



Resolución 780/2019

S/REF:

N/REF: R/0780/2019; 100-003088

Fecha: 6 de febrero de 2020

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Fomento

Información solicitada: Expedientes de Expropiación forzosa para autopistas de peaje

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] Titulización de Activos, Sociedad gestora de Fondos de Titulización, S.A, (a su vez en nombre y representación de TDA 2015-1, Fondo de Titulización; TDA 2017-2, Fondo de Titulización; y BOTHAR, Fondo de Titulización), y de Kommunkredit Austria AG, solicitó al JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACIÓN FORZOSA DE TOLEDO (DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN CASTILLA-LA MANCHA), y 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 19 de diciembre de 2018 (solicitud reiterada el 22 de mayo y 1 de agosto de 2019), información en los siguientes términos:

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

1º. Que los Acreedores están personados como interesados en los expedientes de liquidación del contrato de concesión administrativa para la construcción, conservación y explotación de las autopistas de peaje que seguidamente se relacionan:

- AP-36. Autopista Ocaña- La Roda. Autopista Madrid Levante Concesionaria Española S.L.U. ("AML").
- Autopista AP-41. Autopista Madrid-Toledo, Concesionaria Española de Autopistas, S.A. ("AUTOPISTA MADRID-TOLEDO").

2º. Que los Acreedores son titulares de una parte relevante de la deuda financiera que sirvió para la ejecución del Contrato de Concesión por su titular. Condición que los Acreedores tienen reconocida judicialmente, como titulares de la prenda otorgada por la concesionaria en garantía del pago de la deuda financiera sobre el derecho de crédito de la Concesionaria derivado de la resolución del Contrato de Concesión (comúnmente denominado responsabilidad patrimonial de la Administración o RPA).

3º. Nuestras representadas son titulares de los derechos de crédito derivados de la liquidación de los contratos de concesión, y se han personado en el referido expediente como interesadas (tal como se acredita mediante copia de los escritos de personación que se acompañan conjuntamente, escrito y justificante de presentación, como Documento nº 2).

4º. Que hemos tenido conocimiento de la "Resolución del Ministerio de Fomento por la que en el expediente de liquidación de determinados contratos de concesión de autopistas se otorga un primer trámite de audiencia" (la "Resolución") por la que se requiere a las concesionarias de autopistas para que aporten toda la documentación necesaria para completar o corregir la documentación relativa a los expedientes de expropiación que obran en poder de la Administración del Estado, y realiza una serie de manifestaciones sobre la carga de la prueba de los datos e información que no le consta en su expediente incompleto. (...)

SOLICITO que tenga por presentado este escrito y proceda a:

1. Facilitar los datos correspondientes a:

d) la fecha en que el expediente de justiprecio fue registrado de entrada en el Jurado Provincial de Expropiación, en los términos del Artículo 39 del Reglamento de Expropiación

Forzosa, en relación con todas y cada una de las fincas expropiadas para la construcción de las autopistas AP-36 y AP- 41 antedichas. Para facilitar la labor de este Jurado, adjunto se envía un Excel indicativo que relaciona la información de que se dispone respecto de cada una de las fincas como **Documento nº 3**;

e) la fecha en la que el jurado notificó la resolución fijando el justiprecio de cada finca;

f) en su caso, las fechas en que: a) se interpuso el recurso de reposición contra la resolución del Jurado en la que se fija el justiprecio; y b) la fecha en la que se notificó la decisión de dicho recurso de reposición, igualmente para cada finca.

2. Proporcionar copia completa de los expedientes expropiatorios de cada finca o, al menos, la documentación acreditativa de las fechas indicadas en los apartados a), b) y c) del punto 1 anterior.

3. Proporcionar copia de la documentación a la Delegación de Gobierno en la Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje para que complete el expediente de liquidación.

4. Que proporcione la documentación anterior de cualesquiera fincas y expedientes expropiatorios de que tenga constancia, ya incluidas o no en el Documento nº3.

2. Mediante resolución de 22 de agosto de 2019, el JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACIÓN FORZOSA DE TOLEDO contestó al solicitante lo siguiente:

(...) Ahora bien, como quiera que lo que realmente se solicita son "Los expedientes expropiatorios de cada finca" , una parte de los cuales son las respectivas "piezas separadas de justiprecio" (art. 26.1 de la LEF y 29.1 del REF), y como quiera que este Jurado, como señala constante jurisprudencia, tiene una naturaleza exclusivamente tasadora, por lo que no ha podido conocer de la totalidad de los expedientes expropiatorios de fincas de la provincia de Toledo afectadas por ambos proyectos de Autopistas de Peaje, sino únicamente de sus respectivas piezas separadas de justiprecio (art. 31 de la LEF: "si el propietario rechazara el precio fundado ofrecido por la Administración, se pasará el **expediente del justiprecio** al Jurado Provincial de Expropiación"), y no necesariamente de todas, sino sólo de las de aquellas fincas en donde el expropiado y la beneficiaria no hubiesen llegado a un mutuo acuerdo (art. 24 de la LEF y art. 27.2 del REF), entendemos que la **unidad especializada de la Administración General**

del Estado competente para recibir y tramitar dicha solicitud a tenor del art. 21.2 de la Ley 19/2013 es la del Ministerio de adscripción de la Administración expropiante y, a la sazón, titular de los contratos de concesión de obra pública relacionados en la solicitud, esto es, **el Ministerio de Fomento.**

(...)

Precisamente sobre la base de esa competencia, y habida cuenta de que prácticamente todos los expedientes de justiprecio cuya información de este Jurado se solicita fueron objeto de sendos recursos contencioso-administrativos instados por las partes expropiadas y/o por la propia beneficiaria de la expropiación, y toda vez que, dado el tiempo transcurrido, todos ellos han concluido ya mediante sentencias firmes, este Jurado, una vez el TSJ de Castilla-La Mancha le iba dando traslado de los correspondientes expedientes en su día enviados a dicho Tribunal, de los pertinentes Autos de firmeza, de las respectivas sentencias firmes y del mandato de llevar sus fallos a puro y debido efecto, ha venido actuando conforme a lo dispuesto en el art. 104.1 de la LJCA, esto es, fue reenviando dichas sentencias y la integridad de sus correspondientes expedientes originales "al órgano responsable del cumplimiento de aquéllas", que no es otro, como hemos visto "ut supra", que la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla-La Mancha, por lo que este Organismo, además de las otras piezas separadas integrantes del total expediente expropiatorio (piezas de ocupación y de pago) de cada una de las fincas expropiadas, debe de disponer también de la totalidad de las piezas separadas de justiprecio que aquí se solicitan.

En definitiva, de conformidad con lo dispuesto en el art. 14.1 de la Ley 40/2015, de 1 de Octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, este Jurado se considera incompetente para atender la solicitud que se adjunta y por ello la misma se remite para su debida tramitación y resolución al órgano que consideramos competente a la vista de los fundamentos jurídicos anteriores, que es esa Subdirección General, advirtiéndole, asimismo, que, en caso de que esa unidad especializada estimase dicha solicitud, la información solicitada puede y debe ser suministrada por la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla-La Mancha, pues, no en vano, ésta debe disponer en sus archivos de los documentos originales de todas las piezas separadas de justiprecio que le fueron enviados por este Jurado, por los motivos arriba explicados.

3. Mediante oficio de fecha 22 de agosto de 2019, el JURADO DE EXPROPIACIÓN FORZOSA DE TOLEDO (DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN CASTILLA LA MANCHA) comunicó al MINISTERIO DE FOMENTO lo siguiente:

(...)

En definitiva, de conformidad con lo dispuesto en el art. 14.1 de la Ley 40/2015, de 1 de Octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, **este Jurado se considera incompetente** para atender la solicitud que se adjunta y por ello la misma se remite para su debida tramitación y resolución al órgano que consideramos competente a la vista de los fundamentos jurídicos anteriores, que es esa Subdirección General, advirtiéndole, asimismo, que, en caso de que esa unidad especializada estimase dicha solicitud, la información solicitada puede y debe ser suministrada por la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla-La Mancha, pues, no en vano, ésta debe disponer en sus archivos de los documentos originales de todas las piezas separadas de justiprecio que le fueron enviados por este Jurado, por los motivos arriba explicados.

Finalmente, se le informa de que, con esta misma fecha, y a tenor del citado art. 14.1 de la Ley 40/2015, se va a notificar este oficio al representante de las Mercantiles solicitantes.

4. A la vista de la citada remisión de la solicitud de información, mediante resolución de 19 de septiembre de 2019, la SECRETARÍA GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS (MINISTERIO DE FOMENTO) contestó a la entidad solicitante lo siguiente:

(...) En concreto, en su escrito justifica la necesidad de que la información solicitada le sea proporcionada ya que en el marco del procedimiento de liquidación de las citadas autopistas, el Ministerio de Fomento había otorgado un primer trámite de audiencia a los administradores concursales, y otros interesados en el procedimiento, en el que se permitió el acceso a la documentación que obraba en el expediente y se requirió que aportasen toda la documentación necesaria para poder completar o corregir la documentación relativa a los expedientes de expropiación forzosa en poder de la Administración General del estado.

El Jurado de Expropiación, de acuerdo a diversas consideraciones, ha dado traslado del escrito al Ministerio de Fomento para su respuesta, atendiendo fundamentalmente a criterios de transparencia.

En este contexto, se ha de tener en cuenta que, tal y como afirma en su escrito, el Ministerio de Fomento inició el 15 de noviembre de 2018 un primer trámite de audiencia en el marco del procedimiento de liquidación de los contratos de concesión, entre ellos el de AP-36, a los administradores concursales y avalistas. Si bien no se reconoció el carácter de interesados de los acreedores hasta el 25 de marzo de 2019, constan varios escritos en los

cuales se pone de manifiesto la participación en los mismos. En este trámite, las entidades a las que representa pudieron conocer toda la documentación de la que disponía el Ministerio de Fomento, facilitándose acceso a la misma a través de SEITTSA.

Por tanto, atendiendo a su consulta, de la que ha dado traslado al Ministerio de Fomento el Jurado de Expropiación, debemos manifestar que el Ministerio de Fomento ya está poniendo a su disposición toda la información disponible.

En cualquier caso, como ya bien conoce, en estos momentos el Ministerio de Fomento está realizando los cálculos para determinar la denominada Responsabilidad Patrimonial de la Administración (RPA), elemento fundamental de este proceso de liquidación, para lo cual, ha sido previamente necesario que se aprobase un Acuerdo de Interpretación en cuanto al método para su cálculo, que fue aprobado por el Consejo de Ministro el 26 de abril de 2019. Toda la documentación y datos en materia de expropiaciones que obren en poder del Ministerio de Fomento, que sustenten los cálculos realizados de la RPA, incluyendo la posible información adicional que haya podido obtenerse, en su caso, desde que se realizó el primer trámite de audiencia de expediente de Liquidación, será puesta a su disposición en un nuevo trámite de audiencia, que se realizará con carácter previo a su elevación al Consejo de Ministros.

5. Frente a ambas respuestas, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada de 7 de noviembre de 2019, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la que alegó lo siguiente:

(...) 6. La documentación e información cuyo acceso solicitaron mis representadas se subsume dentro del concepto de información pública definido en el artículo 13 de la LTAIBG, entendido como tal "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".

7. Por lo demás, la Administración no ha alegado la concurrencia de ninguna de las circunstancias contenidas en los artículos 14 y 18 de la LTAIBG, que contemplan, respectivamente, las limitaciones al derecho y las causas por las que una solicitud de acceso debe ser inadmitida.

Así pues, esta parte entiende que debería habersele dado acceso a toda la información pública solicitada, sin limitación ni restricción alguna. (...)

10. A mayor abundamiento, debe señalarse que el JPEF de Toledo ha sido contradictorio con sus propios actos dictados en otras ocasiones (así como contradictorio con los actos dictados por otros Jurados Provinciales de Expropiación que sí han atendido a las solicitudes de información pública formuladas por mis representadas).

En concreto, a una solicitud de información previa presentada ante el mismo JPEF de Toledo en relación con los expedientes de expropiación de otra autopista (en ese caso se trataba de la R4), el JPEF dio una respuesta satisfactoria aportando toda la información pública requerida, siendo la solicitud idéntica a la presentada en este caso (se requería los mismo datos del SOLICITO reproducido anteriormente). Por lo tanto, es evidente que dicho JPEF tiene acceso a la información solicitada y es competente para satisfacer la solicitud de información pública presentada por esta parte, puesto que ya lo ha hecho anteriormente.

(...)

Se adjuntan, como Documento número 6 y 7, respectivamente, copia del citado requerimiento presentado en relación con los expedientes de la autopista de peaje R-4, así como de la resolución del JPEF de Toledo en la que aportó los datos requeridos.

Además, como ejemplo de resoluciones emitidas por otros Jurados Provinciales de Expropiación, se adjuntan, como Documentos 8 y 9, respectivamente, copia del requerimiento presentado por mis representadas al JPEF de Alicante, así como de la resolución de dicho JPEF en la que se aportó la información pública solicitada.

11. Por su parte, la resolución de la Secretaría General de Infraestructuras del Ministerio de Fomento de 19 de septiembre tampoco concede una respuesta satisfactoria a la solicitud de acceso a información pública presentada por mis mandantes, puesto que se limita a indicar que ya ha puesto a disposición de esta parte toda la información disponible.

(...) debe señalarse que, a día de hoy, ninguna copia de la información solicitada por esta parte en fecha de 16 de mayo de 2019 (i.e. entre otra, las fechas de los distintos hitos acontecidos en los expedientes de expropiación) ha sido facilitada a mis representadas por parte 218151-4-29984-v1.0 - 9 - 66-40665341 del Ministerio de Fomento, por lo que la solicitud presentada por esta parte ha quedado totalmente inatendida. (...)

En el caso que nos ocupa, la solicitud de acceso a información pública fue presentada por mis mandantes ante el JPEF de Toledo, quien la acabó remitiendo a la Subdirección General de Información, Comunicación y Transparencia de la Dirección General de Organización e

Inspección de la Subsecretaría del Ministerio de Fomento, y que acabó resolviendo la Secretaría General de Infraestructuras del Ministerio de Fomento.

Sin embargo, el Ministerio de Fomento no ha aportado ninguna de la información solicitada, señalando que no dispone de ella y que toda la documentación de que dispone (que no incluye la solicitada por esta parte) ya ha sido puesta a disposición de mis representadas.

Si ello es cierto, y siendo evidente que no se ha dado satisfacción a la solicitud de acceso a la información pública presentada, era obligación del JPEF de Toledo (a la que se dirigió inicialmente la solicitud de acceso) identificar los demás órganos o unidades en los que podría constar la información solicitada y trasladarles la solicitud presentada para que pudieran darle debida respuesta.

Así, por ejemplo, a esta parte se le ocurre que debería haberse remitido la solicitud de acceso, entre otros órganos y unidades, a la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje, a la Demarcación de Carreteras correspondiente, o el mismo JPEF de Toledo debería haberse considerado competente para resolver e identificar entre sus archivos la documentación solicitada para poder facilitársela a mis representadas, así como lo hizo en otros requerimientos idénticos, tal y como se ha visto anteriormente.

6. Con fecha 11 de noviembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente de la reclamación al MINISTERIO DE FOMENTO, a través de su Unidad de Información de Transparencia, al objeto de que por dicho Departamento se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada 4 de diciembre de 2019 el Ministerio reiteró lo manifestado en su resolución y realizó las siguientes alegaciones:

(...) el interesado justificaba su solicitud de información relativa a los procesos de expropiación de las autopistas AP-36 y AP-41, en que en el marco del procedimiento de liquidación de las citadas autopistas, el Ministerio de Fomento había otorgado un primer trámite de audiencia a los administradores concursales, y otros interesados en el procedimiento, en el que se permitió el acceso a la documentación que obraba en el expediente y se requirió que se aportase toda la documentación necesaria para poder completar o corregir la documentación relativa a los expedientes de expropiación forzosa en poder de la Administración General del estado. Es decir, el objeto de su solicitud es el de

obtener información adicional a la que el Ministerio de Fomento ha puesto a disposición de los interesados en estos procedimientos.

Al respecto, se ha de tener en cuenta que el Ministerio de Fomento inició el 15 de noviembre de 2018 un primer trámite de audiencia en el marco del procedimiento de liquidación de varios contratos de concesión, entre ellos el de la autopista AP-36, a los administradores concursales y avalistas. Si bien no se reconoció el carácter de interesados a los acreedores hasta el 25 de marzo de 2019, constan varios escritos en los cuales se pone de manifiesto su participación en los trámites de audiencia concedidos. Por tanto, en estos trámites, las entidades a las que representa el solicitante pudieron conocer toda la documentación de la que disponía el Ministerio de Fomento, incluida la relativa a las expropiaciones, facilitándose acceso a la misma a través de SEITTSA.

En el caso de AP-41, en el que la resolución del contrato se produjo con posterioridad, se concedió el primer trámite de audiencia a interesados y avalistas con fecha de 3 de julio de 2019, posteriormente ampliada por un plazo de quince días hábiles a considerar desde el 1 de septiembre de 2019. Como interesados reconocidos en el procedimiento, los acreedores, a los que el solicitante representa, dispusieron asimismo de un trámite de acceso al expediente y a sus distintos documentos a través de SEITTSA.

Por tanto, debemos manifestar que el Ministerio de Fomento ya está poniendo a disposición del solicitante toda la información disponible, en el marco del procedimiento administrativo antes citado. (...)

7. Con fecha 25 de noviembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, a través de su Unidad de Información de Transparencia, al objeto de que por dicho Departamento se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada 16 de enero de 2020 el JURADO DE EXPROPIACIÓN FORZOSA DE TOLEDO (DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN CASTILLA LA MANCHA) reiteró lo señalado en su resolución y realizó las siguientes alegaciones:

(...) c) Olvida el reclamante que en ese otro oficio de contestación a la solicitud de información sobre los expedientes de la Autopista de Peaje R-4, se explicaron las circunstancias en el seno de las cuales se obtuvo la información que se le facilitó: "...ninguno de los datos (fechas) que pueden examinar en dicho cuadro han sido obtenidos de ninguna base de datos o por procedimientos electrónicos, sino que, dada la antigüedad de

los expedientes objeto de la consulta, hemos tenido que obtenerlos escudriñando uno a uno sus correspondientes legajos, ubicados en el Archivo General de esta Delegación del Gobierno situado en el sótano del edificio y, desde luego, no acondicionado para realizar labores continuadas de oficina, máxime si, además, dicha ingente labor de dos intensas semanas la hemos tenido que realizar bajo los rigores del invierno toledano. Labor realizada, dicho sea de paso, en detrimento de otras decenas de procedimientos administrativos en tramitación que están sometidos a plazos máximos de resolución y que afectan a derechos de otros tantos ciudadanos” (sic).

Pues bien, si tuvimos que padecer esa penosa situación para conseguir la información entonces solicitada de 142 expedientes de la R-4, cuánta más penosa nos resultaría atender la nueva solicitud del reclamante si ahora tuviéramos que obtener la misma información de otros 340 expedientes de la AP-36 y de otros 1.089 expedientes más de la AP-41, que se encuentran en idéntica situación que los de la R-4.

Y máxime, insistimos, cuando los expedientes originales, y no sólo de justiprecio, sino la totalidad de los expedientes expropiatorios, deben encontrarse en los archivos de la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla-La Mancha.

A tal efecto, debemos recordar que, no siendo competente este JPEF de Toledo para suministrar directamente esa información, sólo podríamos justificar nuestra actuación de buscarla y de proporcionarla en el deber de colaboración del art. 141 de la Ley 40/2015. Pero, incluso en este caso, su apartado 2 excepciona el cumplimiento de ese deber cuando el organismo público o la entidad del que dicha colaboración se requiere, “no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones...”, que es justamente, vistas las circunstancias antedichas, lo que sucede en este caso.

(...) como hemos visto “ut supra”, el oficio dejó muy claro que este JPEF de Toledo actuó escrupulosamente conforme a lo dispuesto en el art. 14.1 de la Ley 40/2015, como bien puede demostrar el encabezamiento del oficio dirigido al propio reclamante, esto es, remitiendo nuestra declaración de incompetencia y la propia solicitud del reclamante al órgano que consideramos competente, la Subdirección General de Información, Comunicación y Transparencia de la Dirección General de Organización e Inspección de la Subsecretaría del Ministerio de Fomento y, simultáneamente, notificando dicho envío documental al solicitante para su debido conocimiento.

Era, por tanto, a esa Subdirección, y sólo a ella, a la que le correspondería, en su caso, atender la solicitud del reclamante y, si así lo considerase, requerir a la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla-La Mancha (de quien se hizo expresa mención en nuestro oficio acerca de que era quien disponía físicamente de la totalidad de los expedientes expropiatorios solicitados), para que le enviase la información solicitada.

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](#)², 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 12](#)³, 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, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, con carácter previo, se considera necesario aclarar:
 - Que la solicitud de información fue dirigida por el solicitante al Jurado de Expropiación Forzosa de Toledo, que considerando que no era el órgano competente para facilitar la información, dictó resolución acordando su remisión al Ministerio de Fomento, al considerarlo competente y que, a su juicio, disponía de la información solicitada, al objeto de que se pronunciase al respecto.

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

³<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

- Que el Ministerio de Fomento ha dictado resolución sobre el derecho de acceso.
 - Que la mercantil interesada ha presentado reclamación contra la resolución del Jurado de Expropiación Forzosa y contra la del Ministerio de Fomento, presentando ambas administraciones alegaciones al expediente a requerimiento de este Consejo de Transparencia.
4. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar que el objeto de la solicitud de información se concretaba en una serie de datos (fechas) en relación con la fijación de los justiprecios y los recursos sobre los mismos, y la copia de los expedientes de expropiación realizados con motivo de la construcción de las autopistas AP-36 y AP-41.

En cuanto al Jurado de Expropiación Forzosa de Toledo, tal y como consta en el expediente y se ha reflejado en los antecedentes de hecho, hay que señalar que en su respuesta a la solicitud de información manifestó que era incompetente para atender la solicitud y la remitió para su debida tramitación al Ministerio de Fomento.

A este respecto, cabe indicar que la [Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa](#)⁴ establece:

- En el Artículo segundo: 1. *La expropiación forzosa sólo podrá ser acordada por el Estado, la Provincia o el Municipio.*
- En el Artículo veinticinco: *Una vez firme el acuerdo por el que se declara la necesidad de ocupación de bienes o adquisición de derechos expropiables, se procederá a determinar su justo precio.*
- En el Artículo veintiséis: 1. *La fijación del justo precio se tramitará como pieza separada, encabezada por la exacta descripción del bien concreto que haya de expropiarse.*

2. *A tal fin se abrirá un expediente individual a cada uno de los propietarios de bienes expropiables (...)*
- En el Artículo treinta y uno: *Si el propietario rechazara el precio fundado ofrecido por la Administración, se pasará el expediente de justiprecio al Jurado provincial de expropiación.*

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1954-15431>

- En el artículo treinta y cuatro: *El Jurado de Expropiación, a la vista de las hojas de aprecio formuladas por los propietarios y por la Administración, decidirá ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación.*
 - Y en el Artículo treinta y cinco: *1. La resolución del Jurado de expropiación habrá de ser necesariamente motivada, razonándose los criterios de valoración seguidos por el mismo en relación con lo dispuesto en esta Ley.*
2. Esta resolución, que se notificará a la Administración y al propietario, ultimaré la vía gubernativa y contra la misma procederá tan sólo el recurso contencioso-administrativo.
5. De la legislación anterior cabe concluir que el expediente de expropiación forzosa lo realiza la Administración (en este caso estatal) que tiene la necesidad de expropiar con el objeto, en el presente supuesto, de construir una autopista de peaje, y a la que, por tanto, le corresponde la tramitación de los expedientes.

Asimismo, hay que señalar que dentro del citado procedimiento de expropiación la fijación del justo precio se tramita como pieza separada y se abre un expediente individual a cada uno de los propietarios, y sólo en los casos en los que el propietario rechace el precio fundado ofrecido por la Administración, se traslada el expediente de justiprecio al Jurado provincial de expropiación.

En consecuencia, a juicio de este Consejo de Transparencia, el Jurado provincial dispondría de una parte del procedimiento de expropiación forzosa (pieza separada para fijar el precio) y sólo en caso de rechazo del precio ofrecido por la Administración. Esta circunstancia lleva a concluir que sí obra en su poder una parte de la información pública solicitada y por lo tanto es competente, y que, como previene el artículo 13 de la LTAIBG, ha sido elaborada y adquirida en el ejercicio de sus funciones. Así, recordemos que en la solicitud de información se pide *la fecha en que el expediente de justiprecio fue registrado de entrada en el Jurado Provincial de Expropiación (para facilitar la labor de este Jurado, adjunto se envía un Excel indicativo que relaciona la información de que se dispone respecto de cada una de las fincas como Documento nº 3); la fecha en la que el jurado notificó la resolución fijando el justiprecio de cada finca; las fechas en que: a) se interpuso el recurso de reposición (aunque es cierto que la LEF habla de recurso contencioso-administrativo) contra la resolución del Jurado en la que se fija el justiprecio; y b) la fecha en la que se notificó la decisión de dicho recurso de reposición, igualmente para cada finca.*

6. Sentado lo anterior, hay que señalar que el propio Jurado de Expropiación Forzosa en sus alegaciones a la reclamación presentada también reconoce que dispone de la mencionada

información, y que como alega la reclamante ha sido facilitada en una ocasión anterior, en concreto sobre los expedientes de la Autopista de Peaje R-4.

A este respecto argumenta que *“... ninguno de los datos (fechas) que pueden examinar en dicho cuadro han sido obtenidos de ninguna base de datos o por procedimientos electrónicos, sino que, dada la antigüedad de los expedientes objeto de la consulta, hemos tenido que obtenerlos escudriñando uno a uno sus correspondientes legajos, ubicados en el Archivo General de esta Delegación del Gobierno situado en el sótano del edificio y, desde luego, no acondicionado para realizar labores continuadas de oficina, máxime si, además, dicha ingente labor de dos intensas semanas la hemos tenido que realizar bajo los rigores del invierno toledano. Labor realizada, dicho sea de paso, en detrimento de otras decenas de procedimientos administrativos en tramitación que están sometidos a plazos máximos de resolución y que afectan a derechos de otros tantos ciudadanos”* (sic).

Por lo que, respecto de lo ahora solicitado concluye que, *si tuvimos que padecer esa penosa situación para conseguir la información entonces solicitada de 142 expedientes de la R-4, cuánta más penosa nos resultaría atender la nueva solicitud del reclamante si ahora tuviéramos que obtener la misma información de otros 340 expedientes de la AP-36 y de otros 1.089 expedientes más de la AP-41, que se encuentran en idéntica situación que los de la R-4.*

Es decir, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y aunque no lo indique expresamente, en vía de reclamación el Jurado de Expropiación Forzosa de Toledo está alegando 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.*

Atendiendo al motivo de la denegación de la información alegado, ha de recordarse que respecto del concepto de reelaboración, este Consejo de Transparencia aprobó en virtud de las potestades del artículo [38.2 a\) de la LTAIBG](#)⁵, el Criterio Interpretativo [CI/007/2015](#)⁶, de 12 de noviembre, que se resume a continuación:

“(...) 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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁶ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

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.*

Asimismo, debe contarse también con la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia:

- [La Sentencia 60/2016, de 25 de abril, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 9 de Madrid](#)⁷, 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*”.
- La [Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional](#)⁸ señala que “*El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia*” (...).

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/1_RTVE_1.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/1_RTVE_1.html

- O la Sentencia 42/2019, de 13 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de Madrid concluye 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 disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía. En el presente caso se está pidiendo una información que a día de hoy no se tiene y cuya obtención no es sencilla pues implica ir analizando todos y cada uno de los documentos generados en el espacio de 22 años.*”
7. Teniendo en cuenta lo anterior, 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, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno nos encontramos ante un supuesto de reelaboración de la información y, por lo tanto, encuadrable en la causa de inadmisión señalada, dado que ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, según indica la Administración ahora se trataría de *obtener la misma información de otros 340 expedientes de la AP-36 y de otros 1.089 expedientes más de la AP-41*, cifras que este Consejo de Transparencia no tiene por qué poner en duda.

Dicho lo anterior, hay que tener en cuenta en el presente supuesto el mencionado criterio de este Consejo de Transparencia, que recordemos determina que 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. A juicio de este Consejo, dichas circunstancias concurren en el presente supuesto, entre otras cosas, porque si se comprueban todas las piezas separadas tramitadas para la fijación del justo precio para poder ir extrayendo las distintas fechas que se solicitan de cada uno (de registro de expediente, de fijación del justiprecio, del recurso, etc.) por cada finca, el volumen a localizar parece más que considerable.

Esta circunstancia implicaría, en nuestra opinión y en base a lo razonado, un tratamiento previo de la información al objeto de poder proporcionársela al reclamante, según lo dispuesto en la LTAIBG, producir información que antes no tenía en los términos solicitados, es decir, *la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella.*

Todo ello, implicaría, como manifiesta la Administración y comparte este Consejo una labor previa de reelaboración de la información que quedaría incardinada en la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) de la LTAIBG.

8. Por otra parte, cabe analizar si, como indica la SECRETARÍA GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS (MINISTERIO DE FOMENTO) en su resolución en relación con la copia de los expedientes de expropiación forzosa que se solicitan, *ya está poniendo a su disposición toda la información disponible*, o por el contrario, según manifiesta la interesada y por eso ha presentado la correspondiente reclamación, no ha obtenido *ninguna copia de la información solicitada*.

Fundamenta su argumentación el Ministerio en:

- Que la información se está facilitando en el marco del procedimiento de liquidación de las citadas autopistas. Dado que la sociedad reclamante (titulares de los derechos de crédito derivados de la liquidación de los contratos de concesión), se ha personado en el referido expediente como interesada.
- *Que si bien no se reconoció el carácter de interesados de los acreedores hasta el 25 de marzo de 2019, constan varios escritos en los cuales se pone de manifiesto la participación en los mismos. En este trámite, las entidades a las que representa pudieron conocer toda la documentación de la que disponía el Ministerio de Fomento, facilitándose acceso a la misma a través de SEITSA.*

Asimismo, indica que se ha proporcionado toda la documentación y datos en materia de expropiaciones que obran en poder del Ministerio de Fomento, y que los datos que sustentan los cálculos realizados de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incluyendo la posible información adicional que haya podido obtenerse, en su caso, desde que se realizó el primer trámite de audiencia de expediente de Liquidación, será puesta a su disposición en un nuevo trámite de audiencia, que se realizará con carácter previo a su elevación al Consejo de Ministros.

De todo ello, se deduce que la Administración está inadmitiendo la solicitud de las copias de los expedientes de expropiación forzosa por la vía de la LTAIBG, al considerar de aplicación la Disposición Adicional Primera, apartado 1 de la misma, que dispone que *“La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”*.

Respecto a la aplicación de la Disposición Adicional Primera, apartado 1, de la LTAIBG, deben hacerse ciertas precisiones, para que pueda ser invocada como motivo de inadmisión: *Primero, debe existir un específico procedimiento administrativo aplicable al caso, segundo, el reclamante debe ser un interesado en el mismo y tercero, el procedimiento debe estar en curso* (procedimiento [R/0095/2015](#)⁹).

En este sentido, ha de recordarse que la entidad reclamante no sólo alude a su condición de interesada en el procedimiento que ha originado la información que se solicita sino que es precisamente en su condición de interesada que requiere la información. Y ello si bien utilizando como base legal para la solicitud de información la LTAIBG; normativa que entendemos de incorrecta aplicación en este caso.

En efecto, el MINISTERIO DE FOMENTO ha indicado que a las entidades representadas por el reclamante ya se les ha dado trámite de audiencia, en el que han podido conocer toda la información actualmente disponible; información que se les irá actualizando y, en todo caso, se completará antes de la elevación a Consejo de Ministros del expediente de liquidación.

Por lo tanto, entendemos que la información que ahora se solicita se enmarca en un procedimiento administrativo en curso y, en consecuencia, sería de aplicación el acceso a la documentación contenida en un expediente por parte del interesado en el mismo y regulado en la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)¹⁰.

En consecuencia, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR parcialmente** la Reclamación presentada por [REDACTED] de Titulización de Activos, Sociedad gestora de Fondos de Titulización, S.A, (a su vez en nombre y representación de TDA 2015-1, Fondo de Titulización; TDA 2017-2, Fondo de Titulización; y BOTHAR, Fondo de Titulización), y de Kommunkredit Austria AG, con entrada el 7

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2015.html

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

de noviembre de 2019, contra la resolución de 19 de septiembre de 2019 de la SECRETARÍA GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS (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](#)¹¹, 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](#)¹².

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#).¹³

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

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹² <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>