



Resolución 076/2019

S/REF: 001-031008/001-023043

N/REF: R/0076/2019; 100-002126

Fecha: 22 de abril de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Fomento/ Autoridad Portuaria de Santander

Información solicitada: Documentación expediente de contratación

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 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](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 20 de noviembre de 2018, la siguiente información:

(...) los pliegos de contratación, contratos y facturas de las sociedades TEA CEGOS, S.A ([REDACTED]) y ADECCO Sociedad Anónima- Grupo Adecco, y de sociedades pertenecientes al mismo grupo empresarial, desde el año 2004 a fecha actual (20 de noviembre de 2018), realizados con la Autoridad Portuaria de Santander.

Así mismo, se solicita que se faciliten las ofertas presentadas por otras sociedades y que

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

no fueron adjudicadas.

2. Mediante resolución de fecha 20 de diciembre de 2018, la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER (entidad adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO) contestó al solicitante en los siguientes términos:

Una vez analizada la solicitud, la Autoridad Portuaria de Santander considera que procede conceder el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida por [REDACTED], acompañándose al presente escrito los expedientes de contratación -incluidas las correspondientes facturas- tramitados por servicios prestados por las citadas empresas en el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 20 de noviembre de 2018, al amparo de las siguientes normas y de las instrucciones para la tramitación de gastos e inversiones de la Autoridad Portuaria de Santander:

- *Normas Generales de Contratación de Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias. Aprobadas por el Consejo Rector de Puertos del Estado el 3 de mayo de 1993 al amparo de las competencias conferidas por el artículo 28 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.*
- *ORDEN FOM/4247/2006, de 28 de diciembre, por la que se aprueban las normas y condiciones generales para la contratación de Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias.*
- *Orden FOM/4003/2008, de 22 de julio, por la que se aprueban las normas y reglas generales de los procedimientos de contratación de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias.*
- *Orden FOM/1698/2013, de 31 de julio, por la que se modifica la Orden FOM/4003/2008, de 22 de julio, por la que se aprueban las normas y reglas generales de los procedimientos de contratación de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias.*

3. Con fecha de entrada el 3 de febrero de 2019, el reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

PRIMERO.- LA AUSENCIA DE ÍNDICE EN LA DOCUMENTACIÓN REMITIDA.

Se ha facilitado supuestamente la información requerida mediante un documento pdf. de 259 páginas que no contiene índice. Como es obvio, la ausencia de índice de forma intencionada impide enormemente la identificación, consulta y análisis de los documentos, pero es que además vulnera el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: (...)

En tanto que al presentar la solicitud de acceso a información el 20 de noviembre de 2018 se debió incoar un expediente administrativo, que tiene una Resolución notificada, los documentos adjuntos a la misma deberían ser numerados mediante un índice, de conformidad con el artículo 70 citado.

SEGUNDA.- LA FALTA DE NORMATIVA INTERNA DE CONTRATACIÓN.

(...) la Autoridad Portuaria de Santander omite de forma intencionada hacer referencia a sus propias órdenes o normativa interna, por ello se debe especificar, y en caso de que no esté publicada, facilitar, la normativa interna de contratación para gastos e inversiones que es de aplicación a los concursos o procedimientos de contratación en que han presentado ofertas las sociedades Tea Cegos, S.A., Adecco, y/o sociedades de su mismo grupo empresarial.

TERCERA.- LA AUSENCIA DE SOLICITUD DE OFERTAS EN VARIOS CONTRATOS DE 2018.

A partir de la página 174 en adelante, se encuentran varias ofertas o “propuestas de asistencias técnicas” presentadas por Adecco para varios procedimientos de selección de empleados públicos durante el año 2018.

Siempre la misma empresa, Adecco, sin que consten solicitudes formales de ofertas o propuestas de la Autoridad Portuaria de Santander, para cada uno de los procesos de selección, con las condiciones técnicas, económicas y de personal mínimo requerido, ni

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

tampoco ofertas presentadas por otras empresas que pudieran prestar sus servicios profesionales a la Administración Pública.

SOLICITO que se proceda a admitir el presente recurso, estimando íntegramente sus pretensiones, y se condene a la Autoridad Portuaria de Santander a:

I) Elaborar un índice completo de la documentación remitida.

II) Identificar la normativa de contratación interna existente, así como, facilitar una copia de la misma.

III) Facilitar los escritos de solicitudes de ofertas referentes a los contratos de 2018, así como, de las propuestas u ofertas presentadas por otras empresas que no han sido adjudicadas, ya que sólo constan las ofertas presentadas por Adecco para todos los contratos.

4. Con fecha 11 de febrero de 2019, 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 de entrada el día 27 de febrero de 2019 la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER (MINISTERIO DE FOMENTO) realizó las siguientes alegaciones:

1º.- La resolución de esta Presidencia de fecha 20 de diciembre de 2018 en el expediente 001-031008, atendió totalmente la solicitud del [REDACTED], siéndole remitido los expedientes de contratación -incluidas las correspondientes facturas-tramitados por servicios prestados por las empresas TEA CEGOS, S.A. [REDACTED] y ADECCO, S.A.-Grupo Adecco, y de sociedades pertenecientes al mismo grupo empresarial, desde el año 2004 hasta el 20 de noviembre de 2018 (fecha de la solicitud)

2º.- Respecto de la consideración contenida en el escrito del reclamante, en la que se solicita "[...] Efectivamente, el artículo 70.2 de la LPAC exige la remisión de los expedientes administrativos foliados, autenticados y acompañados de un índice, debiéndose acudir a la definición de expediente administrativo contenida en el apartado 1 del citado artículo que los considera como "[...] el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla"

En el presente caso no se ha remitido al solicitante un expediente administrativo en el sentido indicado, sino un conjunto de expedientes diferenciados de contratación menor -

que incluían facturas, propuestas de gasto y ofertas de empresas- que no pueden tener la consideración de expediente administrativo a los efectos señalados en el párrafo anterior.

En cualquier caso, la documentación remitida se encontraba ordenada de forma cronológica, no existiendo precepto alguno en la LTAIPBG, que exija el tratamiento de la información remitida como si fuera un expediente administrativo.

3°.- En lo que se refiere a la consideración contenida en el escrito por la que se solicita "[...] Se condene a la Autoridad Portuaria de Santander a: [...] II) Identificar la normativa de contratación interna existente, así como, facilitar una copia de la misma", tal petición no fue objeto de solicitud.

Efectivamente, la petición del solicitante en el presente expediente fue del siguiente tenor literal: ""Solicito los pliegos de contratación, contratos y facturas de las sociedades TEA CEGOS, S.A. [REDACTED] y ADDECO Sociedad Anónima-Grupo Adecco, y de sociedades pertenecientes al mismo grupo empresarial, desde el año 2004 a fecha actual (20 de noviembre de 2018), realizados con la Autoridad Portuaria de Santander. Así mismo, se solicita que se faciliten las ofertas presentadas por otras sociedades y que no fueron adjudicadas"

En este sentido, si el solicitante tiene interés en la identificación de la normativa de contratación aplicable a la Autoridad Portuaria de Santander, deberá efectuar tal petición por el cauce procedimental adecuado, esto es, a través de una nueva solicitud en la forma prevista por el artículo 17 LTAIPBG y no a través de la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma norma.

4°.- En fin, en cuanto al tercer motivo de reclamación, "[...] Se condene a la Autoridad Portuaria de Santander a: III Facilitar los escritos de solicitudes de ofertas referentes a los contratos de 2018, así como, de las propuestas u ofertas presentadas por otras empresas que no han sido adjudicadas, ya que sólo constan las ofertas presentadas por Adecco para todos los contratos", se pone de manifiesto que en el escrito de esta Presidencia por el que se daba acceso a la información al solicitante se incluía la totalidad de la documentación obrante en los expedientes de contratación menor correspondientes al período y empresas instadas por el interesado por lo que no procede la entrega de más documentación al no existir la misma.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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

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

3. En el presente caso, debe comenzarse analizando si, como indica la Autoridad Portuaria de Santander, ha atendido *totalmente* la solicitud del interesado, o por el contrario, como manifiesta el reclamante, la información proporcionada no es conforme a la normativa vigente ante la ausencia de un índice en la documentación remitida, además, está incompleta, al faltar las ofertas presentadas por otras empresas y la normativa interna de contratación.

En el caso que nos ocupa, la Administración ha proporcionado la documentación de los expedientes de contratación y las facturas a través de un enlace (<http://static.puertos.es/multimedia/Anexo001-031008V2.pdf>) en el que, como se puede comprobar, figuran diferenciados los expedientes de contratación menor y ordenados por orden cronológico (de más antiguo a más reciente), en los que constan las facturas, las propuestas de gasto y adjudicación, y las ofertas.

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

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

Como ha tenido ocasión de señalar este Consejo de Transparencia en casos anteriores, en la resolución R/0151/2016 (...) *indiscutiblemente, constituye un ejemplo de buena práctica y de compromiso con la transparencia el trabajar por que la información que se publique o cuyo acceso se proporcione respondan al interés de la ciudadanía, no sólo en cuanto a su contenido sino también en lo relativo a su forma, **de tal manera que la información pública responda a los principios de accesibilidad y usabilidad y que la misma pueda ser analizada, estudiada y valorada adecuadamente por aquellos que tengan interés en la misma. Ese es, a nuestro juicio, uno de los principales objetivos que persigue la norma.***

Y en la resolución R/0533/2018 (...) *que la información que se ponga a disposición de los ciudadanos, ya sea en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa o como reconocimiento del derecho de acceso a la información, debe realizarse, en la medida de lo posible y a nuestro juicio ha quedado confirmado que en este caso sí lo era, en **formatos que permitan el análisis, estudio y comparación de los datos, de tal manera que se garantice el principio de rendición de cuentas en el que se basa la LTAIBG.***

Por todo ello, a juicio de este Consejo de Transparencia la forma en la que ha sido proporcionada la información permite acceder al contenido de lo que solicita y facilita su análisis, estudio y comparación de datos, aunque no figure un índice de documentos. Hay que tener en cuenta, que como indica la Administración, la información versa sobre varios expedientes de contratación menor, cada uno con sus documentos e información correspondiente, y no se puede obligar a la Autoridad Portuaria a facilitar el índice reclamado, que realmente no es lo solicitado, ni la LTAIBG obliga a ello.

4. Por otra parte, cabe señalar que en vía de reclamación el interesado, a la vista de que la Autoridad Portuaria en su resolución hacía referencia a las instrucciones y normas a cuyo amparo ha tramitado sus gastos e inversiones, solicitó *Identificar la normativa de contratación interna existente, así como, facilitar una copia de la misma.* Dicha petición, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y coincidiendo con lo alegado por la Administración, no formaba parte de la solicitud de acceso inicial, que como ya se ha indicado, versaba sobre los pliegos, contratos, facturas y ofertas, pero en ningún caso hacía mención a ningún tipo de normativa interna, por lo que, lo solicitado en la reclamación no es lo mismo que lo requerido en la solicitud de acceso inicial.

Como ha tenido ocasión de señalar este Consejo de Transparencia en casos similares al presente (por ejemplo, las resoluciones [R/0202/2017](#)⁵ la [R/0270/2018](#)⁶ y recientemente R/0004/2019) *no es permisible cambiar los términos de la solicitud en vía de Reclamación, dado que se podría perjudicar el principio de la seguridad jurídica, consagrado en el [artículo 9.3 de nuestra Constitución](#)⁷, en virtud del cual debe existir la certeza de que una determinada situación jurídica previa no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados.*

No obstante, cabe recordar que el [artículo 5.1 de la LTAIBG](#)⁸ dispone que *Los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.* Especificando el [artículo 7.1](#)⁹ que *las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la media en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.*

Y determinando [el artículo 8.1](#)¹⁰ que *deberán hacer pública, como mínimo, a) Todos los contratos, con indicación de su objeto, duración, importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato.*

5. Por último, y en relación a si como indica la Administración *se incluía la totalidad de la documentación obrante en los expedientes de contratación menor correspondientes al período y empresas instadas por el interesado, por lo que no procede la entrega de más documentación al no existir la misma,* cabe señalar que, tal y como manifiesta el reclamante, es cierto que en la documentación solo constan ofertas de la empresa Adecco.

A este respecto, hay que señalar en primer lugar que la información que solicita el reclamante abarca el período 2004 a 2018 (noviembre), período en el que han estado vigentes varias

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017.html

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html

⁷ <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=9&tipo=2>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a5>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a7>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a5>

normas de contratación pública, como la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (y su texto refundido, el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio), la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (y su texto refundido, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) y la actual Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, 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.

En las diferentes regulaciones mencionadas, en relación con los contratos menores no se ha exigido ni exige que sea necesario valorar varias ofertas si había otro motivo para justificar la elección del contratista (aunque haya alguna regulación local o autonómica que sí), por lo que, si en el presente supuesto la Administración manifiesta que no existe más documentación que la entregada y las ofertas se refieren a una sola empresa, Adecco, se ha de entender que no se han valorado más que las ofertas incluidas en la documentación facilitada, y por tanto, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que se ha atendido totalmente el derecho de acceso a la información.

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 3 de febrero de 2019, contra la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER (MINISTERIO DE FOMENTO).

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹¹](#), 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 octubre¹²](#), 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

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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](#)¹³.

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

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>