



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-005001
N/REF: R/0167/2016
FECHA: 12 de julio de 2016

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 fecha de entrada el 27 de abril de 2016, 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] [REDACTED] presentó, el 12 de febrero de 2016, solicitud de acceso a la información a la ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS DE ESPAÑA (ADIF), dependiente del MINISTERIO DE FOMENTO, al amparo de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), en la que solicitaba lo siguiente:

- *Pagos realizados en concepto de expropiaciones derivadas de la construcción de línea férrea de alta velocidad (AVE) con identificación del número de fincas afectadas para el periodo 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014 y 2015, desglosado por provincias y tipo de propietario (particular o persona jurídica).*
- *Pagos pendientes de efectuar en concepto de expropiaciones derivadas de la construcción de línea férrea de alta velocidad (AVE) con identificación del número de fincas afectadas para el periodo 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014 y 2015, desglosado por provincias y tipo de propietario (particular o persona jurídica).*

ctbg@consejodetransparencia.es



- Los datos solicitados, de claro interés público, corresponden al detalle de información proporcionada anteriormente en distintas ocasiones, bien a través de altos cargos del Ministerio de Fomento, en comparecencias en el Congreso de los Diputados, o de informes oficiales, donde se mencionan cantidades concretas referidas a pagos de expropiaciones pendientes con indicación, incluso, de la provincia a la que afectan.
- En caso de que la información no se encuentre tal y como la estoy solicitando, solicito que se me entregue tal y como consta en los registros públicos, para evitar así cualquier acción previa de reelaboración.

2. La ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL ADIF, dependiente del MINISTERIO DE FOMENTO, mediante resolución que carece de fecha, contestó a [REDACTED], informándole de lo siguiente:

- En fecha 12 de febrero de 2016, tuvo entrada en el Ministerio de Fomento, solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En fecha 15 de febrero de 2016, dicha solicitud se recibió en ADIF para su revisión. En fecha 1 de marzo de 2016, fue aceptada la competencia por ADIF, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.
- Una vez analizada la solicitud, ADIF considera que procede conceder el acceso a la información por lo que se le comunica: La información que se facilita se refiere a la tramitación de las expedientes de expropiación forzosa de infraestructuras ferroviarias que son competencia del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias y de ADIF-Alta Velocidad, y en los que han actuado como beneficiarias de la expropiación, y aquellos otros que les han sido encomendados posteriormente, en los que ha realizado alguna gestión, pero no aquellos otros tramitados, total o parcialmente, por la Dirección General de Ferrocarriles, de los que no se dispone de datos.
- En el expediente de expropiación cada finca se tramita como un expediente de expropiación independiente e individualizado, por tanto no se tiene en consideración si es particular o persona jurídica, ya que la titularidad de los bienes y derechos afectados se justifica en cada expediente, siendo irrelevante para su tramitación si el titular es una persona física o jurídica.
- En el período comprendido entre los años 2004 y 2015, ambos inclusive, se han hecho más de ciento treinta y cinco mil pagos o consignaciones a expedientes por cualquier concepto expropiatorio, según el siguiente desglose por años, provincias, importe (miles de euros) y número de fincas, eliminándose los datos económicos de las



provincias con un número de fincas inferior a cinco, al deducirse estimativamente el importe percibido por cada afectado, pudiendo emprender acciones legales por revelación de datos privativos.

- Respecto a los pagos pendientes de efectuar en concepto de expropiaciones derivadas de la construcción de línea férrea de alta velocidad, es necesario tener en cuenta la peculiaridad del procedimiento de urgencia, el importe pendiente para cada finca se halla en función de la fecha del devengo del crédito correspondiente, restándole las cantidades satisfechas en cualquier momento de la tramitación; ni una ni otra cosa, se suceden de forma simultánea, lo que impide su correcto encaje en un solo periodo. Los datos de que se dispone establecen el trámite para cada expediente individual, lo que permite saber el estado de cada finca concreta; pero como las indemnizaciones se devengan por distintos conceptos y en diferentes momentos para cada finca, no es posible establecer una regla general, ni existe posibilidad de dar un dato fiable común. Ahora bien, si se toma como devengo el importe del justiprecio final que consta como determinada en cada momento, se puede establecer un importe total por años, aunque no coincida con los pagos, muchos de los cuales se anticipan a la determinación del justiprecio. De este modo sería necesario hacer una comprobación manual para cada uno de los alrededor de ciento cuarenta mil expedientes individuales tramitados hasta la fecha, en cada periodo anual, y posteriormente desglosarlos por provincias. En consecuencia, no es factible facilitar los datos desglosados solicitados, si bien se estima que a esta fecha, se hallan en tramitación como pagos pendientes unos cinco millones y medio de euros.

En su contestación, ADIF elabora una tabla por años, provincias, importes (en euros) y número de fincas de los pagos efectuados en concepto de expropiaciones.

3. [REDACTED] entendiendo que la contestación no daba cumplida respuesta a su solicitud, presentó Reclamación, el 27 de abril de 2016, ante este Consejo de Transparencia, en la que manifestaba lo siguiente:
 - El 12 de febrero de 2016, solicité a la citada administración el detalle de los pagos realizados y pendientes a efectuar por ADIF en concepto de expropiaciones derivadas de la construcción de línea férrea de alta velocidad (AVE). Una vez analizada mi solicitud, ADIF considera que procede a conceder el acceso a la información, pero sólo lo hace de forma parcial mostrando únicamente los datos de pagos efectuados, en un formato Pdf-imagen que, además, no permite su correcto análisis.



- *Por otro lado, considera que facilitar la información referida al pago pendiente de efectuar por la Administración supone un problema pues, según argumentan, debería hacerse una comprobación manual de los expedientes y después desglosarlo por provincias. Pero señala un cálculo estimado de la información que solicitó: "si bien se estima que a esta fecha se hallan en tramitación como pagos pendientes unos cinco millones y medio de euros". Se considera con esta afirmación que existe algún registro y que es posible facilitar los datos exactos de pagos pendientes por obras de AVE en los correspondientes años.*
 - *Considero infundada la argumentación y que los argumentos expuestos no justifican la decisión de ADIF, que no ha satisfecho mi derecho a la información pública, por lo que solicito que me proporcione la información en un formato reutilizable como indicaba en mi petición, y una respuesta satisfactoria y completa a la solicitud que pedí dos meses antes de recibir una respuesta.*
4. Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procedió, el 29 de abril de 2016, a dar traslado a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE FOMENTO de la documentación contenida en el expediente a los efectos de que pudieran realizar las alegaciones que se considerasen oportunas. El 13 de mayo de 2016, se reciben las alegaciones de ADIF, dependiente del MINISTERIO DE FOMENTO, en las que básicamente señala lo siguiente:
- *Con relación a los pagos efectuados y el soporte utilizado, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia y buen gobierno, recoge entre los principios generales de la publicidad activa y del Portal de Transparencia, el de reutilización de la información pública. En el caso que nos ocupa, no se trata publicidad activa (capítulo II), sino de un derecho a la información pública, de carácter individual (capítulo III).*
 - *La solicitud de información atendida abarca un amplio periodo de tiempo (2004-2015) y un gran número de expedientes (más de 135.000), que tras su análisis se pudo atender a la misma. Fue contestada en formato PDF, que es el habitual utilizado por ADIF, para dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información. Sin bien, es posible contestar la misma en formato editable. La Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, determina que "Las Administraciones y organismos del sector público facilitarán sus documentos en cualquier formato o lengua preexistente, pero también procurarán, siempre que ello sea posible y apropiado, proporcionarlos en formato abierto y legibles por máquinas... (Art. 5.2)"*
 - *En relación a los pagos a efectuar, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, determina en su artículo 18.1 c) como causa de inadmisión las solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración". Como se establece en la propia*



resolución, no es posible disponer de los datos solicitados sin someterlos previamente a una elaboración compleja en la que se ha de tener en cuenta varias circunstancias (procedimiento urgencia, importes satisfechos previamente, etc.), que no permiten definir una regla general para la obtención de los datos sino que han de ser calculados de forma individual, lo que no es posible dado el gran número de expedientes.

- *Indicar que el importe dado se refiere a los pagos pendientes ESTIMADOS, es decir, el presupuesto solicitado, en los cuales hay confirmación de acuerdos mutuos y posibles justiprecios, y una ESTIMACIÓN de cómo pueden evolucionar las sentencias de los jurados provinciales o tribunales, con el fin de realizar los pagos lo más pronto posible una vez obtenida la sentencia, por tanto la cantidad es ESTIMADA.*

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, 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 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, este Consejo de Transparencia quiere hacer una puntualización de orden formal relativa a los plazos para contestar las solicitudes de acceso a la información.

Dicho plazo es de un mes desde que se recibe la solicitud de acceso a la información por el órgano competente para resolver, según establece el artículo 20.1 de la LTAIBG.

Entiende ADIF que, aunque recibió la solicitud de acceso el 15 de febrero de 2016, en fecha 1 de marzo de 2016- tras analizar la complejidad de la solicitud-



fue aceptada la competencia por ADIF, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley.

En este sentido, debe señalarse que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no comprende que el trámite de la aceptación de la competencia se encuentre vinculado a la complejidad o no que se derive de la solicitud. En efecto, un organismo, entidad u órgano es competente para responder una solicitud de acceso a la información porque así se deriva de las competencias que, en el marco de las funciones que debe desempeñar, tiene conferidas. Es decir, la competencia para responder una solicitud de información como la que es objeto del presente caso, es, claramente y a nuestro juicio, de ADIF, sin que esta circunstancia se vea modificada por la complejidad de lo solicitado.

A este respecto, debe recordarse que la complejidad de la información solicitada se reconoce en el artículo 20 de la LTAIBG como un argumento para que el plazo máximo previsto para resolver una solicitud de información sea ampliado.

Entendemos, por lo tanto que, dado que ADIF, como reconoce, recibió la solicitud de acceso, derivada por el MINISTERIO DE FOMENTO, el día 15 de febrero de 2016 y es en éste momento cuando comienza a contar el plazo de un mes para resolver.

4. En segundo lugar, se debe analizar si la información que debe proporcionar la Administración como consecuencia del ejercicio de un derecho de acceso debe ser o no reutilizable.

De acuerdo con la LTAIBG, la publicación activa de la información en formatos reutilizables no tiene carácter obligatorio, si bien es cierto que podría considerarse como una buena práctica en materia de transparencia y así lo ha manifestado este Consejo de Transparencia en diversas ocasiones. Pero es que, además, no estamos ante un supuesto de publicidad activa, como sostiene la Administración, sino ante una solicitud de acceso a la información, en cuyo caso, si bien tampoco es obligatorio ofrecer ésta en formato reutilizable, no es menos cierto que, igualmente es un ejemplo de una buena práctica.

En este caso, la Administración reconoce que hubiera sido factible facilitar la información en formato reutilizable, pero no hacerlo no supone incumplimiento de la normativa de transparencia y acceso a la información pública, ya que no está expresamente recogido como obligación en el artículo 22 de la LTAIBG, relativo a la formalización del acceso.

No obstante, y toda vez que así lo menciona en las alegaciones formuladas, queda recogido el compromiso de suministrar la información ya proporcionada en un formato reutilizable.

5. En cuanto al fondo de la cuestión debatida, consta en el expediente que la Administración ha facilitado a la Reclamante información parcial de lo solicitado, puesto que le ha entregado datos sobre los pagos realizados en concepto de



expropiaciones derivadas de la construcción de línea férrea de Alta Velocidad (AVE) con identificación del número de fincas afectadas, desglosado por provincias y tipo de propietario, desde 2004 a 2015, pero sin identificar si los receptores de los mismos son personas físicas o jurídicas.

Alega la Administración que en el expediente de expropiación cada finca se tramita como un expediente independiente e individualizado, por tanto no se tiene en consideración si es particular o persona jurídica, ya que la titularidad de los bienes y derechos afectados se justifica en cada expediente, siendo irrelevante para su tramitación si el titular es una persona física o jurídica.

Igualmente, tampoco se ha facilitado a la Reclamante información sobre los pagos pendientes de efectuar en concepto de expropiaciones para el mismo periodo, puesto que, a juicio de la Administración, *no es posible disponer de los datos solicitados sin someterlos previamente a una reelaboración compleja en la que se ha de tener en cuenta varias circunstancias (procedimiento urgencia, importes satisfechos previamente, etc.), que no permiten definir una regla general para la obtención de los datos, sino que se han de ser calculados de forma individual, lo que no es posible dado el gran número de expedientes (más de 135.000).*

Llegados a este punto, debe analizarse si proporcionar la información que falta puede suponer o no una acción de reelaboración que permita inadmitir la solicitud de acceso.

6. Sobre el concepto de reelaboración ya se ha pronunciado este Consejo de Transparencia en múltiples ocasiones y existe el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, que se cita a continuación.

El artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que “se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.

En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.

En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se



convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

- I. El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) 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”.

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

- II. El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.

En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.



- III. *Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: "Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso".*
- IV. *En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes.*

En este sentido, la Ley 19/2013, establece en su artículo 5.4 que la Administración debe establecer "los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada..."

Esta recomendación que supone una buena práctica y que opera desde la entrada en vigor de la Ley, puede relacionarse con la situación actual de los documentos e informaciones archivadas que, en muchos casos fueron objeto de elaboración y archivo en formatos PDF y similares.

En este caso, la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración.

En consecuencia, aplicando este Criterio al presente caso, puede concluirse que estamos ante un supuesto de reelaboración de la información por los siguientes argumentos:

- Por una parte, aunque la Administración posea la información relativa a la identificación de las personas físicas o jurídicas expropiadas, debe elaborarse expresamente para dar una respuesta conforme a lo solicitado, ya que se debe extraer de los más de 135.000 expedientes incoados al efecto. Eso es así debido a que, como se afirma expresamente, los expedientes son tramitados sin identificación de la cualidad- persona física o jurídica- del/os afectados.
- Por otra parte, la información relativa a los pagos pendientes de efectuar en concepto de expropiaciones es información que ha quedado acreditado la Administración no tiene en su poder actualmente, puesto que estos pagos varían en función del importe pendiente para cada finca, que se halla en función de la fecha del devengo del crédito correspondiente, restándole las cantidades satisfechas en algún momento de la tramitación. Por ello, y de



acuerdo al sistema descrito de tramitación de los expedientes, la información de la que se dispone viene referenciada para cada expediente individual, pero atendiendo a los distintos conceptos y momentos para cada finca. En definitiva, esa información ha de ser reelaborada si se quiere facilitar a la Reclamante en los términos en que ha sido solicitada.

- Finalmente, este Consejo de Transparencia entiende que la actuación de la Administración ha sido ajustada a derecho y, en un esfuerzo por atender la solicitud de la Reclamante, le ha facilitado los importes (en euros) aproximados relativos a los pagos pendientes de efectuar en concepto de expropiaciones, en función de la información disponible en la actualidad en sus archivos.
7. En conclusión, y por todo lo expuesto anteriormente, la presente reclamación debe ser desestimada, sin perjuicio del envío a la solicitante de la información ya proporcionada en un formato reutilizable según acuerda ADIF en su escrito de alegaciones.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] el 27 de abril de 2016, contra la ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS DE ESPAÑA (ADIF), dependiente del MINISTERIO DE FOMENTO.

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 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

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

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

