

Resolución 522/2019

S/REF:

N/REF: R/0522/2019; 100-002765

Fecha: 14 de octubre de 2019

Reclamante [REDACTED] (Kommunalkredit Austria AG)

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Fomento

Información solicitada: Informe sobre concesiones de autopistas de peaje

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente y en los archivos de este Consejo de Transparencia, la entidad reclamante solicitó a la INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE), dependiente del MINISTERIO DE HACIENDA 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 30 de julio de 2018, la siguiente información:

1. Que mi representada, junto con TDA 2015-1 Fondo de Titulización, TDA 2017-2 Fondo de Titulización y Bothar Fondo de Titulización (en adelante, todos ellos conjuntamente, los "Acreedores") son titulares de la mayoría de la deuda financiera de las sociedades concesionarias (las "Concesionarias") de las autopistas de peaje objeto de los siguientes contratos de concesión:

a. Concesión administrativa para la construcción, conservación y explotación de los tramos: M-40-Arganda del Rey, de la autopista de peaje R-3, de Madrid a Arganda del Rey; M-40-

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

Navalcarnero, de la autopista de peaje R-5, de Madrid a Navalcarnero, y de la M-50 entre la autopista A-6 y la carretera M-409 ("R-3-R-5"), adjudicada mediante Real Decreto 1515/1999, de 24 de septiembre.

b. Concesión para la construcción, conservación y explotación de la autopista de peaje R-4, de Madrid a Ocaña, tramo: M-50-Ocaña, la circunvalación a Madrid M-50, subtramo desde la Carretera Nacional IV hasta la Carretera Nacional II; del eje sureste, tramo M-40-M-50 y de la prolongación de la conexión de la Carretera Nacional II con el distribuidor este y actuaciones de mejora en la M-50. Tramo: M-409-N-IV ("R-4"), adjudicada por Real Decreto 3540/2000, de 29 de diciembre.

c. Concesión administrativa para la construcción, conservación y explotación de la autopista de peaje circunvalación de Alicante, la variante libre de peaje de El Campello y otras actuaciones ("Ciralisa"), adjudicada por Real Decreto 282/2004, de 13 de febrero.

d. Concesión administrativa para la construcción, conservación y explotación de la autopista de peaje eje aeropuerto, desde la carretera M-110 hasta la A-10; de la autopista de peaje eje aeropuerto, desde la A-10 hasta la M-40; y construcción de la prolongación y mejoras del acceso sur a Barajas; de la ampliación a tres carriles de la autovía A-10, entre la conexión con el eje aeropuerto y el nudo de Hortaleza, y de la conexión aeropuerto-variante N-II y vías de servicio sur de Barajas Eje Aeropuerto ("Eje Aeropuerto"), adjudicada por Real Decreto 1197/2002, de 8 de noviembre.

e. Concesión administrativa para la construcción, conservación y explotación de la autopista de peaje Cartagena-Vera ("Aucosta"), adjudicada por Real Decreto 245/2004, de 6 de febrero.

f. Concesión de obra pública para la construcción, conservación y explotación de la autopista de peaje Ocaña-La Roda y la autovía libre de peaje A-42, tramo N-301-Atalaña del Cañavate ("AP36") (en adelante, todos ellos conjuntamente, los "Contratos").

2. Que los Acreedores tienen reconocida prenda en garantía del pago de la respectiva deuda financiera sobre el derecho de crédito de la respectiva Concesionaria derivado de la resolución de cada uno de los Contratos (habitualmente denominado RPA). El importe global de dicha deuda financiera asciende a 3.500 M €, aproximadamente.

3. Que las anteriores circunstancias le constan a la Administración General del Estado, que es parte de los procedimientos concursales tanto de las Concesionarias como, en su caso, de sus accionistas únicos, además de por haberse aportado en vía administrativa la documentación acreditativa de todo ello.

4. Que, en los procedimientos que se tramiten para la liquidación de los Contratos y, acaso también, en los procedimientos que se tramiten en relación con esta cuestión, como pudieran ser los expedientes que se tramiten para la resolución de los Contratos así como para la incautación, total o parcial, de las garantías prestadas por las Concesionarias, la Intervención General de la Administración del Estado emitirá los pertinentes informes, habida cuenta de las obligaciones de pago resultantes de todos ellos para la Administración General del Estado. Así y entre otras cuestiones, esa Intervención General deberá realizar la fiscalización previa de los acuerdos que aprueben la liquidación de los Contratos que serán dictados por el Consejo de Ministros en su condición de órgano de contratación (artículo 8.1. a del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, de desarrollo del régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado).

5. Que, en todo caso, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (la "AIReF"), en su Informe 24/18, de 18 de mayo de 2018, afirma que "la nueva estimación de la RPA realizada por la IGAE reduce el coste a 1.800M€ en 2018 desde los 3.500M€ anunciados en la APE 2017-2020". Ello supone reducir la indicada estimación a la mitad.

6. Que, al amparo de lo dispuesto en los artículos 12, 13 y 17 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (la "Ley 19/2013"), y en el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (la "Ley 39/2015"), por medio de la presente solicito acceso a los contenidos y documentos elaborados o adquiridos por la Intervención General de la Administración del Estado en el ejercicio de sus funciones en la emisión de las dos estimaciones de la RPA a las que alude la AIReF en su Informe 24/18, así como cualquier información pública relacionada con lo anterior y con el cálculo o estimación de la RPA (o importes resultantes de la liquidación de los Contratos) en cualquier ámbito o procedimiento. A efectos puramente aclaratorios, esta solicitud de acceso comprende, entre otra información, la documentación e información que haya servido de base y justificación tanto para el primero como para el segundo cálculo, así como las razones y justificaciones, en su caso, del destacado cambio en la estimación.

7. Que se advierte que, en todo caso, no concurre en la presente solicitud ninguna de las causas de inadmisión de las previstas en el artículo 18 de la Ley 19/2013.

8. Que se recuerda que esta misma solicitud ya fue presentada ante esta Intervención General, en fecha 18 de junio de 2018, por parte de TDA 2015-1 Fondo de Titulización, TDA 2017-2 Fondo de Titulización y Bothar Fondo de Titulización.

A la vista de cuanto antecede, por medio de la presente, a la Intervención General de la Administración del Estado solicito que, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley

19/2013, dicte resolución por la que conceda a los Acreedores acceso a los contenidos y documentos elaborados o adquiridos por la Intervención General de la Administración del Estado en el ejercicio de sus funciones en la emisión de las dos estimaciones de la RPA a las que alude la AIReF en su Informe 24/18, así como cualquier información pública relacionada con lo anterior y con el cálculo o estimación de la RPA (o importes resultantes de la liquidación de los Contratos) en cualquier ámbito o procedimiento.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de contestación, mediante escrito de entrada el 3 de octubre de 2018, [REDACTED] (KOMMUNALKREDIT AUSTRIA AG) 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 desestimación, por silencio administrativo, de la solicitud de acceso a la información pública es contraria a Derecho, al no concurrir ninguno de los límites previstos en los artículos 14 y 18 de la LTAIBG y contravenir la finalidad perseguida por la LTAIBG

Mis representadas son titulares de la mayoría de la deuda financiera de las sociedades concesionarias (las "Concesionarias") de las autopistas de peaje objeto de los contratos de concesión.

Sin perjuicio de que, conforme a la LTAIBG, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no exige acreditar la titularidad de un derecho o interés legítimos, mis representadas acreditaron ante la IGAE, en sus solicitudes de acceso a la información pública presentadas en fechas 18 de junio y 30 de julio de 2018, que (a) son acreedoras de las Concesionarias, y (b) tienen reconocida prenda en garantía del pago de la deuda financiera de las Concesionarias sobre el derecho de crédito de éstas derivado de la resolución de los respectivos Contratos (derecho de crédito habitualmente denominado "RPA"). El importe global de la citada deuda financiera de la que mis representadas son acreedoras asciende, aproximadamente, a 3.500 millones de euros.

En fecha 18 de mayo de 2018, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal ("AIReF") emitió su informe número 24/18, sobre la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2018-2021, que hizo público y está disponible en internet en el siguiente vínculo: <http://www.airef.es/documents/42901/775575/2018+05+22+Informe+AIReF+APE+2018+2021+final.pdf/cbac47a2-ed82-41b9-b184-1bda5fe1a68d> En la página 44 del citado informe de la

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

AIReF se señala, en relación con la RPA derivada de la liquidación de los Contratos indicados con anterioridad, que "[l]a nueva estimación de la RPA realizada por la IGAE reduce el coste a 1.800M€ en 2018 desde los 3.500M€ anunciados en la APE 2017-2020". Ello supone reducir a la mitad la indicada estimación de RPA.

A la vista del contenido del citado informe de la AIReF, en fecha 18 de junio de 2018 mis representadas solicitaron el acceso a los contenidos y documentos elaborados o adquiridos por la IGAE en el ejercicio de sus funciones en la emisión de las dos estimaciones de RPA a las que alude el informe de la AIReF, así como cualquier información pública relacionada con lo anterior y con el cálculo o estimación de la RPA (o importes resultantes de la liquidación de los Contratos) en cualquier ámbito o procedimiento.

Tras el transcurso del plazo de un mes desde la recepción por la IGAE de la solicitud formulada por mis representadas sin que a éstas se le haya notificado ninguna resolución al respecto, dicha solicitud se entiende desestimada por silencio administrativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la LTAIBG. Con ello, dicho sea con el debido respeto y en estrictos términos de defensa, la IGAE ha contravenido la finalidad perseguida por la LTAIBG que, tal y como señala en su Preámbulo (cuyos efectos interpretativos no pueden desconocerse), establece "un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta" "[c]on objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública".

Por lo demás, la desestimación por silencio administrativo, por parte de la IGAE, de la solicitud de acceso a la información pública presentada por mis mandantes vulnera, a nuestro respetuoso juicio, el articulado de la LTAIBG, por cuanto el ejercicio del citado derecho solamente podría denegarse por las causas enumeradas, con carácter tasado y de interpretación restrictiva, en los artículos 14 (Límites al derecho de acceso) y 18 (Causas de inadmisión) de la LTAIBG.

A la vista de la desestimación, por silencio administrativo, de la solicitud de acceso a la información pública formulada en fecha 18 de junio de 2018, mis representadas se ven en la necesidad de solicitar a este CTBG la tutela y protección de sus derechos.

Por lo expuesto, al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno solicito que tenga por presentado este escrito y los documentos que lo acompañan, se sirva admitirlo y, en su virtud, tras los trámites pertinentes, dicte resolución por la que se acuerde (a) anular la desestimación por silencio administrativo de la solicitud presentada por mis representantes; y (b) instar a la IGAE a que proporcione a mis representadas la documentación e información solicitadas en fecha 18 de junio de 2018.

3. Esta reclamación dio lugar al procedimiento [R/0576/2018](#)³, finalizado mediante resolución del Consejo de Transparencia, de fecha 20 de diciembre de 2018, en la que se acordó lo siguiente:

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] (KOMMUNALKREDIT AUSTRIA AG), con entrada el 3 de octubre de 2018, contra la INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, dependiente del MINISTERIO DE HACIENDA.

SEGUNDO: INSTAR a la INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, dependiente del MINISTERIO DE HACIENDA, a que, en el plazo máximo de 7 días hábiles, remita a [REDACTED] (KOMMUNALKREDIT AUSTRIA AG) la documentación/información referida en el Fundamento Jurídico 7 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a la INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, dependiente del MINISTERIO DE HACIENDA a que, en el mismo plazo máximo de 7 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación/información enviada al Reclamante.

El Fundamento Jurídico 7 de la resolución indicaba lo siguiente: “Por lo tanto, atendiendo a todas las consideraciones anteriores, procede estimar la Reclamación presentada, debiendo la Administración facilitar al Reclamante la siguiente información/documentación: Las dos estimaciones de la RPA a las que alude la AIRef en su Informe 24/18, así como cualquier información pública relacionada con lo anterior y con el cálculo o estimación de la RPA (o importes resultantes de la liquidación de los Contratos) en cualquier ámbito o procedimiento. A efectos puramente aclaratorios, esta solicitud de acceso comprende, entre otra información, la documentación e información que haya servido de base y justificación tanto para el primero como para el segundo cálculo, así como las razones y justificaciones, en su caso, del destacado cambio en la estimación.”

4. En cumplimiento de dicha resolución, la INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE), remitió al reclamante, con copia a este Consejo de Transparencia, la siguiente información:

3

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html)

La IGAE es el órgano de control interno del sector público estatal y ejerce las funciones que se derivan de tal naturaleza en función de lo dispuesto en título VI de la ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

El artículo 140.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), dispone que «La Intervención General de la Administración del Estado ejercerá en los términos previstos en esta ley el control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle.»

Dicho control se realiza mediante el ejercicio de la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública (artículo 142.2 de la LGP). En particular el artículo 150, titulado: Modalidades de ejercicio, señala en el apartado 1, que: «La función interventora se ejercerá en sus modalidades de intervención formal y material. La intervención formal consistirá en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo, mediante el examen de todos los documentos que, preceptivamente, deban estar incorporados al expediente. En la intervención material se comprobará la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.»

En consecuencia, en tanto no esté completo el expediente de gasto, en el caso que nos ocupa el expediente de cálculo del importe de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración realizado por los órganos competentes para ello, y en condiciones de ser remitido para su preceptiva fiscalización previa, a este Centro Directivo no le compete ninguna actuación de control.

Por otro lado, conforme al artículo 145.1 de la LGP «Los funcionarios que desempeñan las funciones de control deberán guardar la confidencialidad y el secreto respecto de los asuntos que conozcan por razón de su trabajo. Los datos, informes o antecedentes obtenidos en el desarrollo de sus funciones sólo podrán utilizarse para los fines del control y, en su caso, para la denuncia de hechos que puedan ser constitutivos de infracción administrativa, responsabilidad contable o de delito.

Asimismo, las Comisiones Parlamentarias de Investigación podrán tener acceso a dichos datos, informes o antecedentes, en los términos establecidos por el Real Decreto Ley 5/1994, de 29 de abril. En los demás casos en que proceda legalmente el acceso a los informes de control, la solicitud de los mismos se dirigirá directamente a sus destinatarios.»

Esta prescripción legal no está impidiendo el acceso a quienes legalmente tengan derecho a ello a los informes de control, está señalando únicamente quienes son, en su caso, los obligados a facilitarlos. En consecuencia, el acceso a cualquier dato, informe o antecedente

sobre los que la IGAE deba ejercer sus funciones de control relativos a la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública derivada de la resolución de los contratos de concesión de referencia, y los propios informes que deba emitir la IGAE en el ejercicio de sus funciones se regirán por lo dispuesto en la disposición adicional primera.2 de la LTAIPBG, que señala: «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» y, de acuerdo con ello, corresponderá, en su caso, solicitar directamente dicha información a los destinatarios a los que alude el artículo 145.1 de la LGP citado.

La IGAE es también el centro directivo y gestor de la contabilidad pública y ejerce sus funciones en este ámbito con arreglo a lo dispuesto en el título V de la LGP.

En particular, según lo señalado en el artículo 125.2. g) de la LGP es el órgano encargado de «Elaborar las cuentas nacionales de las unidades que componen el sector de las Administraciones públicas, de acuerdo a los criterios de delimitación institucional e imputación de operaciones establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales», elaboración que, como precisa el artículo 13.5. b).3º del Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda, ha de hacerse «(...) con arreglo a la metodología propia de la contabilidad nacional, en el marco de las obligaciones impuestas a los Estados miembros de la Unión Europea por los reglamentos europeos y la legislación nacional vigente». Junto a esta competencia, tiene atribuida, en virtud del precitado precepto, la de « (...) elaboración de previsiones de ingresos, gastos y del déficit o superávit públicos en términos de contabilidad nacional del conjunto de las Administraciones públicas y de sus subsectores; la evaluación y seguimiento del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y de regla de gasto del conjunto de las Administraciones públicas y de sus subsectores y la elaboración de estadísticas sobre finanzas públicas para otros organismos internacionales.»

Por tanto, han de diferenciarse claramente las dos funciones competencia de la IGAE, y la información y actuaciones que en función del ejercicio de una u otra maneja y realiza.

Dichas funciones tienen efectos diferentes, siendo realizadas por unidades separadas de la IGAE, correspondiendo en los servicios centrales de la IGAE: (i) por un lado, las de control, a la Oficina Nacional de Auditoría y a la Subdirección General de intervención y Fiscalización; y, ii) por otro lado, las de contabilidad, a la Oficina Nacional de Contabilidad.

En su función de órgano competente para elaborar las cuentas económicas del sector público, la Oficina Nacional de Contabilidad de la IGAE está sujeta a la normativa europea de cuentas nacionales que requiere que en el momento en que se conozca que un gasto va a impactar en las cuentas públicas afectando al déficit público de los Estados miembros de la Unión Europea,

aun cuando no esté determinada su cuantía e incluso esté pendiente de sustanciarse esa cuantía en un procedimiento administrativo, se anticipe una primera estimación con la información disponible, por incompleta que esta sea y escaso el fundamento con el que se cuente en ese momento, sin perjuicio de su posterior corrección una vez quede determinada la cuantía, ya sea superior o inferior a la estimada.

Así, la Oficina Nacional de Contabilidad de la IGAE, para realizar la estimación del impacto que en el déficit público podría tener la reversión de las concesiones en las autopistas de peaje de referencia ni ha podido partir del análisis de la documentación obrante en el procedimiento administrativo, porque está actualmente en trámite, ni ha sido completada ni remitida a la IGAE para su preceptiva fiscalización.

En consecuencia, la estimación del impacto en déficit se realiza en el marco del ejercicio de la de la función estadística regulada por la normativa europea y no tiene ninguna relación con el procedimiento administrativo que llevan a cabo los órganos gestores, ni con la función de control que corresponderá a la IGAE en el momento procedimental oportuno, tampoco tiene efectos jurídicos frente a los gestores competentes para el cálculo o frente a los acreedores.

Sentado lo anterior, se incluye como anexo un documento de trabajo elaborado por la Oficina Nacional de Contabilidad de la IGAE, relativo a los cálculos efectuados para realizar una estimación preliminar del importe al que podría ascender la RPA de las 8 concesionarias de autopistas a 31 de diciembre de 2017.

En cualquier caso, se reitera que la estimación se ha realizado con una información disponible, muy limitada, que se circunscribe prácticamente a la contenida en las cuentas anuales de las concesionarias y lo ha sido a los solos y únicos efectos estadístico-contables y no condiciona el cálculo que los órganos gestores deben realizar en el marco del procedimiento administrativo que se está llevando a cabo ni vincula la posterior opinión de la IGAE en el ejercicio de la función interventora.

Con lo expuesto, esta Intervención General de la Administración del Estado considera cumplido el mandato contenido en la Resolución del CTBG indicada en el apartado tercero de este escrito y se procederá a su comunicación, por el órgano administrativo correspondiente, en la dirección de correo electrónico que el recurrente indicó en la reclamación administrativa presentada ante el CTBG.

5. Con fecha 15 de febrero de 2019, el reclamante remite escrito al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el que señala que, a su juicio, la información remitida por la IGAE *no da pleno y efectivo cumplimiento a la Resolución del CTBG.*

6. Posteriormente, el reclamante presentó nuevo escrito de solicitud de información, de fecha 14 de mayo de 2019, dirigido al MINISTERIO DE FOMENTO, con el siguiente contenido:

De las respuestas ofrecidas tanto por la AIReF como por la IGAE, se desprende que es el Gobierno el responsable de la estimación inicial de la RPA cuantificada en 3.500 millones de euros, posteriormente reducida por la IGAE a 1.800 millones de euros.

Por todo ello, se solicita al Consejo de Ministros, a través del Excmo. Sr. Ministro de Fomento, el ACCESO A LOS CONTENIDOS Y DOCUMENTOS ELABORADOS O ADQUIRIDOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES EN EL CÁLCULO DE LA PRIMERA ESTIMACIÓN DE LA RPA A LA QUE ALUDE TANTO LA AIReF COMO LA IGAE, POR IMPORTE DE 3.500 MILLONES DE EUROS, así como cualquier información pública relacionada con lo anterior.

La presente solicitud comprende asimismo cualquier documentación e información que haya servido de base y justificación tanto para la primera estimación de la RPA (3.500 millones de euros) como para la segunda (1.800 millones de euros), así como las razones y justificaciones, en su caso, del destacado cambio en la estimación.

Que la presente solicitud se fundamenta en los artículos 12, 13 y 17 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, la "LTAIBG").

Asimismo, entienden los Acreedores que a la presente solicitud le resultan plenamente de aplicación los Fundamentos Jurídicos de la resolución del CTBG de 20 de diciembre de 2018.

A la vista de cuanto antecede, al Excmo. Sr. Ministro de Fomento, para ante el Consejo de Ministros SOLICITO que tenga por presentado este escrito junto con los documentos que lo acompañan, se sirva admitirlo y, en su virtud, previos los trámites oportunos, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la LTAIBG, dicte resolución por la que conceda a los Acreedores acceso a la información pública en los extremos y con el alcance señalados

PRIMER OTROSÍ SOLICITO que, al amparo del artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, la "LPACAP"), para el caso de que se considere que esta solicitud adolece de cualquier deficiencia, se conceda el plazo correspondiente para su subsanación y, para el caso de que se considere que la competencia para tramitar y/o resolver esta solicitud corresponde a otro órgano de la Administración, se le remita el expediente y la documentación, poniéndolo en conocimiento de los Acreedores.

SEGUNDO OTROSÍ SOLICITO que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la LPACAP, a los efectos de facilitar y agilizar las correspondientes comunicaciones, se tengan

por facilitados los datos de contacto y se realicen preferentemente por medio de los mismos los correspondientes avisos, comunicaciones y acceso.

7. Con fecha 9 de agosto 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. En su escrito de respuesta, de 16 de septiembre de 2019, se indica lo siguiente:

En referencia a la cifra de 3.500 millones de euros como estimación de la RPA, debe indicarse que la misma figura en informes no elaborados por este Ministerio de Fomento, y no consta en esta Secretaría General que se haya facilitado la misma formalmente a ninguna unidad de la Administración General del Estado. En consecuencia, no se tiene constancia de la existencia de unos cálculos que estimasen la RPA en 3.500 millones de euros a los que se pueda dar acceso y asimismo, se desconoce cuál sería la documentación que los pudiese sustentar.

Por otra parte, el solicitante conoce la información disponible por habersele otorgado trámite de audiencia con fecha 25 de marzo de 2019, en el procedimiento que en la actualidad se está llevando a cabo, de la liquidación de los referidos contratos de concesión, resueltos en su momento, y en los que el cálculo de la RPA es la cuestión básica. En el citado trámite de audiencia, el solicitante ha podido conocer la documentación de la que se disponía en ese momento el Ministerio de Fomento.

Asimismo, se ha de indicar que para la realización del cálculo de dicha cifra, ha sido necesario elaborar previamente un Acuerdo de Interpretación en cuanto al método para su cálculo, que fue aprobado por el Consejo de Ministro el 26 de abril de 2019. En estos momentos en aplicación de dicho Acuerdo, se está realizando el cálculo de la citada RPA para cada una de las autopistas, y tanto los cálculos realizados, así como toda la documentación que los sustente, serán puestos a disposición en un nuevo trámite de audiencia, en el que participará, entre otros, el solicitante de esta información, con carácter previo a su elevación al Consejo de Ministros.

8. El 24 de septiembre de 2019, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común](#)⁴ de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente a la entidad reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes.

El 26 de septiembre de 2019, la reclamante manifestó lo siguiente:

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

Según se señala en la reclamación formulada ante este Consejo de Transparencia, la información pública solicitada se desprende de las respuestas dadas por la AIReF y, muy especialmente, por la IGAE, en las que se indicó que la estimación de 3.500 millones de euros en concepto de RPA "aparece recogida en el Programa de Estabilidad del Reino de España 2017-2020, remitido por el Gobierno a las autoridades europeas".

En coherencia con lo anterior, la solicitud de acceso a información pública fue dirigida al Ministro de Fomento para ante el Consejo de Ministros (que es quien, según la IGAE, debería disponer de la documentación solicitada).

Si, tal y como se señala en las alegaciones del Ministerio de Fomento, la información pública solicitada "figura en informes no elaborados por este Ministerio", entendemos que la obligación del Ministerio era remitir la solicitud a los órganos o unidades que dispusiesen de la información, conforme al artículo 19.1 de la Ley de Transparencia. Además del Consejo de Ministros, entendemos que la solicitud debería haberse remitido al Ministerio de la Presidencia y a la Secretaría del Gobierno, entre otros.

En cualquier caso, debe recordarse que la estimación de 3.500 millones de euros en concepto de RPA se contiene en un documento que fue remitido por el Gobierno a las autoridades europeas. En este sentido, tiene necesariamente que existir documentación que sustentara dicha estimación y sobre la que el Gobierno se fundamentara para elaborar el citado documento. Ésta es precisamente la información pública a la que se viene pidiendo acceso desde hace más de un año sin que hasta la fecha se haya obtenido respuesta satisfactoria.

A la vista de lo anterior, nos reiteramos en el contenido de nuestra reclamación formulada ante este Consejo de Transparencia, a quien pedimos que se pronuncie en el sentido solicitado.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), 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 Gobierno⁶](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁷, 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.*

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, el MINISTERIO DE FOMENTO no respondió al reclamante en el plazo de un mes para resolver, sin que exista causa que lo justifique ni conste en el expediente que el plazo máximo para resolver la solicitud hubiera sido ampliado de acuerdo con lo previsto en el segundo párrafo del apartado 1 del art. 20.

En este sentido, se recuerda que la Administración debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG 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.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016](#)⁸ o más recientes [R/0234/2018](#)⁹ y [R/0543/2018](#)¹⁰) 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.

4. En cuanto al fondo del asunto, deben tenerse en cuenta los siguientes elementos necesarios para resolver:

- Los documentos que solicita el reclamante son los que sustentan la afirmación contenida en el Informe 24/18, de 18 de mayo de 2018, de la AIREF, que pondera en 3.500 millones de euros el gasto de la Administración en responsabilidad patrimonial derivada de la resolución de los contratos de concesión de autopistas de peaje que se mencionan en el antecedente primero de la presente resolución.
- El documento denominado [Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020 del Reino de España](#)¹¹, elaborado por el Ministerio de Hacienda, presenta un escenario macroeconómico prudente y realista basado en hipótesis conservadoras. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) avala las previsiones macroeconómicas de esta Actualización sobre la base de los supuestos exógenos y de las políticas definidas. El Gobierno toma nota de las recomendaciones recibidas en relación con el objeto del informe.

En su página 44, señala lo siguiente: "*Finalmente, en cuanto a la evolución del gasto en inversiones (FBCF), se estima que a lo largo del periodo 2017-2020, tras un periodo de contención del gasto público, la inversión FBCF volverá a crecer para atender al*

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html

¹¹ http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/170503_np_estabilidad.pdf

mantenimiento de las inversiones y acometer nuevas inversiones financieramente sostenibles. En todo caso, para el periodo 2017-2018, esta rúbrica está afectada por la cobertura por importe de 3.500 millones de euros para atender la responsabilidad patrimonial derivada de los procedimientos judiciales de las ocho autopistas de peaje que se encuentran en concurso de acreedores y que se estima pueda hacerse efectiva en dicho periodo.”

- El Ministerio de Hacienda, a través de la Intervención General del Estado, sostiene que *la Oficina Nacional de Contabilidad de la IGAE, para realizar la estimación del impacto que en el déficit público podría tener en la reversión de las concesiones en las autopistas de peaje de referencia, ni ha podido partir del análisis de la documentación obrante en el procedimiento administrativo, porque está actualmente en trámite, ni ha sido completada ni remitida a la IGAE para su preceptiva fiscalización.*

Asimismo, la IGAE ha remitido al reclamante un documento de trabajo elaborado por su Oficina Nacional de Contabilidad, relativo a los cálculos efectuados para realizar una estimación preliminar del importe al que podría ascender la RPA de las 8 concesionarias de autopistas a 31 de diciembre de 2017, documento que *no condiciona el cálculo que los órganos gestores deben realizar en el marco del procedimiento administrativo que se está llevando a cabo ni vincula la posterior opinión de la IGAE en el ejercicio de la función interventora.*

- El Ministerio de Fomento, como organismo encargado de la gestión de esas autopistas, es parte interesada como demandada en esos procedimientos judiciales, pero asegura que *la cifra de 3.500 millones de euros como estimación de la RPA figura en informes no elaborados por este Ministerio de Fomento y desconoce cuál sería la documentación que los pudiese sustentar. En estos momentos en aplicación de dicho Acuerdo, se está realizando el cálculo de la citada RPA para cada una de las autopistas.*

Partiendo de estas premisas, podemos establecer que

- El Informe de AIREF, al que se refiere el reclamante, parece que ha tomado como referencia los cálculos que figuran en el documento denominado *Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020 del Reino de España*, elaborado por el Ministerio de Hacienda.
- Asimismo, también parece que el importe de 3.500 millones de euros es orientativo, para atender la posible responsabilidad patrimonial derivada de los procedimientos judiciales de las ocho autopistas de peaje que se encontraban en concurso de acreedores en el año 2018.

- No resulta de aplicación al presente caso el [artículo 19.1 de la LTAIBG](#)¹², ya que el Ministerio de Fomento dice desconocer quien elaboró esos documentos ahora solicitados, por lo que no sería posible la remisión al competente de una solicitud de información recibida por un Organismo que no dispone de la información ya que se desconoce el destinatario de dicha remisión.
- La única información disponible actualmente sobre este asunto es la que ha proporcionado la IGAE al reclamante, en un expediente anterior y mencionado en los antecedentes de hecho de esta resolución, sobre la estimación preliminar del importe al que podría ascender la RPA de las 8 concesionarias de autopistas a 31 de diciembre de 2017.
- Al estar realizándose actualmente por el Ministerio de Fomento el cálculo de la citada RPA para cada una de las autopistas revertidas, debe esperarse a que finalice el mismo, puesto que no es posible determinar a día de hoy, sin duda razonable, tal y como se desprende de las respuestas proporcionadas a las solicitudes que plantea la reclamante, el órgano creador de los documentos solicitados.

En este sentido, ha de recordarse que el acceso a la información reconocido por la LTAIBG ha de vincularse a la existencia de la información solicitada y, como se puso de manifiesto, por ejemplo en la resolución [R/0025/2018](#)¹³, permite comprobar la existencia o no de documentos, informes o cálculos previos, que soporten afirmaciones contenidas en documentos oficiales como, a nuestro juicio, parece que ocurre en el presente supuesto.

Por lo tanto, y en base a los argumentos precedentes, debe desestimarse la reclamación presentada, sin perjuicio de que el Ministerio de Fomento informe de oficio al reclamante, en su condición de interesada, del cálculo de la citada RPA para cada una de las autopistas revertidas cuando ello sea posible.

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a19>

¹³ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html)

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por la [REDACTED] (KOMMUNALKREDIT AUSTRIA AG), con entrada el 24 de julio de 2019, contra el MINISTERIO DE FOMENTO.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹⁴](#), 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 octubre¹⁵](#), 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-Administrativa¹⁶](#).

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

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

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

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