

Resolución 055/2019

S/REF:

N/REF: R/0055/2019; 100-002108

Fecha: 8 de abril de 2019

Reclamante: Promociones As Xubias, S.L.

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Fomento

Información solicitada: Vista expedientes de expropiación

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la entidad reclamante presentó ante la DEMARCACIÓN DE CARRETERAS DEL ESTADO EN GALICIA (MINISTERIO DE FOMENTO), el 27 de septiembre de 2018, escrito en el que manifestaba lo siguiente:

(...) Que a los efectos de facilitar a esa Administración la búsqueda de la documentación que se aporta unida al presente escrito y que fue presentada en su día por esta parte en el Expediente de referencia, acompañamos copia de los siguientes documentos:

- *Escrito con fecha de presentación 03/12/2013, de [REDACTED], con documentación adjunta consistente en cuadro explicativo de las concordancias entre la identificación de las parcelas en Catastro Histórico, Catastro al momento de la presentación del escrito y número de identificación en el Expediente Expropiatorio; así como títulos de propiedad de las fincas. La copia del título que se aporta contiene la acreditación de la liquidación del impuesto de transmisiones correspondiente a la posterior transmisión a la sociedad promociones As Xubias S.L.*

- Escrito con fecha de presentación 04/04/2014, de Promociones As Xubias S.L., con documentación aportada con la misma, consistente en escritura de ampliación de capital de dicha sociedad, otorgada con fecha 25/03/2014 ante el Notario de esta ciudad [REDACTED], N° de Protocolo 682, por el que se transmiten las fincas a dicha Mercantil.
- Escrito con fecha de presentación 03/03/2015, de Promociones As Xubias S.L., reiterando escrito anterior.
- Escrito con fecha de presentación 17/07/2015, por el que vuelven a presentarse los títulos de propiedad.
- Escrito con fecha de presentación 07/06/2016 reiterando escrito anterior.
- Escrito con fecha de presentación 22/06/2016 con el mismo contenido.

Una vez más, a medio del presente escrito venimos a reiterar la solicitud de que por ese Organismo se acuerde dar traslado a esta parte de las actuaciones que hayan sido desarrolladas en el seno del expediente de expropiación afectante a las fincas expropiadas y respecto de las que se lleva años acreditando la titularidad y solicitando vista de todo lo actuado.

2. Según obra en el expediente, con fecha 4 de junio de 2018 había presentado un escrito anterior, en el que ya solicitaba lo anteriormente expuesto, y manifestaba lo siguiente:

(...) Que conforme a la reunión mantenida con representantes de esa Administración, en concreto con (...) y técnicos de Fomento, el pasado día 3 de mayo de 2018, esta parte se comprometió a presentar un informe pericial conforme al que se procediera a relacionar debidamente las fincas catastrales propiedad de mi representada con aquellas derivadas del expediente expropiatorio, al tiempo que esa Administración nos informó de que iba a solicitar al archivo los expedientes correspondientes a fin de que pudieran estar disponibles en la sede de A Coruña.

El Técnico designado por esta parte para la realización de dicho informe me manifiesta la necesidad de disponer de la documentación que consta en el Expediente Administrativo relativo a las fincas que se van a detallar a continuación, a fin de poder concluir dicho informe.

(...)

SOLICITO, que se me de vista de los expedientes referidos en todas las fincas catastrales anteriormente relacionadas, a fin de solicitar copia de aquellos documentos contenidos en dichos expedientes que puedan resultar de interés a los efectos de la correcta identificación de las fincas.

3. Mediante resolución de fecha 5 de diciembre de 2018 (con registro de salida el día 11), la DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETRAS DEL MINISTERIO DE FOMENTO contestó a la interesada en los siguientes términos:

(...) SEGUNDO.- La información sobre dichas fincas fue objeto de información pública en el año 2009 sin que, ni en ese momento ni en el momento del levantamiento de actas previas a la ocupación, constase reclamación alguna sobre las mismas, sino que hasta el año 2013 no se produce la primera reclamación, teniendo en cuenta que [REDACTED] era titular de otras parcelas expropiadas y por tanto tenía pleno conocimiento del procedimiento en curso.

TERCERO.-. La mercantil solicita en la reclamación la propiedad de unas parcelas que no figuran ni inscritas en el Registro de la propiedad ni en el Catastro a su nombre, ni ha podido acreditar en este expediente expropiatorio la correspondencia gráfica y documental entre las que figuran en sus títulos y las efectivamente expropiadas en la actualidad.

CUARTO.- En relación con la vista del expediente, es necesario ponderar la existencia o no de interés público y el derecho de terceros afectados a la protección de datos de carácter personal de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Los expedientes de dichas fincas se encuentran finalizados, con los pagos realizados a los titulares que acreditaron su condición en el procedimiento expropiatorio.

QUINTO.- Constando en los escritos, como motivo de la solicitud, la vista los expedientes y de los documentos acreditativos de propiedad de los titulares de los expedientes expropiatorios, subyace un interés en la vista de los expedientes completos que podría vulnerar la igualdad de las partes en un hipotético proceso judicial ulterior, pudiendo en el curso de dicho proceso con todas las garantías solicitar a esta Demarcación toda la documentación que se requiera.

SEXTO.- Sin perjuicio de todo ello, se le puede facilitar la información que pueda resultar necesaria para la finalidad solicitada y que, en todo caso, fue sometida a información pública, como puede ser la lista de personas titulares de dichas parcelas y los planos parcelarios de la expropiación, así como la documentación relativa a su reclamación.

Por todo ello, procede no atender a la solicitud de vista completa de los expedientes de cada una de las citadas fincas por no haber podido acreditar en este expediente expropiatorio la correspondencia gráfica y documental entre las que figuran en sus títulos y las efectivamente expropiadas, dándosele traslado del listado de titulares de las parcelas reclamadas y comunicando que la competencia para determinar la titularidad de dichas fincas corresponde a la Jurisdicción Civil y no a esta Demarcación de Carreteras.

4. A la vista de la respuesta obtenida, el reclamante presentó, mediante escrito con registro de entrada el 28 de enero de 2019, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, en resumen, alegaba lo siguiente:

(...)

PRIMERA.- Venimos a interponer la presente Reclamación por aplicación del último párrafo del art. 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, si bien la Resolución recibida no reúne los requisitos respecto de la notificación de los actos administrativos previstos en la norma citada, por no contener la expresión de los recursos que procedan contra la misma.

SEGUNDA.- (...)

Como hemos visto anteriormente, en la ponderación de intereses realizada por la Demarcación de Carreteras, en ningún caso se hace mención a la protección de los datos de carácter personal de los afectados, por lo que nos moveríamos en el ámbito del interés público frente a los derechos de los afectados de índole distinta a la de la protección de sus datos personales (de hecho se facilita el listado con los nombres de los mismos).

(...)

CUARTA.- Por último, la Resolución respecto de la que se formula la presente reclamación concede un acceso parcial a la información solicitada, en este caso limitada a la relación de los propietarios con quienes se tramitó cada uno de los expedientes expropiatorios relativos a las parcelas reclamadas.

Conforme a la Ley de Transparencia sólo sería posible este acceso parcial en caso de aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 de la misma, ex art. 16. No se nos indica qué parte de la información ha sido omitida, ni estamos ante ninguna de las situaciones que pueda justificar este acceso limitado, que se relacionan en el citado artículo 14.(...)

5. Con fecha 14 de febrero de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada el 26 de febrero de 2019, la DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS DEL MINISTERIO DE FOMENTO realizó las siguientes alegaciones :

(...) la vista de los documentos acreditativos de propiedad que habían presentado los titulares de los expedientes expropiatorios, lo subyace un interés de acceso a títulos de propiedad de otros ciudadanos que obran en poder de la Demarcación, que podría vulnerar la igualdad de las partes en un hipotético proceso judicial ulterior, pudiendo en el curso de dicho proceso judicial con todas las garantías solicitar a la Demarcación de Carreteras del Estado en Galicia toda la documentación que se requiera.(...)

Como se deduce de los antecedentes expuestos, las solicitudes en relación con dichas fincas por la sociedad reclamante fueron reiteradas y repetitivas, siendo las respuestas siempre negativas en sus reclamaciones de titularidad desde el año 2013, sin que hasta la fecha conste reclamación judicial posterior frente a dichas denegaciones por parte de la reclamante, con lo que hace ver que, quizás, la utilización de esta vía sea un tanto abusiva y por lo expuesto, también incurriese en la causa de inadmisión del art. 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En todo caso, se basa la reclamación en la errónea ponderación de intereses realizada por la Demarcación. En primer lugar, citando el art. 15 de la citada ley (...) Es decir, contrariamente a lo manifestado por la reclamante, sí se hace mención a la protección de datos de carácter personal de los afectados y sí se ponderan los mismos para denegarle el acceso a toda la información solicitada. Se le facilitan los nombres de los titulares y solo los nombres, porque los mismos fueron en su gran mayoría, salvo supuestos de cambio de titularidad a lo largo del procedimiento expropiatorio, objeto de información pública cuando se aprobó el proyecto que da lugar al procedimiento expropiatorio. Lo que no se facilita y a lo mejor pretendía el recurrente, son todos los documentos de titularidad aportados por los titulares que sí pueden contener datos protegidos (de salud en caso de incapacidad, testamentos, etc.).

(...) esto entronca con el hecho de que, esta Demarcación en la ponderación realizada tuvo también en cuenta que la petición de la vista del expediente "podrá vulnerar la igualdad de las partes en un hipotético proceso judicial posterior". Esto constituye ello una de las posibles

causas que el art. 14 en su apartado primero letra f) prevé para poder limitar el acceso "La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva".

(...) no podemos olvidar que la mercantil solicita en la reclamación de titularidad la propiedad de unas parcelas que no figuran ni inscritas en el Registro de la propiedad ni en el Catastro a su nombre, ni ha podido acreditar en este expediente expropiatorio la correspondencia gráfica y documental entre las que figuran en sus títulos y las efectivamente expropiadas en la actualidad. Sus solicitudes lo dicen bien claro, lo son a los efectos de que la solicitante elabore un informe pericial cuya pretensión última, parece claro, es que sirva de fundamento para una hipotética reclamación de titularidad de dichas fincas, lo cual evidencia que pretende interponer alguna tipo de reclamación judicial en el que los terceros titulares de los expedientes se podrían ver afectados, y, como se le dice en la resolución recurrida, la vía adecuada sería la de reclamar dicha documentación en un proceso judicial con todas las garantías para ambas partes, al amparo del art. 330 y 332 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

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 Gobierno¹](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12²](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud,

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>
² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

Con estas premisas, debe acotarse el objeto de la presente reclamación únicamente a aquella información que obre en poder de la Administración en el momento de la solicitud de acceso y siempre teniendo como base que la finalidad de la LTAIBG 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.

3. En el presente caso, el MINISTERIO DE FOMENTO ha acordado, en primer término, denegar el traslado a la solicitante de las actuaciones correspondientes al expediente de expropiación forzosa de las fincas señaladas, concediendo solamente el listado de titulares de las mismas, al considerar que prevalece el derecho a la protección de datos de carácter personal sobre el interés público en la divulgación de la información.

A este respecto, debe tenerse en cuenta tanto lo preceptuado en el art. 15 de la LTAIBG como la interpretación realizada del mismo por parte de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el [criterio interpretativo nº 2 de 2015](#)³, aprobado conjuntamente con la agencia Española de Protección de Datos (AEPD) como en resoluciones dictadas en expediente tramitados con anterioridad y que trataban cuestiones similares a las planteadas en el caso que nos ocupa.

El citado artículo 15 dispone, que:

1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.

³ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

2. *Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.*

3. *Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.*

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

a) *El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*

b) *La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*

c) *El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*

d) *La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.*

4. *No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.*

5. *La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.*

Así, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 15 de la LTAIBG, debemos concluir que el conocimiento de información contenida en el expediente de expropiación de las fincas señaladas no parece que pueda ser información de la referenciada en el apartado primero de dicho precepto- párrafos uno y dos, datos anteriormente denominados como especialmente

protegidos (como origen étnico o racial, opiniones políticas, convicciones religiosas o filosóficas, afiliación sindical, datos genéticos, biométricos, relativos a la salud, vida sexual o las orientación sexuales)- ni información relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano a los que se refiere el apartado 2 del indicado artículo. Nos encontramos, por lo tanto, como indica la Administración, ante un supuesto de ponderación entre intereses, entre, por un lado, el posible interés público en que el contenido total del expediente de expropiación sea conocido y, por otro lado, el derecho a la protección de determinados datos personales, que puedan constar, ya que, se recuerda que la Administración ha proporcionado el nombre y apellidos de los titulares y el número de la finca expropiada.

Según consta en los antecedentes, los datos personales a proteger según alega la Administración en vía de reclamación serían *los documentos de titularidad aportados por los titulares que sí pueden contener datos protegidos (de salud en caso de incapacitación, testamentos, etc.)*

A este respecto, cabe indicar que el artículo 3 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, establece que *la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registro fiscales, o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente*. Esta previsión significa, a juicio de este Consejo de Transparencia, que en el expediente de expropiación forzosa lo normal es que consten solamente los datos proporcionados por los registros públicos, que como su propio nombre indica son públicos, sin que haya sido necesario incorporar al expediente otros documentos acreditativos de la titularidad (como herencias, etc.), máxime si como a Administración reconoce en sus alegaciones, la entidad solicitante nunca tuvo la condición de interesada, ni se tuvieron en cuenta las reclamaciones relacionadas con la propiedad de determinadas fincas que efectuó.

Asimismo, cabe añadir que la Administración no concreta el caso en el que esto haya podido ocurrir y lo plantea simplemente como una posibilidad. No obstante, en el caso de que pudiera constar algún caso como el ejemplo de incapacitación que indica la Administración, cabe recordar que en cualquier caso si no cupiera el otorgamiento del acceso a la totalidad de la información, se concederá acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido, indicando al solicitante que parte de la información ha sido omitida.

A este respecto, y en contra lo que dice el reclamante, el acceso parcial sería de aplicación cuando el límite al acceso fuera predicable tan sólo de parte de la información solicitada y no de su totalidad. En este caso, el art. 16 de la LTAIBG prevé que el solicitante de la información sea informado de que parte de la información no le ha sido proporcionada (por lo tanto, que el acceso es parcial), pero no de la identificación de qué parte de la información ha sido omitida, por cuanto ello implicaría dejar prácticamente sin efecto la limitación parcial del acceso.

4. Alega igualmente la Administración que resulta de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1 f) de la LTAIBG, que dispone que *El derecho de acceso podrá ser imitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*

Debe indicarse que, efectivamente, el artículo 14 de la LTAIBG recoge una serie de límites al acceso a la información que, según indica expresamente el apartado 2 de dicho precepto, deberán ser aplicados de forma 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.

En ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó, como se ha mencionado en el punto anterior, el Criterio Interpretativo nº 2, en el año 2015, relativo a la aplicación de los límites al acceso a la información, que se pronuncia en los siguientes términos:

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)."

5. Por otro lado, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de pronunciarse sobre la aplicación de los mencionados límites y han indicado lo siguiente:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015⁴: "(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información – derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. 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".

"La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...)".

- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016 dictada en el recurso de apelación presentado frente a la sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que **"Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo"**.

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015⁵: "Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho 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". "Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada

⁴ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/2_FNMT_1.html

Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.

- [Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016⁶](#) y que se pronuncia en los siguientes términos: *"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria"*.

- [Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016⁷](#): *"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"*.

- Finalmente, destaca la [Sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 16 de octubre de 2017, procedimiento de Casación nº 75/2017⁸](#), que razona lo siguiente: *"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*

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/16_particular_7_tributos.html

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/18_MFomento_1_Renfe1_pliegos.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

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."

*"Esa 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."***

6. Debe recordarse que la previsión del art. 14.1 f) coincide con la del art. 3.1 i del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia.

En la memoria explicativa del Convenio se señala que *"este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite"*.

Por su parte, existe jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que sigue la interpretación restrictiva de este límite. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de septiembre de 2010, dictada en los Recursos de casación acumulados C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P se señala lo siguiente:

72 De este modo, cuando la Comisión decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le solicitó, le corresponderá, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 que invoca dicha institución (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Comisión, apartado 49, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 53).

73 Ciertamente, dado que invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto

(sentencias, antes citadas, Sison/Consejo, apartado 63; Suecia/Comisión, apartado 66, y Suecia y Turco/Consejo, apartado 36).

94 *En consecuencia, ha de reconocerse la existencia de una presunción general de que la divulgación de los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento jurisdiccional perjudica la protección de dicho procedimiento, en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001 mientras dicho procedimiento esté pendiente.*

En el presente caso, debe señalarse que para justificar la aplicación del citado límite la Administración presupone que el objetivo último de la entidad solicitante es reclamar ante la jurisdicción correspondiente la propiedad de unas determinadas fincas que han sido expropiadas, pero, como indica *sin que hasta la fecha conste reclamación judicial posterior frente a dichas denegaciones.*

No obstante, aunque en algún momento existiera el proceso judicial, a nuestro juicio, el perjuicio podría darse cuando la documentación que se solicite sea conocida por una de las partes en detrimento de la otra, pero difícilmente cuando ambas partes en el procedimiento tienen acceso a lo solicitado por estar incluido, en este caso, en el expediente de expropiación, en el que los titulares expropiados han sido interesados y parte en el expediente de expropiación forzosa y han accedido a toda la información que consta en el mismo. La Administración no justifica, a nuestro parecer, las razones por las que el acceso al expediente puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido.

No se trata tampoco de documentos que hayan sido creados con vistas a un proceso judicial, sino como ya se ha indicado, forman parte del procedimiento de expropiación forzosa ya finalizado.

Por todo ello, se considera que no es de aplicación el límite invocado por la Administración.

7. Por último, y en vía de reclamación, añade la Administración que incurre en el presente supuesto la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG, que establece que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley, argumentando que las solicitudes en relación con dichas fincas por la sociedad reclamante fueron reiteradas o repetitivas, siendo las respuestas siempre negativas en sus reclamaciones de titularidad desde el año 2013.*

Al respecto, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha dictado, en fecha 14 de julio de 2016, en virtud de las prerrogativas concedidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, [el](#)

Criterio Interpretativo nº 3⁹, que delimita el alcance del concepto de solicitud de información que tenga carácter repetitivo o abusivo, en los siguientes términos:

2.1. Respecto a la solicitud de información manifiestamente repetitiva.

(...)

Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.

En todo caso, la repuesta debe haber adquirido firmeza por el transcurso de los plazos de reclamación o recurso contencioso-administrativo sin que éstos se hubieran interpuesto o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente.

Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos. En estos casos, deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos.

El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habérsela comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante.

Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.

(...)

2.2. Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

(...) De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

⁹ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

*1. Así, una solicitud puede entenderse **ABUSIVA** cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*

-Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: "Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho".

-Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

Por su importancia, debe tenerse en cuenta de nuevo la Sentencia del Tribunal Supremo, dictada en el recurso de casación 75/2107, transcrita en el fundamento jurídico quinto de esta Resolución.

8. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso, a nuestro juicio no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión invocada que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública, y debe ser justificada de manera clara, lo que a nuestro parecer no ocurre en el presente supuesto. Primero porque la Administración está incurriendo en una contradicción, ya que en su resolución deniega la información (aunque parcialmente al proporcionar el listado mencionado) por aplicación de dos de los límites establecidos en la LTAIBG (artículos 15 y 14.1 f) y ahora en sus alegaciones aprecia causa de inadmisión a trámite, cuando ya la ha tramitado y resuelto.

Asimismo, porque lo que la Administración realmente está calificando de repetición y abuso no es la solicitud de acceso a la información (al expediente de expropiación forzosa), que según consta en los antecedentes se llevo a cabo mediante escritos de 4 de junio y 27 de

septiembre de 2018 (antecedentes 1 y 2), sino reclamaciones para el reconocimiento de su titularidad en determinadas fincas objeto del procedimiento de expropiación forzosa.

En consecuencia, entendemos que no resulta aplicable la causa de inadmisión invocada por la Administración.

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

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por PROMOCIONES AS XUBIAS, S.L. con entrada el 28 de enero de 2019, contra la resolución de 5 de diciembre de 2018 de la DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS DEL MINISTERIO DE FOMENTO.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE FOMENTO, a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a PROMOCIONES AS XUBIAS, S.L. la siguiente información relacionadas con los expedientes de expropiación identificados:

- *las actuaciones que hayan sido desarrolladas en el seno del expediente de expropiación afectante a las fincas expropiadas (...)y solicitando vista de todo lo actuado*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada 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 Gobierno¹⁰](#), 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 Públicas¹¹](#).

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

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&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](#)¹².

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>