



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 029/2021

S/REF: 001-048504

N/REF: R/029/2021; 100-004721

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

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

Información solicitada: Documentación proyectos construcción alta velocidad Lalín-Santiago

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó, a través del Portal de la Transparencia, a ADIF, 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 6 de octubre de 2020, la siguiente información:

1.- Copia completa (Documental, Anejos y planos) de los proyectos constructivos completos DE PLATAFORMA. CORREDOR NORTE-NOROESTE DE ALTA VELOCIDAD. EJE: OURENSE SANTIAGO DE COMPOSTELA. TRAMO: LALÍN-SANTIAGO. SUBTRAMO: SILLEDA (CARBOEIRO)-SILLEDA (DORNELAS) tanto el inicial de 2005, como los modificados de 2008, 2009, 2010 etc. que se hubieran tramitado y que hubieran afectado al referido proyecto constructivo.

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

2.- *Cuantía de todos los justiprecios pagados o pendientes de pagar por la Administración o su beneficiaria Adif, con desglose de principal e intereses, según Actas de pago, y si éstas han sido recurridas, los precios fijados por el Jurado Provincial de Expropiación y/o Sentencias que les afectaron tanto respecto de los expedientes expropiatorios como de los de ocupación temporal respecto de las fincas afectadas en el SUBTRAMO: SILLEDA (CARBOEIRO)-SILLEDA (DORNELAS) con motivo de las afecciones derivadas del proyecto constructivo de plataforma ferroviaria. Corredor Norte-Noreste, las cuales están identificadas en el Anejo nº 12 “Expropiaciones y Ocupaciones Temporales” del Proyecto de referencia, así como de los modificados que hubieran afectado al proyecto, que como mínimo sabemos que han sido dos.*

3.- *Copia de la relación de fincas ocupadas temporalmente y copia de la relación de fincas transformadas en expropiación con motivo del proyecto de la construcción del Túnel a cielo abierto Do Agro, y/o sus modificados.*

4.- *Copia de todas las facturas correspondientes a las certificaciones de obra de ejecución del Subtramo Silleda (Carboeiro)-Silleda (Dornelas) en el que se encuentra el túnel Do Agro, adjudicado a la UTE DOCARBO Y COMSA, que habría sido la ejecutora del tramo y túnel Do Agro. En concreto facturas correspondientes a las certificaciones de vaciado del falso túnel y del relleno y facturas correspondientes a la apertura de más de 20 pozos por la desviación de acuíferos sobre los terrenos que discurren sobre el falso túnel.*

5.- *Copia del expediente de construcción de pozos en el Lugar conocido como Bazar, en el Término municipal de Silleda, provincia Pontevedra, como consecuencia de la derivación de acuíferos motivado por la construcción de la infraestructura del corredor de alta velocidad en el Subtramo Silleda (Carboeiro)-Silleda (Dornelas).*

2. Mediante resolución de de 2020, ADIF (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA) contestó a la interesada lo siguiente:

Una vez analizada la solicitud, presentada por Dña. XXXXXX, ADIF considera que procede conceder el acceso parcial a la información por lo que se le comunica que:

(...)

Se adjunta copia de los siguientes proyectos:

PROYECTO CONSTRUCTIVO DE PLATAFORMA. CORREDOR NORTE-NOROESTE DE ALTA VELOCIDAD. EJE: OURENSE-SANTIAGO DE COMPOSTELA. TRAMO: LALINSANTIAGO. SUBTRAMO: SILLEDA (Carboeiro)-SILLEDA (Dornelas).

MODIFICACIÓN Nº 1 DEL PROYECTO CONSTRUCTIVO DE PLATAFORMA. CORREDOR NORTENOESTE DE ALTA VELOCIDAD. EJE: OURENSE-SANTIAGO DE COMPOSTELA. TRAMO: LALIN-SANTIAGO. SUBTRAMO: SILLEDA (Carboeiro)-SILLEDA (Dornelas).

MODIFICACIÓN Nº 2 DEL PROYECTO CONSTRUCTIVO DE PLATAFORMA. CORREDOR NORTENOESTE DE ALTA VELOCIDAD. EJE: OURENSE-SANTIAGO DE COMPOSTELA. TRAMO: LALIN-SANTIAGO. SUBTRAMO: SILLEDA (Carboeiro)-SILLEDA (Dornelas).

PROYECTO CONSTRUCTIVO DE PLATAFORMA. CORREDOR NORTE-NOROESTE DE ALTA VELOCIDAD. EJE: OURENSE-SANTIAGO DE COMPOSTELA. TRAMO: LALINSANTIAGO. SUBTRAMO: SILLEDA (Carboeiro)-SILLEDA (Dornelas) OBRAS COMPLEMENTARIAS Nº 1.

PROYECTO CONSTRUCTIVO DE PLATAFORMA. CORREDOR NORTE-NOROESTE DE ALTA VELOCIDAD. EJE: OURENSE-SANTIAGO DE COMPOSTELA. TRAMO: LALINSANTIAGO. SUBTRAMO: SILLEDA (Carboeiro)-SILLEDA (Dornelas) OBRAS COMPLEMENTARIAS Nº 2.

(...)

Del PROYECTO CONSTRUCTIVO DE PLATAFORMA. CORREDOR NORTE-NOROESTE DE ALTA VELOCIDAD. EJE: OURENSE-SANTIAGO DE COMPOSTELA. TRAMO: LALINSANTIAGO. SUBTRAMO: SILLEDA (Carboeiro)-SILLEDA (Dornelas), se aportan los siguientes datos de expropiación:

Cuantía de los justiprecios (principal): 3.618.013,00 €

Importe establecido por Mutuo Acuerdo: 1.078.608,09 €

Importe establecido por el Jurado Provincial de Expropiación: 2.539.404,91 €

Importe de intereses de demora: 144.740,85 €

En cuanto a los precios establecidos por el Jurado Provincial de Expropiación, no son precios únicos, dependiendo del momento en el que resuelven los jurados y la legislación de valoración de los suelos vigente en ese momento. No es un dato del que se disponga automáticamente, requiriendo su obtención de un trabajo adicional y exhaustivo que actualmente no se puede absorber con los medios disponibles.

Se inadmite a trámite esta parte de la información solicitada en el punto 2 de la petición en base al expositivo precedente y en aplicación del artículo 18.1.c) que contempla como causa de inadmisión las solicitudes “Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.”

3.- Copia de la relación de fincas ocupadas temporalmente y copia de la relación de fincas transformadas en expropiación con motivo del proyecto de la construcción del Túnel a cielo abierto Do Agro, y/o sus modificados.

En la documentación facilitada en el punto 1, se encuentran los datos solicitados.

(...)

Se adjunta copia de las facturas correspondientes a las certificaciones de obra de ejecución del PROYECTO CONSTRUCTIVO DE PLATAFORMA. CORREDOR NORTE-NOROESTE DE ALTA VELOCIDAD. EJE: OURENSE-SANTIAGO DE COMPOSTELA. TRAMO: LALIN-SANTIAGO. SUBTRAMO: SILLEDA (Carboeiro)- SILLEDA (Dornelas), Obras complementarias nº 1 y Obras complementarias nº 2.

La información detallada se corresponde a las siguientes facturas: (...)

La afección por servicios afectados de reposición de los 24 pozos se realizó íntegramente en el Proyecto de Obras Complementarias Nº 2.

Se adjunta Anexo I 001-048504 Pozos PROYECTO CONSTRUCTIVO DE PLATAFORMA. CORREDOR NORTE-NOROESTE DE ALTA VELOCIDAD. EJE: OURENSE-SANTIAGO DE COMPOSTELA. TRAMO: LALIN-SANTIAGO. SUBTRAMO: SILLEDA (Carboeiro)-SILLEDA (Dornelas), Obras complementarias nº 2 La documentación correspondiente a los puntos 1, 3, 4 y 5 se remite en soporte DVD.

3. Ante la citada contestación, con fecha de entrada el 11 de enero de 2021 la solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

(...)

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

Dicha documentación se encuentra incompleta al no contener el documento de seguimiento medioambiental, denominado en el proyecto Programa de Vigilancia Ambiental (exigido en el Anexo 15 de Impacto Ambiental del Proyecto) así como el Plan de Gestión Ambiental y el Diario Ambiental de la Obra.

Estos documentos son integrantes del proyecto, y por tanto deben incluirse entre la documentación a remitir, por lo que se reitera la solicitud de los proyectos completos, incluida la documentación ambiental y otra que pudiera haberse omitido.

(...)

SEGUNDA.- No es cierto que las actas de pago de mutuo acuerdo o/y la determinación de justiprecio mediante resolución del jurado de expropiación o por sentencia firme requieran de ninguna tarea de reelaboración, puesto que se trata de la documentación que constituye el título de propiedad de los bienes adquiridos y consta en el expediente de bienes adquiridos por expropiación forzosa y bienes indemnizados por ocupación temporal.

Estos documentos de determinación de precio de las fincas expropiadas y ocupadas suponen el título de adquisición por lo que los justificantes de pago se encuentran entre la documentación obrante en el inventario de los bienes expropiados y ocupados. Recordemos que la legislación de patrimonio de las Administraciones públicas obliga a inventariar estos bienes e inscribirlos. El pago de la expropiación es un dato esencial de adquisición por expropiación.

(...)

Atendiendo a lo anterior, en ocasiones anteriores este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno recordó a la Administración que, tal y como ha indicado expresamente el Tribunal Supremo, la aplicación de una causa de inadmisión ha de ser debidamente justificada y argumentada.

Artículo 32. Obligación de formar inventario.

1. Las Administraciones públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados.

La documentación solicitada debe estar incluida en el inventario de bienes, como títulos de adquisición de los bienes y derechos, por lo que es razonable considerar que los precios de adquisición (determinados por mutuo acuerdo o por sentencia) son información que debe

ser de público acceso para conocimiento general de los valores abonados por expropiación forzosa respecto de cada bien individualizado en el anexo de bienes expropiados y objeto de ocupación temporal.

Además las Administraciones Públicas, entre las que se encuentra ADIF, junto con el MITMA, deben realizar la inscripción registral de sus bienes. Artículo 36.1 de la Ley 33/2003.

4. Con fecha 14 de enero de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de 5 de febrero de 2021 ADIF-ALTA VELOCIDAD realizó las siguientes alegaciones:

En relación al punto I de la reclamación:

Se aporta el Programa de Vigilancia Ambiental para la fase de obra y de explotación, incluido en el Anejo de Integración Ambiental del Proyecto Constructivo de plataforma. Corredor Norte-Noroeste de Alta Velocidad. Eje: Ourense Santiago de Compostela. Tramo: Lalín-Santiago. Subtramo: Silleda (Carboeiro)-Silleda (Dornelas).

Por otro lado, en relación con el Plan de Gestión Ambiental y Diario Ambiental de Obra, cabe aclarar lo siguiente:

1. El Plan de Gestión Ambiental es un documento que define el compromiso ambiental del Contratista adjudicatario de la Obra. Es elaborado por éste al inicio de la misma y pasa a formar parte del Plan de Obra una vez se apruebe por esta Subdirección, según consta en los procedimientos del actual Sistema Integrado de Calidad y Medio Ambiente de Adif y Adif-Alta Velocidad.

Por otro lado, el Diario Ambiental de Obra es un documento que cumplimenta el técnico de Medio Ambiente de la Contrata en el que reflejar la realidad medioambiental de la obra actualizada mes a mes.

Ambos son, por tanto, documentos integrantes del expediente de la obra, no del proyecto como así se afirma en la reclamación.

2. La obra de plataforma de alta velocidad Silleda (Carboeiro)-Silleda (Dornelas) se inició en julio de 2006 y finalizó en mayo de 2010.

En aquel momento de inicio de la obra el Plan de Gestión Ambiental no existía como tal documento. En aquel tiempo el contratista elaboraba un documento similar denominado Plan de Aseguramiento de Calidad Medioambiental (PACMA), que se elaboraba en papel y se entregaba al Director Ambiental de obra para su revisión. Sin embargo, dado el dilatado plazo existente desde la finalización de la obra, no se conserva dicho documento.

En cuanto al Diario Ambiental de Obra, cabe decir que este documento se aprobó e integró -en su primera versión-, en el entonces vigente Sistema de Gestión Ambiental de la Dirección Ambiental de Obras, en febrero de 2011. Por tanto, no existía como tal ni pudo cumplimentarse durante la fase de construcción de la citada obra.

En definitiva, considerando que no fueron documentos generados por ADIF AV sino por el contratista, que no forman parte del PROYECTO solicitado sino del expediente de obra, que uno (el Diario Ambiental de Obra) no existía y el otro (Plan de Gestión Ambiental) no existía como tal y que dadas sus características y la cantidad de tiempo transcurrido entre la finalización de la obra y el momento de la solicitud no se ha conservado; no procede conceder el acceso (ex artículo 19.4 de la Ley 19/2013) ya que quien elaboró los documentos (el contratista) no es un sujeto obligado. Subsidiariamente, estos documentos no formaron parte del PROYECTO, por lo tanto, entendemos que se trataría de información auxiliar y consecuentemente debe de aplicarse el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013. Por último, aunque ninguno de los motivos anteriores fuera estimado por el CTBG, la resolución, sería de contenido imposible (ex artículo 47.1.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) ya que el Diario Ambiental de Obra no existía y el Plan de Gestión ambiental (antes PACMA) no ha sido conservado ya que no existe ninguna obligación legal que imponga su conservación por diez años.

En relación al punto II de la reclamación:

A los datos de justiprecio ya dados, indicar que el importe abonado por expedientes en los que se presentó recurso de reposición asciende a 187.813,08 € y el importe abonado en aquellos expedientes en los que se presentó recurso contencioso administrativo, asciende a 266.344,05 €. Ambos importes deben sumarse a la cantidad ya comunicada de 3.618.013,00 €. Estos importes se corresponden tanto al proyecto principal como a sus dos modificados.

Por otra parte, recordamos que el organismo responsable de fijar los justiprecios en caso de discrepancia entre Administración y propiedad es el correspondiente Jurado Provincial de Expropiación Forzosa. Órgano colegiado que fija los justiprecios basándose en distintos

criterios legales, que varían en función de los terrenos expropiados, así como del momento en el que se realiza la expropiación.

Entendemos que, con la información facilitada, tanto en la resolución como ahora en vía de recurso, se ha respondido satisfactoriamente, ya que atendiendo a la literalidad de la solicitud (se solicitan las cuantías de los justiprecios y se han trasladado todas las cuantías que se piden) no se puede inferir que se solicite ningún tipo de desglose. El contenido de la solicitud no puede mutar en vía de recurso.

En todo caso, de manera subsidiaria, para el caso de que el CTBG sí interpretase que se ha solicitado algún tipo de desglose, alegamos la aplicación del artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013.

(...)

Pues bien, en el presente caso concurren los dos requisitos. Conviene insistir, en cualquier caso, en que los datos interesados por la ahora recurrente han sido facilitados. Sin perjuicio de lo anterior, si cupiese una interpretación no literal de la solicitud, habría que poner de manifiesto que para satisfacer la solicitud habría que dedicar una cantidad de recursos humanos y de tiempo no disponibles, ya que se trata de expedientes conservados en formato físico. Por otro lado, aunque estrechamente vinculado con lo anterior, no se trata de acudir, simplemente, al inventario (como afirma la recurrente). En el inventario no tienen por qué (ex artículo 3 del Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial "Administrador de Infraestructuras Ferroviarias" (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico) figurar esos datos desglosados. En definitiva, para responder de esa manera a la recurrente, una o varias personas tendrían que examinar detalladamente expedientes (diversas fuentes de información) físicos muy voluminosos con la única finalidad de dar respuesta a la recurrente, careciendo de medios humanos para llevar a cabo esa tarea.

5. El 9 de febrero de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió audiencia al reclamante para que, a la vista del expediente, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Mediante escrito de entrada el 10 de febrero

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

siguiente, la reclamante reproduce básicamente las alegaciones de su reclamación y añadió lo siguiente:

2ª.- En cuanto a lo manifestado por Adif Alta Velocidad sobre la existencia de expedientes únicamente en formato papel, advertirle que está incumpliendo el deber de digitalizar sus expedientes.

La Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común y la Ley 40/2015 de régimen jurídico vinieron a consolidar la transformación digital, la administración electrónica y la gestión de los documentos electrónicos en el sector público en España, para lo que se aprobó el plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado que previó que en el 2016 deberían estar digitalizados el 80% de los documentos, y para el 2017 se deberá alcanzar el 100%. Asimismo, previó que en el 2017 todos los organismos públicos deberán disponer de un archivo único para los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados. Esto significa que todos los ayuntamientos, incluso los más pequeños, deberán implantar sistemas de registro electrónico integrados con sistemas de gestión de expedientes.

Nos remitimos al PLAN DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y SUS ORGANISMOS PÚBLICOS (ESTRATEGIA TIC) 2015 - 2020. Según este plan, 2020 exige el 100% de digitalización de los expedientes.

En las 100 recomendaciones en materia de administración electrónica para la mejora de la eficiencia y la regeneración democrática publicado por la Federación Española de Municipios y Provincias (4) se indica que:

"En el siglo XXI es imprescindible digitalizar la gestión para conseguir ser una organización eficaz y eficiente. La gestión de documentos en papel es cara y muy ineficiente. Es necesario promover una gestión interna digital e impulsar que las relaciones con los ciudadanos, empresas y administraciones se realicen por canales electrónicos por defecto, para que los medios presenciales sean la excepción y se utilicen solo para los casos de fractura digital."

En el documento emitido por el Grupo de Trabajo del Comité Sectorial de Expediente, Documento y Archivo Electrónicos y Aplicaciones AGE se previó que la creación de este archivo único resultará compatible con los diversos sistemas y redes de archivos. Las Administraciones deberán garantizar los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de

desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas.

(...)

3º.- En cuanto a pretender que haya que reelaborar el dato del precio de adquisición de los bienes y derechos expropiados porque en el inventario no existe obligación de que figuren de manera desglosada, señalar que la forma de acceder al registro de la propiedad, vía artículo 206 de la Ley Hipotecaria exige entre otras cuestiones definir linderos, precio de adquisición y título. Por tanto, este dato es necesario que conste por cada bien o derecho expropiado, de cara a su Inscripción registral, obligatoria de conformidad con el artículo 36 de la Ley 33/2003:

"Las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros".

4º.- En cuanto a que literalmente se haya solicitado el dato agregado del total de lo pagado por expropiación (principal e intereses) manifestar que lo que literalmente se solicitó fue " todos los justiprecios pagados o pendientes de pagar por la Administración y su beneficiaria Adif con desglose de principal e intereses, según actas de pago".

Es decir, lo que se han solicitado son los precios por bien o derecho expropiado, reflejados en sus actas correspondientes, como dato que obligatoriamente ha de constar en los títulos de adquisición. El dato agregado no permite conocer el precio de adquisición de los bienes que en este caso, por ser de dominio público, corresponden a todos. Como propietarios que somos, debemos conocer el precio pagado para adquisición de cada bien o derecho, en este caso, por afección a obra pública.

Cualquier propietario hace constar como parte de su título, el precio y modo de adquisición, información transparente que así mismo consta en el registro de la propiedad, ya sea este precio convenido- convenios que por cierto también han de hacerse públicos- como determinado por acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación o por Sentencia.

Recordemos que la cierta discrecionalidad que tiene la Administración expropiante, o en su caso, su beneficiaria, para determinar los precios de adquisición no se traduce en opacidad que pueda dar lugar a la arbitrariedad. Y, estando de acuerdo en que los precios alcanzados para adquirir una finca no vinculan a las demás, lo que si hay que poder conocer es el precio de adquisición de cada una, porque puede ocurrir, como es más habitual de lo que se cree, que fincas de personas sin grandes conocimientos jurídicos sean expropiadas por unos euros, y a su lado, otras fincas hayan obtenido convenientemente, unos precios exorbitantes por la expropiación.

Estos precios de adquisición han de ser públicos para cada finca, y lo serían si Adif Alta Velocidad hubiera cumplido con el mandato que le impone el citado artículo 36 de la Ley 33/2003.

En este sentido es preciso recordar que no puede beneficiarse el incumplidor de consecuencias que le benefician cuando dichas consecuencias devienen de incumplir un deber. Por tanto, Adif, en tanto tenía que haber digitalizado su documentación en inventario como así como haber inscrito los bienes y derechos expropiados en el correspondiente Registro de la Propiedad, no puede escudarse mal y tarde, alegando "reelaboración" para no facilitar los datos solicitados.

En definitiva, se reitera el derecho de acceso al precio pagado por cada bien o derecho expropiado, afectado por el proyecto de construcción de la línea de Alta Velocidad, en el SUBTRAMO: SILLEDA (CARBOEIRO)- SILLEDA (DORNELAS), entendiéndose que se trata de un dato que ha de constar por mandato legal en el título de propiedad, a Inscribir, sin que pueda alegarse necesidad de reelaboración por no haber digitalizado en los plazos marcados por el plan de digitalización y por no haber cumplido con el mandato de inscripción de bienes de dominio público de la Ley 33/2003.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), en conexión con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo](#)

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

de Transparencia y Buen Gobierno⁵, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, que con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su artículo 12⁶, 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 que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con 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".

3. Respecto al fondo del asunto, cabe señalar que la información solicitada, relacionada con la construcción de *plataforma, corredor norte-noroeste de alta velocidad, eje: Ourense Santiago de Compostela, tramo: Lalín-Santiago, subtramo: Silleda (Carboeiro)-Silleda (Dornelas)* -ha sido parcialmente concedida en la resolución sobre acceso y completada con las alegaciones a la reclamación planteada, limitándose la misma en primer término al *Plan de Gestión Ambiental y el Diario Ambiental de la Obra*, que ADIF ha denegado *ya que el Diario Ambiental de Obra no existía y el Plan de Gestión ambiental (antes PACMA) no ha sido conservado ya que no existe ninguna obligación legal que imponga su conservación por diez años*.

A este respecto, debemos recordar el alcance del derecho de acceso según la definición de información pública del art. 13 de la LTAIBG antes transcrito se extiende a la información -entendida como contenidos o documentos- existente en poder de alguno de los sujetos obligados y cuyo conocimiento por la ciudadanía sirva a los fines de control de la actuación de los poderes públicos.

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

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

En este sentido, la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que *“El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”*.

Según confirma ADIF, en el momento momento de inicio de la obra (2006), *el Plan de Gestión Ambiental no existía como tal, el contratista elaboraba un documento similar denominado Plan de Aseguramiento de Calidad Medioambiental (PACMA), que se elaboraba en papel y se entregaba al Director Ambiental de obra para su revisión. Sin embargo, dado el dilatado plazo existente desde la finalización de la obra, no se conserva dicho documento. Y en cuanto al Diario Ambiental de Obra, que se aprobó e integró -en su primera versión-, en el entonces vigente Sistema de Gestión Ambiental de la Dirección Ambiental de Obras, en febrero de 2011. Por tanto, no existía como tal ni pudo cumplimentarse durante la fase de construcción de la citada obra.*

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos concluir que ADIF ha facilitado al solicitante toda la información que obra en su poder en relación con la documentación ambiental, que se concreta en el *Programa de Vigilancia Ambiental*, único documento del que dispone, debiendo ser desestimada la reclamación en este punto

4. En segundo lugar, la reclamación se refiere a la *Cuantía de todos los justiprecios pagados o pendientes de pagar por la Administración o su beneficiaria Adif, con desglose de principal e intereses, según Actas de pago, y si éstas han sido recurridas, los precios fijados por el Jurado Provincial de Expropiación y/o Sentencias que les afectaron tanto respecto de los expedientes expropiatorios como de los de ocupación temporal respecto de las fincas afectadas*, a lo que ADIF solo ha respondido con cuantías totales, al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Argumenta ADIF en su resolución sobre acceso que los precios fijados por el Jurado Provincial de Expropiación y/o Sentencias que les afectaron tanto respecto de los expedientes expropiatorios como de los de ocupación temporal respecto de las fincas afectadas, *no es un dato del que se disponga automáticamente, requiriendo su obtención de un trabajo adicional y exhaustivo que actualmente no se puede absorber con los medios disponibles.*

Añadiendo, a la vista de la reclamación, que:

- *Atendiendo a la literalidad de la solicitud (se solicitan las cuantías de los justiprecios y se han trasladado todas las cuantías que se piden) no se puede inferir que se solicite ningún tipo de desglose. El contenido de la solicitud no puede mutar en vía de recurso.*
- *Y, que habría que dedicar una cantidad de recursos humanos y de tiempo no disponibles, ya que se trata de expedientes conservados en formato físico, (ii) no se trata de acudir, simplemente, al inventario que no tienen por qué (ex artículo 3 del Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial "Administrador de Infraestructuras Ferroviarias" (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico) figurar esos datos desglosados, y, (iii) una o varias personas tendrían que examinar detalladamente expedientes (diversas fuentes de información) físicos muy voluminosos con la única finalidad de dar respuesta a la recurrente, careciendo de medios humanos para llevar a cabo esa tarea.*

Dicho esto, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte la apreciación que realiza el reclamante, relativa a que no se ha variado el objeto de la solicitud en vía de reclamación, ya que, conforme se ha recogido en los antecedentes la información solicitada son todos los justiprecios, reflejados en sus actas de pago, y no el dato agregado.

5. La procedencia de la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG al presente caso debe examinarse partiendo del Criterio interpretativo nº 7 de 2015, aprobado por este Consejo en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG en el que se precisa el sentido de la mencionada cláusula en los siguientes términos:

"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."

Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina establecida por los Tribunales de Justicia, que se han pronunciado sobre el alcance de esta causa de inadmisión en varias ocasiones.

En este sentido, es obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, en cuyo Fundamento Jurídico Cuarto establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar el alcance del artículo 18 de la LTAIBG:

"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013."

Y, en su Fundamento Jurídico Sexto, el Alto Tribunal concluye sentando la siguiente doctrina:

"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.

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información"

Diversos pronunciamientos judiciales inciden en esta línea, señalando que, si bien el derecho de acceso a la información de la LTAIBG lo es a los documentos y contenidos que se

encuentren en poder del sujeto obligado y no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe a instancias de un particular, no se puede considerar reelaboración a efectos de justificar la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) cualquier operación de tratamiento de la información que resulte necesaria para facilitarla al solicitante. Y, en todo caso, subrayan que la exigencia de motivación requerida en dicho artículo e impone al órgano que deniega el acceso la carga de justificar de manera expresa y razonada la necesidad de llevar a cabo una reelaboración compleja de la información disponible. En este sentido, cabe citar la Sentencia nº 5/2020, de 8 de enero, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 12 y confirmada por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 2020, dictada en el recurso de apelación 25/2020, en la que se razona en los siguientes términos:

“Por el contrario, si el estado en el que se encuentra la información impide que el órgano o ente en cuyo poder se encuentra facilite sin más el acceso de terceros se estará ante un supuesto de necesidad de reelaboración. No cabe descartar, pues, de antemano que, en efecto, la ordenación, sistematización y depuración de la información de la que dispone la Universidad demandante pueda ser considerada una reelaboración necesaria para facilitar el acceso a la misma. Pero la necesidad de esa reelaboración ha de ser apreciada teniendo en cuenta que la carga de justificarla pesa sobre el órgano o ente que la alega, como se deduce de la exigencia de motivación que impone el art. 18.1 de la LTAIBG.”

Más recientemente, en la Sentencia 810/2020, dictada el 3 de marzo de 2020, el Tribunal Supremo ha vuelto a precisar el sentido del artículo 18.1. c) LTAIBG pronunciándose en los siguientes términos:

“Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.

La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, [...]

Y, concluye fijando determinados criterios que permiten entender que estamos ante un supuesto de reelaboración en el sentido del artículo 18.1.c).

“De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración.”

6. A la vista de cuanto se acaba de exponer, en el presente caso, aunque las causas de inadmisión deben ser aplicadas de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública y deben ser justificadas de manera clara, atendiendo a las circunstancias que se dan en el presente supuesto entendemos que nos encontramos ante un supuesto de reelaboración de la información y, por lo tanto, encuadrable en la citada causa de inadmisión.

Y ello, por cuanto se debe partir, en primer lugar, de que la información solicitada, como se recoge en los antecedentes, no está disponible tal y como se solicita -principal e intereses, según Actas de pago, y si éstas han sido recurridas, los **precios fijados por el Jurado Provincial de Expropiación y/o Sentencias** que les afectaron *tanto respecto de los expedientes expropiatorios como de los de ocupación temporal*- aunque los datos respecto de cada bien expropiado u ocupado figuren en los expedientes o incluso en el inventario al que alude la reclamante.

En segundo lugar, ADIF confirma que esos datos figuran en una serie de expedientes - por tanto en diversas fuentes de información-, que además son *físicos muy voluminosos*, es decir, se está pidiendo una información, que a día de hoy no se tiene, y, además, cuya obtención no es sencilla pues implica ir analizando todos y cada uno de los expedientes, circunstancia que permite concluir que estamos ante un supuesto de reelaboración.

Cabe precisar que en relación con las afirmaciones relativas a:

(i) Adif, en tanto tenía que haber digitalizado su documentación en inventario como así como haber inscrito los bienes y derechos expropiados en el correspondiente Registro de la Propiedad, o (ii) se trata de un dato que ha de constar por mandato legal en el

título de propiedad, a Inscribir, sin que pueda alegarse necesidad de reelaboración por no haber digitalizado en los plazos marcados por el plan de digitalización y por no haber cumplido con el mandato de inscripción de bienes de dominio público de la Ley 33/2003.

Se trata de aspectos ajenos al presente procedimiento de reclamación que no corresponde entrar a valorar este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la salvaguarda del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En consecuencia, de acuerdo con lo señalado en el Criterio Interpretativo antes señalado y con la doctrina jurisprudencial citada, para proporcionar la información solicitada en este caso concreto sería necesaria una acción previa de reelaboración, por lo que la reclamación debe ser desestimada también en este punto.

Por todos los argumentos expuestos, debemos concluir con la desestimación de la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 11 de enero de 2021, frente a la Resolución de 4 de diciembre de 2020 de ADIF-ALTA VELOCIDAD (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA).

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](#)⁷, 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](#)⁸.

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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

⁸ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>