)

<sup>9</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018/11.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html)



4. Añadido a lo anterior, también ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho que, con posterioridad a la respuesta reclamada y como consecuencia de la reclamación, se ha ampliado la información que se proporcionó inicialmente a la sociedad reclamante.

Así, y a pesar de que la solicitud de información era clara en sus términos y que la resolución ahora recurrida decía conceder la información, claramente la concesión no fue tal. A este respecto, ha de recordarse lo ya razonado en otros expedientes previamente tramitados por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por ejemplo, el [R/0473/2018<sup>10</sup>](#), en el que se razonaba lo siguiente:

*En cuanto al fondo de la cuestión planteada, consta en el expediente que la Administración ha facilitado al Reclamante, en vía de Reclamación, una ampliación de la información solicitada, relativa a los gastos por parte del Gobierno en hoteles, dietas y viajes desde el 2015.*

*Este hecho impide por lo tanto entender que la resolución inicial era de concesión de la información. En este sentido, y tal y como ha puesto de manifiesto este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en reiteradas ocasiones (a título de ejemplo, en la R/0257/2018), **las resoluciones de concesión sólo lo son si, efectivamente y en todos sus términos, proporcionan la información solicitada por el interesado. Si la información es tan sólo parcial, bien porque parte de la misma se ha omitido a pesar de que el interesado era claro en su solicitud- como parece ser el caso que nos ocupa- o porque la Administración considera de aplicación parcial una causa de inadmisión o límite al acceso- identificando esta circunstancia claramente- no podemos afirmar que nos encontramos ante un supuesto de concesión de la información.***

En el presente supuesto, en el que justifica la Administración que facilita más información en vía de reclamación *tras una búsqueda exhaustiva*, debe recordarse al Departamento ministerial que podía haber hecho uso de la posibilidad que le ofrece el mencionado artículo 20.1 de la LTAIBG y haber ampliado el plazo máximo para resolver en atención al *volumen o la complejidad de la información que se solicita*.

5. Por otro lado, con carácter previo, cabe aclarar que la solicitud de información ha originado tres expedientes:

---

<sup>10</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018/11.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html)

1º) El expediente tramitado por el Ministerio de Justicia (nº 001-035792), cuya resolución dio origen a la reclamación nº 100-002846 presentada ante este Consejo de Transparencia, [R/0571/2019](#)<sup>11</sup>, que fue resuelta mediante resolución de 5 de noviembre de 2019, en la que acordó:

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por TITULIZACIÓN DE ACTIVOS SGFT, S.A., con entrada el 19 de agosto de 2019, contra Resolución de 29 de julio de 2019 de la ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO (MINISTERIO DE JUSTICIA).

**SEGUNDO: INSTAR** a la ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO (MINISTERIO DE JUSTICIA) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la sociedad TITULIZACIÓN DE ACTIVOS SGFT, S.A la siguiente información:

3. Informes emitidos por los servicios jurídicos, ya sea Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento, Abogacía General del Estado, o cualquier otro, así como por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en los expedientes de preparación, elaboración y aprobación de los Pliegos de cláusulas administrativas particulares y/o de condiciones que rigen las ocho autopistas de peaje actualmente en concurso, a las que nos referimos seguidamente: 3.1. R3/R5, Pliego aprobado por Orden de 25 de mayo de 1999, publicado en BOE de 27 de mayo; 3.2. R2, Pliego aprobado por Orden de 4 febrero 2000, publicado en BOE de 10 de febrero; 3.3. R4, Pliego aprobado por Orden de 11 abril de 2000, publicado en BOE de 14 de abril; 3.4. M12, Pliego aprobado por Orden FOM/541/2002, de 5 de marzo, publicado en BOE de 13 de marzo; 3.5. Aucosta, Pliego aprobado por Orden FOM/2265/2003, de 1 de agosto, publicada en BOE de 8 de agosto de 2003; 3.6. AP36, Pliego aprobado por Orden FOM/2266/2003, de 1 de agosto, publicado en el BOE de 8 de agosto de 2003; 3.7. AP41, Pliego aprobado por Orden FOM/2267/2003, de 1 de agosto, publicado en BOE de 8 de agosto; 3.8. Ciralsa, Pliego aprobado por Orden FOM/2264/2003, de 1 de agosto, publicado en BOE de 8 de Agosto.

Esta resolución del Consejo de Transparencia ha sido recurrida por el Ministerio de Justicia ante la jurisdicción contencioso-administrativa, dando lugar al P.O. 122/2019 que se encuentra tramitándose por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 y en el que actualmente está pendiente de adopción de la medida cautelar solicitada por el Ministerio de suspensión de la ejecución de la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

---

<sup>11</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2019.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019.html)

**2º) El presente expediente correspondiente al Ministerio de Fomento** (nº 001-035815) cuya resolución ha dado origen a la reclamación nº 100-002953 presentada ante este Consejo de Transparencia, R/0683/2019.

**3º) El expediente correspondiente al Ministerio de Hacienda** (nº 001-035814) cuya resolución ha dado origen a la reclamación nº 100-002945 presentada ante este Consejo de Transparencia con nº de expediente R/0680/2019, y que ha sido desestimada mediante resolución con la misma fecha que la presente, al considerar que el Ministerio de Hacienda había facilitado toda la información que obraba en su poder.

6. Dicho lo anterior, hay que señalar en relación con el primer punto de la solicitud *1.1. Informes de la Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento identificados con s/Rfa. 752/2017, 2014/2017 y 2145/2015; 1.2. Informe de la Abogacía General del Estado identificado con s/Rfa 1/2013*, que dado que sobre los citados informes de la Abogacía del Estado el Ministerio de Justicia (R/0571/2019) concedió el derecho de acceso (completándose en vía de reclamación), a juicio de este Consejo de Transparencia no se considera necesario entrar a valorar la respuesta proporcionada por el Ministerio de Fomento al respecto, aunque, en este expediente y a juicio de la sociedad reclamante, no se trate de la información completa.
7. Por otra parte, cabe recordar que la información requerida en el segundo punto de la solicitud consiste en *2. Expediente de elaboración y aprobación del Real Decreto-Ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, en todo lo relativo a sus artículos sexto y séptimo, relativos respectivamente a: i) la modificación de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión de autopistas de peaje; y ii) la modificación del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Esta remisión deberá incluir toda la documentación relativa a su tramitación, esto es, comprendiendo todos los traslados, informes y observaciones realizados en el mismo, como las observaciones que pudieran haberse emitido en el trámite de observaciones previas a la reunión de Secretarios y Subsecretarios de Estado que precedió a la reunión del Consejo de Ministros en que se aprobó.*

Sobre este punto hay que señalar que, como manifiesta la sociedad reclamante, la Dirección General de Carreteras *no ha aportado ningún documento ni información en relación con el procedimiento de elaboración y aprobación del RD-Ley 1/2014*, ni en su resolución sobre el derecho de acceso ni en vía de reclamación, limitándose en las dos ocasiones a asegurar que había facilitado toda la información que tenía disponible, incurriendo en una contradicción en el caso de la resolución y a la vista de que ha facilitado más información en vía de reclamación. No obstante, podemos deducir de lo anterior que respecto a este punto 2

considera el Ministerio de Fomento que no tiene a su disposición más información que pueda proporcionar a la interesada, en afirmaciones para las que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no tiene elementos para poner en duda.

A este respecto, cabe indicar que:

- En el Preámbulo del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, se determina que es *a propuesta de los Ministros de Fomento, de Hacienda y Administraciones Públicas y de Empleo y Seguridad Social*.

- El Ministerio de Hacienda, tal y como se ha reflejado en los antecedentes de hecho, ha facilitado a la sociedad interesada en el expediente (nº 001-035814, reclamación nº 100-002945, R/0680/2019) antes referenciado: *E-mail de fecha 21 de enero de 2014 y E-mail de fecha 23 de enero de 2014*, mediante los cuales *la Vicesecretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda remite a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento (...) una propuesta inicial de redacción normativa y una nueva versión de la misma a incluir en lo que acabó siendo el RD-Ley 1/2014*.

Sentado lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte la deducción de la sociedad reclamante, en cuanto a que, vistas las propuestas iniciales y siguientes de redacción normativa por el Ministerio de Hacienda, lo normal, dado que también la reforma es a propuesta del Ministerio de Fomento (las modificaciones le afectan por razón de su competencia), exista y disponga también de esa información. De hecho, el Ministerio de Hacienda en su resolución al expediente (nº 001-035814) explica que: *Con carácter previo se advierte que, si bien el Ministerio de Hacienda fue coproponente de la norma, la iniciativa en la tramitación del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, la coordinó el Ministerio de Fomento, por lo que en este Ministerio de Hacienda no consta el expediente completo de esta norma*.

8. 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 obre 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 33/2017<sup>12</sup>](#) 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 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.***

Tampoco hay que olvidar 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 38/2016<sup>13</sup>](#) 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*

---

<sup>12</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AGE/2017/53\\_MFomento\\_5.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/53_MFomento_5.html)  
<sup>13</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AGE/2016/16\\_particular\\_7\\_tributos.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/16_particular_7_tributos.html)

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."

En este sentido, no puede obviarse a nuestro juicio que lo requerido tiene la consideración de información pública tal y como la misma es definida en el art. 13 de la LTAIBG y entronca con la *ratio iuris* de la norma ya que permite saber cómo actúan los poderes públicos y cómo se gastan los fondos públicos.

En consecuencia, la reclamación, a juicio de este Consejo de Transparencia, debe ser estimada en este punto.

9. Por último, cabe recordar el punto tres de la solicitud de información 3. *Informes emitidos por los servicios jurídicos, ya sea Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento, Abogacía General del Estado, o cualquier otro, así como por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en los expedientes de preparación, elaboración y aprobación de los Pliegos de cláusulas administrativas particulares y/o de condiciones que rigen las ocho autopistas de peaje actualmente en concurso, a las que nos referimos seguidamente: 3.1. R3/R5, Pliego aprobado por Orden de 25 de mayo de 1999, publicado en BOE de 27 de mayo; 3.2. R2, Pliego aprobado por Orden de 4 febrero 2000, publicado en BOE de 10 de febrero; 3.3. R4, Pliego aprobado por Orden de 11 abril de 2000, publicado en BOE de 14 de abril; 3.4. M12, Pliego aprobado por Orden FOM/541/2002, de 5 de marzo, publicado en BOE de 13 de marzo; 3.5. Aucosta, Pliego aprobado por Orden FOM/2265/2003, de 1 de agosto, publicada en BOE de 8 de agosto de 2003; 3.6. AP36, Pliego aprobado por Orden FOM/2266/2003, de 1 de agosto, publicado en el BOE de 8 de agosto de 2003; 3.7. AP41, Pliego aprobado por Orden FOM/2267/2003, de 1 de agosto, publicado en BOE de 8 de agosto; 3.8. Ciralsa, Pliego aprobado por Orden FOM/2264/2003, de 1 de agosto, publicado en BOE de 8 de Agosto.*



A este respecto, en primer lugar hay que señalar que el Ministerio de Fomento en vía de reclamación, conforme se ha reflejado en los antecedentes de hecho, ha proporcionado a la sociedad reclamante *informes emitidos por la Abogacía del Estado en relación con los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de autopistas AUCOSTA, CIRALSA y AP-41*, y conforme indica la reclamante *faltarían por aportar los informes emitidos por la Abogacía del Estado en relación con los pliegos de los demás contratos de autopistas indicados en nuestra solicitud: (a) R3/R5, (b) R2, (c) R4, (d) M12, y (e) AP36*.

No obstante lo anterior, como ya se ha adelantado, estos informes de la Abogacía del Estado fueron anteriormente denegados por el Ministerio de Justicia en el expediente (nº 001-035792), presentando la solicitante reclamación (100-002846, R/0571/2019) ante este Consejo de Transparencia, que no consideró de aplicación la causa de inadmisión alegada por el Ministerio de Justicia y estimó la reclamación. Frente a dicha reclamación se ha presentado recurso contencioso-administrativo por el citado Ministerio que se está tramitando ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1, P.O. 122/2019.

Teniendo en cuenta lo anterior, y a pesar de que el Ministerio de Fomento ha proporcionado una parte de la información que es objeto del expediente que afecta al Ministerio de Justicia- que, como decimos, ha sido recurrido ante la jurisdicción contenciosa-, entendemos que ya nos hemos pronunciado en dicho expediente y, por lo tanto, que no cabe volver a analizar en esta cuestión en la presente resolución.

10. En segundo lugar, hay que indicar que el Ministerio de Fomento también ha facilitado a la interesada, en vía de reclamación, *los informes emitidos por la JCCA en relación con los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de autopistas AUCOSTA, CIRALSA y AP-41*, y que según manifiesta la reclamante *faltarían por aportar los informes emitidos por la JCCA en relación con los pliegos de los demás contratos de autopistas indicados en nuestra solicitud: (a) R3/R5, (b) R2, (c) R4, (d) M12, y (e) AP36*.

A este respecto, cabe señalar que la Administración no ha alegado ninguna causa de inadmisión o límite establecido en la LTAIBG para denegar los documentos que faltan, limitándose a manifestar en sus alegaciones que *se anexa toda la información de la que dispone esta Dirección General de Carreteras*. Dicho argumento fue igualmente alegado en la resolución frente a la que se interpone la presente reclamación, a pesar de que los hechos expuestos han constatado que *tras una búsqueda exhaustiva de los documentos solicitados*, se pudo proporcionar más información. En consecuencia, se considera de aplicación todo lo argumentado en el fundamento de derecho séptimo de la presente reclamación (artículos 12 y 13, y preámbulo de la LTAIBG).



A juicio de este Consejo de Transparencia, teniendo en cuenta, como se acaba de apuntar que no ha alegado causa alguna de inadmisión o límite establecido en la LTAIBG para denegar *los informes emitidos por la JCCA en relación con los pliegos de los demás contratos de autopistas indicados en nuestra solicitud: (a) R3/R5, (b) R2, (c) R4, (d) M12, y (e) AP36*, y que de lo manifestado por la Administración no se deduce claramente que no obre en su poder estos informes ya que tras una búsqueda exhaustiva sí ha facilitado una parte de los mismos, debe estimarse la reclamación en esta parte del punto 3 de la solicitud.

Por todo ello, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, procede estimar parcialmente la reclamación presentada.

### III. RESOLUCIÓN

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

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la Reclamación presentada por TITULIZACIÓN DE ACTIVOS SGFT, S.A., con entrada el 23 de septiembre de 2019, contra Resolución de 16 de septiembre de 2019 de la DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS (MINISTERIO DE FOMENTO).

**SEGUNDO: INSTAR** a la DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS (MINISTERIO DE FOMENTO) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la sociedad TITULIZACIÓN DE ACTIVOS SGFT, S.A la siguiente información:

*2. Expediente de elaboración y aprobación del Real Decreto-Ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, en todo lo relativo a sus artículos sexto y séptimo, relativos respectivamente a: i) la modificación de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión de autopistas de peaje; y ii) la modificación del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Esta remisión deberá incluir toda la documentación relativa a su tramitación, esto es, comprendiendo todos los traslados, informes y observaciones realizados en el mismo, como las observaciones que pudieran haberse emitido en el trámite de observaciones previas a la reunión de Secretarios y Subsecretarios de Estado que precedió a la reunión del Consejo de Ministros en que se aprobó.*

*3. Informes emitidos por (...) la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en los expedientes de preparación, elaboración y aprobación de los Pliegos de cláusulas administrativas particulares y/o de condiciones que rigen las ocho autopistas de peaje*

actualmente en concurso, a las que nos referimos seguidamente: (a) R3/R5, (b) R2, (c) R4, (d) M12, y (e) AP36.

**TERCERO: INSTAR** a la DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS (MINISTERIO DE FOMENTO) a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada a la sociedad reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>14</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>15</sup>](#), 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<sup>16</sup>](#).

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

---

<sup>14</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>15</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>16</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>