



Resolución 680/2019

S/REF: 001-035814

N/REF: R/0680/2019; 100-002945

Fecha: 16 de diciembre de 2019

Reclamante: Titulización de Activos SGFT, S.A.

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Hacienda

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

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la sociedad reclamante solicitó al MINISTERIO DE FOMENTO, y 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 11 de julio de 2019 (con entrada en el órgano competente del Ministerio de Hacienda el 9 de agosto 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

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

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 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 9 de septiembre de 2019, el MINISTERIO DE HACIENDA dictó resolución por la que contestaba a la sociedad reclamante lo siguiente:

(...) Dada la complejidad de localización de la información que se solicita, en la UIT de Fomento, tras realizar las consultas oportunas con diversos Departamentos, procedieron a duplicar la solicitud inicial en otras solicitudes para ser resueltas por los centros competentes. La solicitud 001-035792 se trasladó a la Abogacía del Estado en el Ministerio de Justicia; la solicitud 001-035815 se asignó a la Secretaría General de Infraestructuras del Ministerio de Fomento; y por último, la solicitud 001-035814 se trasladó a la UIT de Hacienda.

Con fecha 2 de agosto de 2019, desde la UIT de Fomento se comunica al interesado el traslado de la solicitud registrada con el número 001-035814 a la UIT del Ministerio de Hacienda.

Con fecha 9 de agosto de 2019 dicha solicitud se recibió en la Secretaría General Técnica, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes para su resolución previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Analizada la solicitud 001-035814 por parte de esta Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda, se acuerda conceder el acceso a la información de la que se dispone en este Ministerio, y que en relación con lo preguntado por el solicitante es un acceso parcial, para lo cual se ha consultado a los centros que han podido intervenir en la preparación de la información solicitada, esto es, la Dirección General de Patrimonio del Estado (dependiente de la Subsecretaría) y la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

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.

Por este motivo, se va a dar información sobre la parte en la que ha tenido intervención el Ministerio de Hacienda en lo que se refiere a la modificación de la Ley de Contratos, y en lo relativo a informes emitidos en los expedientes de elaboración y tramitación de los Pliegos de cláusulas administrativas y condiciones técnicas, referidos a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

En relación con 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, a la que se refiere el artículo séptimo Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, en los archivos de la Secretaría General Técnica constan dos documentos remitido por este Centro Directivo al Ministerio de Fomento respecto de los artículos sexto y séptimo del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero; se trata del envío inicial de las propuestas de dichos artículos al Ministerio de Fomento y un segundo envío modificando parcialmente dichas propuestas. Se adjuntan ambos documentos como anexos 1 y 2.

En cuanto a los informes emitidos en los expedientes de elaboración y tramitación de los Pliegos de cláusulas administrativas y condiciones técnicas de las ocho autopistas de peaje

esa información no consta en los archivos del Ministerio de Hacienda, por lo que no se puede facilitar desde este Departamento.

En particular, sobre los posibles informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, se ha realizado consulta y se transcribe la información recibida por parte de este órgano:

De conformidad con el Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, de régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, artículo 2.b): Es competencia de la Junta: 1. Informar sobre las cuestiones que se sometan a su consideración y, con carácter preceptivo, sobre las siguientes: b) Los pliegos de cláusulas administrativas generales y los de cláusulas administrativas particulares en que se proponga la inclusión de estipulaciones contrarias a lo previsto en aquéllos.

Es decir, la Junta Consultiva no emite informe sobre pliegos de cláusulas administrativas particulares, a menos que en ellos se proponga la inclusión de estipulaciones contrarias a las cláusulas administrativas generales. De esta forma, 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 R3/R5, R2, R4, M12, Aucosta, AP36, AP41, y Ciralsa, no consta que la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado emitiese ningún informe al respecto.”

Esta es toda la información que consta en el Ministerio de Hacienda en lo referente a la información que se solicita, de la que se da detallada cuenta en el cuerpo de esta resolución y en los dos anexos que se acompañan.

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 24²](#) 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.

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

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– 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.*

(...)

Tal y como se ha indicado en el Expositivo IV de la presente reclamación, la Resolución de Hacienda señala, en relación con este punto de la solicitud de acceso a información pública, que «no consta que la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado emitiese ningún informe al respecto», indicando asimismo que «[e]sta es toda la información que consta en el Ministerio de Hacienda en lo referente a la información que se solicita».

(...) 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 racione 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, quien se ha limitado a señalar, a través de la Resolución de Hacienda, que no le consta la intervención de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en dichos expedientes.

(...)

4. Con fecha 30 de septiembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE HACIENDA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada 21 de octubre de 2019, el indicado Departamento reiteró lo manifestado en su resolución y añadió las siguientes alegaciones:

(...) En la Vicesecretaría General Técnica y tras efectuar una búsqueda más exhaustiva en el archivo, no se tiene constancia de otros antecedentes de la elaboración de las propuestas de los artículos séptimo y octavo del RD-ley 1/2014, de 24 de enero, más allá de los e-mails de 21 y 23 de enero 2014 ya facilitados como Anexos 1 y 2 de la resolución. Tampoco se dispone de las supuestas observaciones que, según el solicitante, motivaron una nueva redacción de las mismas. No consta que el centro pidiera informe a la Abogacía del Estado sobre las mismas, ni al resto de los ministerios proponentes.

Por último, tampoco consta en la Vicesecretaría General Técnica que en la tramitación ante el Consejo General de Secretarios de Estado y Subsecretarios se hicieran observaciones a las propuestas de artículos sexto y séptimo del RD-ley 1/2014, de 24 de enero.

(...)

Tercero: Para concluir conviene realizar puntualizaciones sobre algunos de los motivos aportados como base de la reclamación: (...)

Es cierto que la resolución nº 001-035814 de la Secretaría General Técnica no hace referencia a ninguna de las previsiones contenidas en los art. 14 y 18 LTAIBG, que contienen respectivamente las limitaciones al derecho de acceso y las causas de inadmisión de las solicitudes. Ahora bien, la omisión de cualquier de los motivos de denegación del acceso o inadmisión de las solicitudes en la resolución elaborada por este centro es totalmente intencional, puesto que la misma no inadmite, ni deniega el acceso al expediente de elaboración y aprobación del RD-ley 1/2014, de 24 enero, por el contrario, concede el acceso a todos los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obran en poder de este centro. (...)

2. En cuanto a lo recogido en el punto 4 de la reclamación, cuando la reclamante manifiesta su recelo al afirmar que “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”, recogiendo a continuación una serie de documentos que a su parecer deberían figurar como mínimo en el expediente, este centro Directivo no puede más que incidir en el hecho de que los documentos citados, de existir, figurarán efectivamente en el expediente de tramitación de esa norma, en poder del ministerio proponente de la misma es decir, el Ministerio de Fomento.

El Real Decreto -Ley se tramitó a iniciativa del Ministerio de Fomento y de acuerdo con los criterios que rigen la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno, el ministerio de iniciativa es el que impulsa la tramitación del proyecto, coordina la elaboración de los textos correspondientes, recopila toda la documentación que compone el expediente, y se encarga de la confección y custodia de éste; además es el que pide la inclusión del proyecto en el orden del día de la CGSEYS, contesta a las observaciones que formulen en este trámite los distintos ministerios, y formaliza con el Secretariado del Gobierno los textos definitivos. (...)

5. El 23 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](#)³, 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:

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

(...) SEGUNDA.- Los informes de la JCCA aportados junto con las Alegaciones de la DGC contradicen las Alegaciones del Ministerio de Hacienda. En cualquier caso, están pendientes de aportación los informes de la JCCA correspondientes a algunos de los contratos de autopistas incluidos en nuestra solicitud

1. Tal y como se ha señalado con anterioridad, las Alegaciones del Ministerio de Hacienda, en relación con los informes de la JCCA, señalan lo siguiente:

« [...] no consta en los registros de la Dirección General de Patrimonio, entrada alguna de solicitud de informe a elaborar por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en relación con los expedientes de preparación, elaboración y aprobación de los Pliegos de cláusulas administrativas particulares y/o de condiciones que rigen las autopistas de peaje, publicados entre 1999 y 2003 a que hace referencia la solicitud de transparencia 001-035814.

[...]

Dado que la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sólo es competente para emitir informe cuando en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y/o de condiciones se incluyen cláusulas contrarias a los pliegos de cláusulas administrativas generales, todo ello de conformidad con el artículo 2.b) del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, de régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, **se ratifica que, por parte de la misma, no se emitió informe en relación con los pliegos de cláusulas administrativas particulares y/o de condiciones que rigen las autopistas de peaje R3/R5, R2, R4, M12, Aucosta, AP36, AP41, y Ciralsa**» (el destacado es nuestro).

2. Sea dicho con el máximo de los respetos y en estrictos términos de defensa, la documentación aportada junto con las Alegaciones de la DGC desacredita y contraviene la afirmación contenida en las Alegaciones del Ministerio de Hacienda.

En efecto, 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. (...)

3. 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.

4. Por ello, se solicita respetuosamente que por parte de este CTBG se requiera al Ministerio de Fomento (o, en su caso, al Ministerio de Hacienda –también personado en la presente reclamación– o al órgano que corresponda) para que aporte copia de los informes emitidos por la JCCA en relación con los pliegos de los contratos de autopistas correspondientes a (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 (...)

2. No obstante lo anterior, 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 particular, en las Alegaciones del Ministerio de Hacienda se señala lo siguiente:

«[...] el Ministerio de Fomento [...], en su calidad de coordinador de la iniciativa era el único Departamento que disponía del expediente completo de la tramitación de dicho RD-ley.

[...] este centro Directivo no puede más que incidir en el hecho de que los documentos citados, de existir, figurarán efectivamente **en el expediente de tramitación de esa norma, en poder del ministerio proponente de la misma es decir, el Ministerio de Fomento.** (...)

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), 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 Gobierno⁵](#), 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.

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

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

2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁶](#), 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. Con carácter previo, cabe aclarar que la solicitud de información ha originado tres expedientes:

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, 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.

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

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.

2º) El 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, resuelta mediante resolución de la misma fecha que la presente, y en la que se ha concluido:

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.

3º) El presente 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, R/0680/2019.

4. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar, por un lado, que la información solicitada, en lo que afecta al Ministerio de Hacienda, se circunscribe al segundo y tercer punto de la solicitud:

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. (...)

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: (...)

Y, por otro, cabe recordar que el Ministerio de Hacienda ha acordado *el acceso parcial*, al no obrar en su poder y no ser de su competencia, más que la facilitada a la sociedad interesada, concretamente: *En relación con 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, a la que se refiere el artículo séptimo Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, en los archivos de la Secretaría General Técnica constan dos documentos remitido por este Centro Directivo al Ministerio de Fomento respecto de los artículos sexto y séptimo del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero; se trata del envío inicial de las propuestas de dichos artículos al Ministerio de*

Fomento y un segundo envío modificando parcialmente dichas propuestas. Se adjuntan ambos documentos como anexos 1 y 2.

A este respecto, hay que señalar que a juicio de este Consejo de Transparencia no se trataría exactamente de un acceso parcial dado que, como ha explicado el Ministerio tanto en su resolución de concesión como en vía de alegaciones, considera que ha facilitado toda la información que obra en su poder, elaborada en el ejercicio de sus funciones, correspondiendo el resto al Ministerio de Fomento. De hecho, el Ministerio de Hacienda en vía de alegaciones argumenta que la omisión de cualquier de los motivos de denegación del acceso o inadmisión de las solicitudes en la resolución elaborada por este centro es totalmente intencional, puesto que la misma no inadmite, ni deniega el acceso al expediente de elaboración y aprobación del RD-ley 1/2014, de 24 enero, por el contrario, concede el acceso a todos los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obran en poder de este centro.

5. Conviene reiterar en este punto 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 la norma 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 33/2017⁷](#) 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**

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/53_MFomento_5.html

*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.***

A continuación, cabe señalar 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*. Y entre muchas otras cuestiones, establece que *En este real decreto-ley se modifica la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, con la finalidad de dar rango de ley a los aspectos de seguridad ferroviaria más importantes, regulados en la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios y por la que se modifican la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, y la Directiva 2001/14/CE relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad.*

En consecuencia, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte lo argumentado por el Ministerio de Hacienda en el sentido de que su intervención en el procedimiento fue en calidad de coproponente de la norma y que la iniciativa y coordinación de la tramitación del Real Decreto-ley 1/2014 correspondió al Ministerio de Fomento. Por dicho motivo, en el Ministerio de Hacienda no se dispone del expediente completo de esta norma y, en consecuencia, el mencionado Departamento, ha dado la información sobre la parte en la que ha tenido intervención, es decir, la referida a la modificación de la Ley de Contratos.

A ello hay que añadir que, analizada la reclamación, se comprueba que realmente no pone en duda que el Ministerio de Hacienda no disponga de más información que la facilitada, aunque sí que el Ministerio de Fomento hubiera aportado la que le corresponde. Asimismo, analizadas las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia, donde sigue reclamando que falta una parte de esta información, no solo no pone en duda este hecho, sino que acepta la explicación de Hacienda, señalando expresamente que *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.*

6. Por otra parte, alega el Ministerio de Hacienda que no consta en sus archivos que la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado emitiese informes *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 R3/R5, R2, R4, M12, Aucosta, AP36,*

AP41, y Ciralsa (...), afirmación que no tiene por qué poner en duda este Consejo ante la inexistencia de prueba en contrario.

No obstante lo anterior, sí puede confirmarse la existencia de informes, dado que el Ministerio de Fomento en su expediente (nº 001-035815) sí ha aportado algunos en vía de reclamación, en concreto *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 en consecuencia *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*.

Así, al considerar que al Ministerio de Hacienda no le consta la disposición de dicha información, y al haber facilitado Fomento una parte, sin justificar por qué no proporciona los que faltan o invocar causa de inadmisión o límite establecido en la LTAIBG y estimar parcialmente (*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*) este Consejo de Transparencia la reclamación (R/0680/2019) contra el Ministerio de Fomento, conforme se ha recogido en el fundamento de derecho tercero de esta resolución, se considera que no se puede estimar la reclamación contra el Ministerio de Hacienda al haber sido estimada por la misma información la reclamación contra el Ministerio de fomento. Incluso la propia sociedad reclamante solicita, en las alegaciones al trámite de audiencia de la presente reclamación contra el Ministerio de Hacienda, *que por parte de este CTBG se requiera al Ministerio de Fomento*.

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

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por TITULIZACIÓN DE ACTIVOS SGFT, S.A., con entrada el 23 de septiembre de 2019, contra la Resolución de 9 de septiembre de 2019 del MINISTERIO DE HACIENDA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁸](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la

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



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](#)⁹, 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](#)¹⁰.

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

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

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