



Resolución 380/2022

S/REF:

N/REF: R/0445/2022; 100-006849/100-006848

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Información solicitada: Expediente contratación aplicaciones informáticas y documentación coordinación actividades empresariales

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 30 de marzo de 2022 a la DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS Y a la DEMARCACIÓN DE CARRETERAS DEL ESTADO CASTILLA Y LEÓN OCCIDENTAL del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, 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), la siguiente información:

« 1. Le sea facilitada toda la documentación disponible en esa Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Occidental en relación con el expediente de contratación del Encargo por el cual el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (Dirección

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

General de Carreteras) encarga a la Sociedad Mercantil Estatal Ingeniería y Economía del Transporte SME MP S.A. (INECO), adscrita a dicho ministerio, para la "Asistencia en la gestión de aplicaciones y equipos informáticos, adaptación a la administración electrónica, implantación de sistemas de gestión de expedientes y otras aplicaciones que permitan la completa tramitación electrónica, digitalización de documentos, informatización de archivo, y mantenimiento e integración de aplicaciones existentes en la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Occidental,

2. Le sea facilitada la documentación relativa al cumplimiento efectivo de la coordinación de actividades empresariales a que obliga el artículo 24 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales y el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales.»

No consta respuesta de la Administración.

2. Mediante escrito registrado el 17 de mayo de 2022, el solicitante interpuso dos reclamaciones, una frente a la DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS y otra frente a la DEMARCACIÓN DE CARRETERAS DEL ESTADO CASTILLA Y LEÓN OCCIDENTAL, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) manifestando, en ambas, que no había recibido respuesta.
3. Con fecha 18 de mayo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de que formularan las alegaciones que considerasen oportunas. Mediante escrito presentado en fecha 26 de mayo de 2022 la DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS manifestó lo siguiente:

« En respuesta a la reclamación con número de expediente 100-006849 presentada por D. XXXXXXXXXX con fecha 17 de mayo de 2022, caso NO GESAT, la Dirección General de Carreteras indica lo siguiente:

Se adjunta el informe de la Demarcación de Castilla y León Occidental competente del encargo que se menciona en la reclamación.»

4. Mediante el citado informe de 24 de mayo de 2022, la DEMARCACIÓN DE CARRETERAS DEL ESTADO EN CASTILLA Y LEÓN OCCIDENTAL respondió lo siguiente:

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

«**Primero.** El expediente para la formalización del citado encargo, se ha tramitado por el órgano competente de la Dirección General de Carreteras, conforme a la normativa vigente que le es de aplicación. En su cumplimiento se ha seguido el procedimiento reglamentario, se ha recabado informe de la Abogacía del Estado en el Departamento y la fiscalización de la Intervención delegada de la General de la Administración del Estado, y ambos, han emitido sendos informes favorables sobre el mismo. La documentación del encargo se ha publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, y puede consultarse en el enlace Plataforma de Contratación del Sector Público (contrataciondelestado.es). Identificador del encargo 01.628/21.

Por lo que respecta a la fase de ejecución del encargo, esta Demarcación vela porque la ejecución de este no se desvíe de lo pactado.

Los trabajadores que INECO ha contratado con este objeto, están vinculados laboralmente a ésta, a todos los efectos. La relación que se mantiene con ellos se hace a través del responsable coordinador designado al efecto por la citada sociedad, que es quien les da las órdenes oportunas y dirige su actuación. La Demarcación se limita a controlar los resultados con la sociedad, pero no a dirigir el trabajo del personal afecto.

Las tareas que dicho personal desarrolla no implican el ejercicio de actuaciones de autoridad administrativa y, por ello, sin efectos jurídicos frente a terceros.

Están ubicados en dependencias de la Demarcación, diferenciados del resto de los empleados públicos adscritos a la misma, con la identificación de personal externo.

Segundo. La documentación relativa al cumplimiento efectivo de la coordinación de actividades empresariales a que obliga el artículo 24 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales y el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales” se ha materializado mediante:

1º.- la información a los trabajadores de la referida sociedad mercantil de los riesgos asociados a sus puestos de trabajo en el centro de trabajo donde los realizan.

2º.-en la formalización de la correspondiente acta de coordinación de actividades empresariales ha intervenido un miembro de la empresa Coordinadora de Seguridad y Salud de la provincia respectiva que a estos efectos y otros tiene contratada la Demarcación, un representante de la sociedad mercantil y el jefe del Servicio de Prevención adscrito a la Demarcación.

Ambas actividades se han realizado en la misma fecha (primero la formación y luego la firma del acta) y han tenido lugar según se indica.

Valladolid 25 marzo 2022 (3 trabajadores)

Palencia 28 marzo 2022 (1 trabajador)

Salamanca 29 marzo 2022 (1 trabajador)

León 30 marzo 2022 (1 trabajador)

Zamora 31 marzo 2022 (1 trabajador).»

5. El 27 de mayo de 2022, se dio traslado de las citadas alegaciones al reclamante al objeto de que manifestase lo que estimara pertinente; lo que efectuó en escrito de 7 de junio en el que pone de manifiesto :

« 1. En relación con el apartado primero del informe presentado por la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Occidental, agradecemos, aparte de todas las explicaciones que aporta, fundamentalmente que haya facilitado el documento que se solicitaba a través de enlace a la Plataforma de Contratación del Sector Público, y cuya denegación de acceso originó el recurso al Consejo de la Transparencia.

No obstante, llamamos la atención a este Consejo sobre la fecha de publicación del encargo en la Plataforma de Contratación del Sector Público (4 de abril de 2022), fecha posterior a nuestra solicitud, y fecha que incumple las normas que rigen este tipo de actos, recogidos en la 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, y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

2. En relación con el apartado segundo de las alegaciones de la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Occidental, se nos informa del cumplimiento de la coordinación a que obliga la normativa vigente. Ello es de agradecer y así lo hacemos, pero nuestro recurso ante este Consejo de la Transparencia no se fundamenta en el incumplimiento de esa coordinación, que como Administración entendemos cumplidora, sino que reclamamos que se cumpla con la solicitud de acceso a la documentación requerida, en la que se plasma el cumplimiento efectivo de las formalidades a que obliga el artículo 24 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales y el Real Decreto

171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales y que entendemos no cumplida con el documento remitido por esa Demarcación de Carreteras.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) y en 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, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su artículo 13, «*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*»

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. A la vez, acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

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&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

3. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone 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 presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *"con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta"*.

4. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se piden (i) el expediente de contratación por el que se encarga a INECO la *Asistencia en la gestión de aplicaciones y equipos informáticos, adaptación a la administración electrónica, implantación de sistemas de gestión de expedientes y otras aplicaciones que permitan la completa tramitación electrónica, digitalización de documentos, informatización de archivo, y mantenimiento e integración de aplicaciones existentes en la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Occidental*; y, (ii) *la documentación relativa al cumplimiento efectivo de la coordinación de actividades empresariales a que obliga el artículo 24 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales y el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales*.

El ministerio requerido, en vía de reclamación, facilitó (i) el enlace a la Plataforma de Contratación del Estado en el que se puede consultar el expediente de contratación requerido, y (ii) determinada información sobre el cumplimiento de la coordinación de actividades empresariales a la que obliga la normativa vigente.

El reclamante considera satisfecha su pretensión en relación con el acceso al expediente de contratación -si bien censura que no se haya publicado en tiempo y forma-, y no satisfecha en cuanto a la documentación relativa al cumplimiento efectivo de la coordinación de actividades empresariales, ya que, como señala el reclamante, *se nos informa del*

cumplimiento de la coordinación a que obliga la normativa vigente, que no es lo solicitado, sino la documentación en la que se plasma el cumplimiento efectivo de las formalidades en materia de coordinación de actividades empresariales, extremo sobre el que no se pronuncia la Administración.

5. A estos efectos, es preciso tener en cuenta que el derecho de acceso goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como se ha encargado de recordar en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES: TS: 2020: 1558) en los siguientes términos:

«La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: "[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información".

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: "[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso". Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la

Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad." (FJ. 3º).»

5. A la vista de cuanto antecede, dado que la información solicitada tiene la condición de información pública, que el Ministerio reclamado no ha justificado la aplicación de alguno de los límites previstos en [los artículos 14 y 15 de la LTAIBG⁶](#), ni la concurrencia de una causa de inadmisión del [artículo 18⁷](#), este Consejo debe proceder a estimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por D. FRANCISCO JAVIER ANTOLÍN MARTÍN frente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a D. FRANCISCO JAVIER ANTOLÍN MARTÍN la siguiente información:

- *La documentación relativa al cumplimiento efectivo de la coordinación de actividades empresariales a que obliga el artículo 24 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales y el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23. 1^º](#), 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

⁶ [BOE.es - BOE-A-2013-12887 Ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia acceso a la información pública y buen gobierno.](#)

⁷ [BOE.es - BOE-A-2013-12887 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.](#)

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

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

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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>