



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0390/2017

FECHA: 8 de noviembre de 2017



ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 17 de agosto de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE FOMENTO, con fechas 13 de junio de 2016 y 23 de febrero de 2017, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

- Descripción detallada de las obras complementarias realizadas por la adjudicataria del contrato del expediente 50.9/10; 23-A 3881 para la adaptación de las instalaciones de los túneles de la Batalla y Font Roja al R.O. 635/2006.
- Distribución del presupuesto del citado contrato entre sus dos destinos: protección ambiental de la Cueva Juliana y adaptación de las instalaciones de los túneles.
- Fechas de ejecución y finalización de las obras complementarias de adaptación de las instalaciones de los túneles de la Batalla y Font Roja al R.O. 635/2006.
- Deficiencias existentes en los túneles "de la Batalla" y "Font Roja" que impiden que transiten por ellos los vehículos que transportan mercancías peligrosas.

ctbg@consejodetransparencia.es



No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de contestación, [REDACTED] presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con entrada el 17 de agosto de 2017, al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que solicitaba que *sea reconocido nuestro derecho de acceso a la información en los términos expuestos en la solicitud inicialmente presentada.*
3. El 18 de agosto de 2017, este Consejo de Transparencia solicitó a [REDACTED] que subsanara algunas deficiencias encontradas en su escrito de Reclamación. Subsanas las mismas, se continuó con el procedimiento.
4. El 21 de agosto de 2017, este Consejo de Transparencia procedió a remitir la documentación obrante en el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE FOMENTO para que se formularan las alegaciones oportunas. El escrito de alegaciones que tuvo entrada el 8 de septiembre de 2017 y en el mismo se recogían los siguientes argumentos:
 - *Descripción detallada de las obras complementarias realizadas: El objeto del contrato, entre otras actuaciones, la adecuación de las instalaciones de los túneles de la Batalla y la Font Roja, la adecuación del Centro de Control de Túneles al Nuevo Código Técnico de la Edificación, la implementación de medidas correctoras para minimizar las afecciones sobre la cueva Juliana y las poblaciones de quirópteros que la habitan, tratamiento estético y ambiental de las boquillas de los túneles y la estabilización del talud del p.k. 49,2 de la A-7 y de la boca sur del túnel.*
 - *Distribución del presupuesto: El presupuesto se distribuyó prácticamente en partes iguales entre las mejoras en el túnel y las mejoras ambientales y de seguridad y salud.*
 - *Fechas de ejecución y finalización de las obras: Las obras se comenzaron el 16 de julio de 2011 con la firma del inicio de la obra y se dieron por terminadas el 19 de octubre de 2011.*
 - *Deficiencias existentes: Las instalaciones de los túneles son adecuadas.*
5. A la vista de esta contestación, el 11 de septiembre de 2017, este Consejo de Transparencia procedió a dar trámite de audiencia del expediente a [REDACTED], en aplicación de lo dispuesto en el art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para que formulara las alegaciones oportunas, las cuales tuvieron entrada el 26 de septiembre de 2017, con el siguiente contenido:
 - *En primer lugar, consideramos que la contestación emitida por la Dirección General de Carreteras (DGC) no constituyen unas alegaciones a nuestra reclamación, sino simplemente una respuesta –por otra parte, como veremos,*



muy incompleta- a la petición de información. Solicitamos que quede constancia de que la DGC ha incumplido de manera manifiesta la obligación de resolver nuestra solicitud de información, aun habiendo sido esta reiterada, y solo ha emitido su respuesta, más de un año después de nuestra solicitud inicial, tras la presentación de la reclamación a ese Consejo.

- *Respecto a la solicitud de una "Descripción detallada de las obras complementarias realizadas por la adjudicataria del contrato del expediente 50.9/10; 23-A-3881 para la adaptación de las instalaciones de los túneles de la Batalla y Font Roja al R.D. 635/2006", que de acuerdo con el anuncio de formalización del contrato (BOE de 21/07/2011) era uno de los dos objetos del contrato, la DGC enumera sin ningún tipo de detalle una serie de actuaciones, de las cuales ninguna tiene nada que ver con la adaptación de los túneles al Real Decreto 635/2006 (si acaso, se podría incluir en este objeto la adecuación del Centro de Control de Túneles al nuevo Código Técnico de la Edificación, pero difícilmente el importe de dicha actuación podría ascender a 12 millones de euros). Por tanto, entendemos que la respuesta a esta primera cuestión es totalmente insuficiente y reiteramos la petición de información "detallada" respecto a las obras complementarias de adaptación de las instalaciones de los túneles al R.D. 635/2006.*
- *Sobre la distribución del presupuesto del citado contrato entre sus dos destinos (protección ambiental de la cueva Juliana y adaptación de las instalaciones de los túneles), la vaguedad de la respuesta es aún más descarada. Cabe recordar aquí que la legislación sobre contratos del sector público exige, ineludiblemente, tanto la determinación del objeto del contrato como el precio cierto del mismo, el cual habrá quedado perfectamente concretado en las certificaciones de obra ejecutada que se hayan abonado y en la liquidación que se habrá tenido que practicar.*
- *La respuesta relativa a la fechas de ejecución y finalización de las obras es la única que es concreta y que se ajusta a nuestra solicitud.*
- *Respecto a las "deficiencias existentes en los túneles de la Batalla y Font Roja que impiden que transiten por ellos los vehículos que transporten mercancías peligrosas", la DGC responde simplemente que "Las instalaciones de los túneles son adecuadas", sin aclarar cuáles son las instalaciones de las que objetivamente carecen los túneles que imposibilitan que transiten por ellos los vehículos que transportan mercancías peligrosas (el paso de dichos vehículos por los citados túneles está expresamente prohibido, por lo que son desviados de la autovía A-7 hacia la carretera N-340 para evitar el tramo en el que se encuentran estos).*

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, la Presidenta de este



Organismo es competente para resolver las reclamaciones que se presenten, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 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”.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, debe comenzarse realizando una serie de cuestiones de índole formal relacionada con el plazo previsto legalmente para resolver una solicitud de información.

El apartado 1, del artículo 17 dispone lo siguiente:

1. El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información (...)

Por otro lado, el artículo 20 de la LTAIBG establece que

*1. 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.
(...)*

4. Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.

4. Tal y como ha quedado acreditado en los antecedentes de hecho, los días 23 de febrero y 13 de junio de 2017, el interesado presentó sendas solicitudes de información dirigidas al MINISTERIO DE FOMENTO, órgano competente para atender la misma.



Sin embargo, la Administración no ha respondido hasta después de haberse presentado Reclamación ante este Consejo de Transparencia y como consecuencia de la misma.

En efecto, el 17 de julio de 2017, la Administración ha facilitado a este Consejo de Transparencia, pero no al Reclamante, cierta información que éste, en la fase de audiencia, considera insuficiente.

En este sentido, se recuerda a la Administración la obligación de todos los sujetos obligados por la LTAIBG de resolver en el plazo concedido al efecto y que su resolución se encuentre debidamente motivada, para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública consagrado en nuestra Constitución.

5. En cuanto al fondo de la cuestión planteada, el primer apartado de la solicitud de acceso se refiere a la *Descripción detallada de las obras complementarias realizadas por la adjudicataria del contrato del expediente 50.9/10; 23-A-3881 para la adaptación de las instalaciones de los túneles de la Batalla y Font Roja al R.D. 635/2006.*

Esta norma tiene por objeto, según su artículo 1, *garantizar un nivel suficiente de seguridad a los usuarios en los túneles de la red de carreteras del Estado mediante el establecimiento de los requisitos mínimos que habrán de cumplir dichas infraestructuras, con la finalidad de prevenir situaciones críticas que puedan poner en peligro la vida humana, el medio ambiente y las propias infraestructuras, así como proteger a los usuarios en caso de que se produzcan algunas de las citadas situaciones.*

Lo establecido en este Real Decreto será aplicable a todos los túneles de la red de carreteras del Estado, tanto si están en servicio como si se encuentran en fase de construcción o de proyecto. (Artículo 2. Ámbito de aplicación.)

Por su parte, el BOE nº 174, de 21 de julio de 2011, publica el Anuncio de formalización de contratos de la Dirección General de Carreteras, cuyo objeto son obras complementarias para la protección ambiental de la cueva Juliana y adaptación de las instalaciones de los túneles de la Batalla y Font Roja al R.D. 635/2006, en el término municipal de Alcoy (Alicante). Provincia de Alicante. Expediente: 50.9/10; 23-A-3881.

La respuesta de la Administración, en este punto, es que se ha efectuado *la adecuación del Centro de Control de Túneles al Nuevo Código Técnico de la Edificación, la implementación de medidas correctoras para minimizar las afecciones sobre la cueva Juliana y las poblaciones de quirópteros que la habitan, tratamiento estético y ambiental de las boquillas de los túneles y la estabilización del talud del p.k. 49,2 de la A-7 y de la boca sur del túnel.*



A juicio del Reclamante, *enumera sin ningún tipo de detalle una serie de actuaciones, de las cuales ninguna tiene nada que ver con la adaptación de los túneles al Real Decreto 635/2006.*

6. Este Consejo de Transparencia ha podido constatar que es cierto que la Cueva Juliana fue declarada Lugar de Interés Comunitario (LIC) durante la redacción del proyecto de construcción, al detectarse en ella una importante colonia de quirópteros (murciélagos), especie que goza de amplias medidas de protección por su interés ecológico. Por ello, se ha realizado un seguimiento ambiental de la colonia con el objetivo de estudiar la eficiencia de las medidas de protección - contempladas inicialmente en el proyecto y que se estaban llevando a cabo durante la realización de las obras- para detectar cuáles son los puntos de la autovía por donde cruzan habitualmente y para adoptar nuevas medidas correctoras, definidas por el organismo medioambiental autonómico.

Sin embargo, la respuesta no es suficiente, dado que las medidas que cita la Administración son solamente las que tienen repercusión medioambiental, pero no abarcan las otras recogidas en la precitada norma. En efecto, analizada la misma, se observa que las Medidas de Seguridad que contempla su artículo 4, están recogidas en su Anexo I, y son del siguiente tenor: *longitud del túnel, número de tubos, número de carriles, geometría de la sección transversal, planta y alzado (especialmente la pendiente), tipo de construcción, tráfico unidireccional o bidireccional, volumen de tráfico por tubo (incluida su distribución temporal), riesgo de congestión (diaria o de temporada), tiempo de acceso de los servicios de emergencia, presencia y porcentaje de vehículos pesados, presencia, porcentaje y tipo de tráfico de mercancías peligrosas, características de las vías de acceso, velocidad máxima autorizada, medio geográfico y climatología.*

Asimismo, se citan otro tipo de actuaciones que deben ser acometidas como *la resistencia de la estructura a los incendios y al agua, iluminación, ventilación puestos de emergencia, red de hidrantes, señalización, centro de control, sistemas de vigilancia, equipos para el cierre del túnel, sistemas de comunicaciones, suministro de electricidad y circuitos eléctricos y medidas relacionadas con la explotación.*

En consecuencia, se entiende que la contestación de la Administración es insuficiente, por lo que la Reclamación debe ser estimada en este punto.

7. El segundo apartado de la solicitud de acceso se refiere a la *Distribución del presupuesto del citado contrato entre sus dos destinos: protección ambiental de la cueva Juliana y adaptación de las instalaciones de los túneles.*

La respuesta de la Administración, en este punto, es que *El presupuesto se distribuyó prácticamente en partes iguales entre las mejoras en el túnel y las mejoras ambientales y de seguridad y salud.*

Esta respuesta es excesivamente genérica y debe definirse mejor, detallándose la cantidad exacta del presupuesto destinado a cada actuación. Recordemos que la *ratio legis* o razón de ser de la LTAIBG, indicada expresamente en el Preámbulo



de la norma, es conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

En este sentido, el artículo 123.1 d) de la Ley de Contratos del Sector Público – relativo al contenido de los proyectos y responsabilidad derivada de su elaboración - señala que *Los proyectos de obras deberán comprender, al menos (...) Un presupuesto, integrado o no por varios parciales, con expresión de los precios unitarios y de los descompuestos, en su caso, estado de mediciones y los detalles precisos para su valoración.*

En consecuencia, se entiende que la contestación de la Administración es también insuficiente, por lo que la Reclamación debe ser estimada en este apartado.

8. El tercer apartado de la solicitud de acceso pretende conocer las *fechas de ejecución y finalización de las obras complementarias de adaptación de las instalaciones de los túneles de la Batalla y Font Roja al R.O. 635/2006.*

La Administración contestó que *Las obras se comenzaron el 16 de julio de 2011 con la firma del inicio de la obra y se dieron por terminadas el 19 de octubre de 2011.* El Reclamante ha dado por válida esta contestación, por lo que no precisa de aclaración.

9. El cuarto y último apartado de la solicitud de acceso se interesa por las *Deficiencias existentes en los túneles "de la Batalla" y "Font Roja" que impiden que transiten por ellos los vehículos que transportan mercancías peligrosas.*

La respuesta de la Administración, en este punto, es que *Las instalaciones de los túneles son adecuadas.* Sin embargo, el Reclamante asegura que *el paso de dichos vehículos por los citados túneles está expresamente prohibido, por lo que son desviados de la autovía A-7 hacia la carretera N-340, para evitar el tramo en el que se encuentran éstos.*

Lo cierto es que, con posterioridad al inicio de las obras, entró en vigor el Real Decreto de 26 de mayo de 2006, sobre requisitos mínimos de seguridad en los túneles de carreteras del Estado, que ampliaba de forma significativa las instalaciones de seguridad con las que deben contar los túneles estatales antes de su puesta en servicio. Según el propio Ministerio de Fomento, *para adaptar los túneles de La Batalla y Font Roja situados en el tramo Barranco de la Batalla de la Autovía A-7 a esta normativa se han tenido que instalar sistemas automáticos de detección de incidencias y de incendios; cámaras; altavoces; bocas de incendios; ventilación forzada; galerías de interconexión con puertas de seguridad; doble suministro eléctrico; centro permanente de control; iluminación normal y de emergencia, y apartaderos de vehículos (Diario El País, 5 de Septiembre de 2011).*

En la página Web de la Dirección General de Tráfico se puede obtener la siguiente información, fechada el 17 de marzo de 2016: *Valencia–Alicante. Completada A-7 (autovía del Mediterráneo) con la variante del Barranco de la*





Batalla, el nuevo itinerario Valencia-Alcoy-Alicante se establece por autovías A-7 y A-35 abandonando está en el p.k. 42, para enlazar con CV-40 y seguir por A-7 hasta Alcoy y Alicante (<http://revista.dgt.es/es/reportajes/2016/03MARZO/0308-Medidas-Semana-Santa-zona-Levante.shtml#.WfwsePu2xHo>).

Sin embargo, del tenor literal de la pregunta formulada por el Reclamante no se distingue a qué periodo temporal se refiere la misma, por lo que hay que entenderla contextualizada entre los años 2016 y 2017, en que tienen lugar. Al no existir indicios ni pruebas en el expediente que hagan concluir otra cosa, debe entenderse que en el bienio en que se efectuó la pregunta la situación de los túneles "de la Batalla" y "Font Roja" no presentaba anomalías o deficiencias, como sostiene la Administración.

En consecuencia, se entiende que la contestación de la Administración es correcta, por lo que la Reclamación debe ser desestimada en este apartado.

10. Por todo lo expuesto, la presente Reclamación debe ser estimada en parte, debiendo la Administración facilitar al Reclamante la siguiente información:

- *Descripción detallada de las obras complementarias realizadas por la adjudicataria del contrato del expediente 50.9/10; 23-A 3881, para la adaptación de las instalaciones de los túneles de la Batalla y Font Roja a las medidas de seguridad recogidas en el R.D. 635/2006.*
- *Distribución precisa y detallada del presupuesto del citado contrato entre sus dos destinos: protección ambiental de la Cueva Julián y adaptación de las instalaciones de los túneles.*

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 17 de agosto de 2017, contra el MINISTERIO DE FOMENTO.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la información solicitada en el Fundamento Jurídico 10 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la contestación proporcionada al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la





Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
POR SUPLENCIA (RESOLUCIÓN de 3 de noviembre de 2017)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo.: Francisco Javier Amorós Dorda

