



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-009714
N/REF: R/ 0036/ 2017
FECHA: 20 de abril de 2016

Nombre: [REDACTED]
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
E-mail: [REDACTED]

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

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 26 de enero de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación remitida, el 27 de octubre de 2016, [REDACTED] solicitó a la Secretaria General de Infraestructuras del MINISTERIO DE FOMENTO, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información, en relación con las Sociedades Concesionarias y los Contratos de Concesión:
 - a) *La Cuantía (principal e intereses) de las expropiaciones pagadas por el Estado, hasta la fecha del presente escrito, en relación con cada uno de los Contratos de Concesiones, así como aquellas cantidades pendientes de pago a las que el Estado haya sido condenado en relación con los procedimientos de expropiación llevados a cabo en relación con cada uno de los Contratos de concesión.*
 - b) *La cuantía de las obras de construcción según fueron definidas en los proyectos aprobados por el Ministerio de Fomento en relación con cada uno*

ctbg@consejodetransparencia.es



de los Contratos de Concesión, así como eventuales gastos por obras adicionales reconocidos por el Ministerio de Fomento con posterioridad a la aprobación de los proyectos iniciales.

- c) La fecha definitiva en la que las autopistas referidas, que se adjudicaron en virtud de los Contratos de Concesión, estuvieron en condiciones de explotación.
- d) El Plan Económico Financiero presentado por cada una de las adjudicatarias de los Contratos de Concesión de conformidad con lo previsto en los respectivos Pliegos de Cláusulas Administrativas particulares.
- e) El Plan Económico Financiero reajustado tras la puesta en servicio de cada una de las autopistas.
- f) Copia de la última memoria disponible de cada una de las Sociedades Concesionarias que adjunte como anexo, de conformidad con lo previsto en el artículo 50 del Decreto 215/1973, por el que se aprobó el Pliego de Cláusulas Generales para la construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, la censura de las cuentas efectuada por la Delegación del Gobierno en las sociedades concesionarias de autopistas nacionales de peaje.

Relativa a las siguientes autopistas:

- Autopista Madrid Levante, c. E. s, A: concesionaria de la Autopista Madrid-Levante (AP-36) adjudicada mediante Real Decreto 280/2004, de 13 de febrero.
- Autopista de peaje Madrid-Toledo {AP-41}, adjudicada a la sociedad concesionaria Autopista Madrid-Toledo Concesionaria Española de Autopistas, S.A. en virtud del Real Decreto 281/2004, de 13 de febrero.
- Autopista de peaje Circunvalación Alicante (Ciralsa) adjudicada a la sociedad concesionaria Ciralsa Sociedad Anónima Concesionaria del Estado, S.A, en virtud del Real Decreto 282/2004, de 13 de febrero.
- Autopista de la Costa Cálida concesionaria Española de Autopistas, S.A.: Concesionaria de la Autopista Cartagena-Vera {AP-7} adjudicada mediante Real Decreto 245/2004, de 6 de febrero,
- Autopista del Henares, S.A.: Concesionaria de la Autopista Madrid-Guadalajara (R-2) adjudicada mediante Real Decreto 1834/2000, de 3 de noviembre.
- Autopista Madrid-Sur, C.E,S.A.: Concesionaria de la Autopista Madrid-Ocaña (R-4) adjudicada mediante Real Decreto 3540/2000, de 29 de diciembre.
- Accesos de Madrid, C.E,S.A.: Concesionaria de las Autopistas Madrid-Arganda (R-3) y Madrid-Navalcarnero {R-5} adjudicada mediante Real Decreto 1515/1999, de 24 de septiembre

2. El 22 de diciembre de 2016, el MINISTERIO DE FOMENTO dictó Resolución por la que se indicaba al interesado que





La totalidad de las sociedades concesionarias meencionadas para las que el interesado solicita información se encuentran actualmente incursas en procedimientos judiciales abiertos como consecuencia de la entrada en concurso de acreedores de las citadas sociedades.

Dado el volumen de información, se ha elaborado un disco compacto con la información solicitada, salvo la que correspondería al punto e) de su solicitud relativa a “los planes económicos financieros reajustados” puesto que no existen tales documentos.

Igualmente se informa en relación al punto b) que se refiere a la inversión en las autopistas, que los importes que se señalan como “inversión inicial en autopista” son los disponibles, en la Subdelegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje, a la fecha de inicio de explotación de cada una de ellas.

3. Con fecha de entrada 26 de enero de 2017, [REDACTED], al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de esta misma Ley, presentó una Reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a través del Portal de Transparencia del Estado. La Unidad de Transparencia del MINISTERIO DE FOMENTO, dio traslado a este Consejo de la reclamación, como órgano competente para conocer, siendo la fecha de recepción y registro de la Reclamación el 26 de Enero de 2017. En dicha Reclamación el interesado exponía los siguientes argumentos:

- Falta de motivación de la resolución en lo que se refiere al acceso a la cuantía (principal e intereses) de las expropiaciones pagadas por el Estado hasta la fecha del presente escrito en relación con cada uno de los Contratos de Concesiones, así como aquellas cantidades pendientes de pago a las que el Estado haya sido condenado en relación con los procedimientos de expropiación llevados a cabo en relación con cada uno de los Contratos de concesión).*
- Solicitud de aclaración de la cuantía de inversión en obras referida en el apartado (B) del disco compacto facilitado por no resultar del todo claro si las cifras de inversión en obras referidas bajo la columna denominada “Inversión inicial en autopistas” son las obras de construcción valoradas en lo realmente ejecutado y definido en los proyectos aprobados por el Ministerio de Fomento y a los precios en que ellos figuran.*
- Solicitud de aclaración de la discrepancia entre la cifra de inversión en obras referida en el apartado (b) del disco compacto facilitado y las cifras de inversión en obras referidas en los planes económico financieros facilitados en virtud el apartado (d) del disco compacto puesto que no coinciden con las cifras de inversión en obras referidas en los planes económico financieros presentados por cada una de las adjudicatarias de los Contratos de Concesión de conformidad con lo previsto en los respectivos Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que han sido puestos a disposición de DB en el apartado (d) del disco compacto*



facilitado, sin que de la lectura de la información facilitada se deduzca el motivo de dichas discrepancias.

4. El mismo día 26 de enero de 2017, se requirió a [REDACTED] para que subsanase la Reclamación presentada. Realizada la oportuna subsanación, se continuó con el presente procedimiento.
5. El 2 de febrero de 2017, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL FOMENTO para alegaciones. El 6 de marzo de 2017, tuvieron entrada en el Consejo las alegaciones del Ministerio, en las que manifestaba que la información solicitada puede entrar dentro de varias de las excepciones recogidas en la LTAIBG, entre las que expone:
 - *La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva (art. 14.1.f). Como se ha indicado, la información que solicita está relacionada con una serie de autopistas de peaje en proceso de concurso, proceso que está fuertemente judicializado. La solicitud de información a través del Portal de Transparencia de una parte interesada podría venir en perjuicio de otras partes interesadas e incluso de la propia Administración. Es por ello, que se considera que dicha petición debería ser canalizada a través de los juzgados mercantiles correspondientes.*
 - *La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión (art. 14.1.k). Conforme avancen los procesos concursales en el que se hayan inmersas las sociedades concesionarias, avanzará el proceso de reversión al Estado de las autopistas, siendo necesaria la puesta en marcha de un proceso administrativo como es la determinación de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración (en adelante RPA). Los datos que se solicitan son parte fundamental del mencionado procedimiento administrativo de determinación de la RPA, por lo que se estima que hasta que este proceso termine, dichos datos no deberían ser puestos de manifiesto. De hecho, y como se expone en el apartado siguiente, dichos datos están en curso de elaboración dentro del proceso descrito, lo que reafirma la procedencia de su denegación hasta tanto el proceso termine con la fijación de la RPA.*
 - *Adicionalmente y sin perjuicio de lo anterior, se ha de indicar que la información que se solicita relativa a las expropiaciones abonadas y a la previsión de las pendientes, así como sobre la determinación de las cifras de inversión (apartados i) y iii)) pueden estar sujetas a las causas de inadmisión recogidas en los artículos 18.1 a) y c), relativos a la información en curso de elaboración y a aquélla para cuya divulgación es necesaria una acción previa de reelaboración. En ambos casos, es precisa la recopilación y tratamiento de una serie de datos, proceso que, si bien está comenzando a ser realizado dentro del mencionado cálculo de determinación de la RPA, requerirá un tiempo dilatado para ser completado y se desarrollará en función de la situación concreta de cada uno de los procedimientos concursales en marcha, priorizando aquéllas en las que*



éste se encuentra más avanzado. Esta circunstancia da lugar a que la información que hoy se pueda proporcionar no sea la requerida y esté sujeta a modificaciones y rectificaciones, no siendo por tanto procedente dar acceso a la misma.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su artículo 12, 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 porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el caso que nos ocupa, destaca el hecho de que es en el trámite de alegaciones sustanciado con ocasión de la presente reclamación y no en la resolución por la que se da respuesta a la solicitud planteada, cuando la Administración aplica diversas circunstancias y, en concreto, dos límites al derecho de acceso y sendas causas de inadmisión, para justificar la denegación inicial de la información solicitada.

Es decir, en la respuesta que se proporciona a la solicitud del interesado se deja de proporcionar determinada información pero no se justifica por qué se hace, considerando que son de aplicación determinados límites al derecho de acceso que sólo se identifican y argumentan una vez que se ha presentado reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Esta tramitación no puede sino considerarse disconforme con la LTAIBG, que indica que toda circunstancia que impida proporcionar toda o parte de la información solicitada así como toda causa que se considere deba aplicarse a una solicitud de información, debe indicarse y argumentarse en el momento en que se responde la solicitud de acceso.

4. Teniendo en cuenta lo anterior, la Administración aplica, en primer lugar, uno de los límites previstos en el artículo 14 de la LTAIBG, precepto que atiende al



equilibrio necesario entre la transparencia y la protección de otros bienes e intereses, públicos o privados, que pueden estar presentes en cada caso concreto. Este precepto establece expresamente, en su apartado 1 f), que *el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*

Respecto a la aplicación de los límites de este precepto legal ya se ha pronunciado este Consejo de Transparencia en múltiples ocasiones, habiendo dictado el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, que se resume a continuación:

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).

En el presente caso, la Administración alega que las empresas concesionarias de las autopistas de peaje, a las que se refiere la documentación solicitada por el Reclamante, se hayan incurrido en la actualidad en procesos concursales ante los tribunales, por lo que no es posible facilitar la información solicitada, en aplicación del precitado artículo 14.1 f) de la LTAIBG. Sin embargo, no aporta ninguna argumentación adicional o documento que acredite esta afirmación.

Este mismo asunto ha sido ya resuelto parcialmente por este Consejo de Transparencia en el procedimiento R/0189/2016, finalizado mediante Resolución de fecha 14 de julio de 2016, en que se razonaba lo siguiente:

“No obstante, este Consejo de Transparencia ha podido constatar que, en efecto, muchas empresas concesionarias de autopistas de peaje han declarado o estaban próximas a declarar el concurso de acreedores ya en el año 2014, como se anunciaba en la prensa de ese mismo año (ver <http://www.20minutos.es/noticia/2096562/0/claves-rescate-gobierno/autopistas/peaje/>; <http://www.20minutos.es/noticia/2095358/0/quita-deuda/bancos-estado/quiebra-autopistas->





[rescate/http://www.lavanguardia.com/economia/20140325/54404062132/quitas-50-acreedores-autopistas-crisis.html](http://www.lavanguardia.com/economia/20140325/54404062132/quitas-50-acreedores-autopistas-crisis.html)) y, en algunos casos, ya se ha producido la liquidación de la propia empresa concesionaria en el juzgado de lo Mercantil número 2 de Madrid, durante el año 2015 (ver http://economia.elpais.com/economia/2015/10/21/actualidad/1445409306_212812.html).

La situación de las concesionarias de las autopistas de peaje, parte de cuya información se solicita por el Reclamante, es la siguiente (según información aparecida en la prensa digital www.20minutos.es, en noticia de 28 de abril de 2014):

Autopista AP-41 (Madrid-Toledo). Esta autopista, que se abrió en diciembre de 2006, fue la primera en declararse en quiebra en mayo de 2012, tras arrastrar una deuda de 530 millones de euros (380 millones a los bancos y 150 a los expropiados). Entre sus propietarios figuran empresas como Isolux, Comsa y Sando.

Radial 4 (Madrid-Ocaña). La autopista radial R-4 se declaró en concurso de acreedores en octubre de 2012, ya que las sociedades concesionarias no pudieron hacer frente a la deuda de 575 millones de euros. Las constructoras Cintra-Ferrovial y Sacyr y la antigua Caja Castilla-La Mancha están detrás de esta inversión. Su tráfico cayó un 16,4% (hasta 4.949 vehículos diarios) entre enero y septiembre de 2013.

Radial 3 (Madrid-Arganda) y Radial 5 (Madrid-Navalcarnero). La compañía Accesos de Madrid, que logró las concesiones de la R-3 y R-5 (participada por Abertis, Sacyr y ACS), declaró concurso voluntario de acreedores, días después de hacerlo la R-4, para refinanciar la deuda de 666 millones contraída con los bancos.

Radial 2 (Madrid-Guadalajara). Henarsa, sociedad que ostenta la concesión de la R-2 madrileña, fue declarada en concurso voluntario de acreedores en septiembre de 2013, tras acumular una deuda financiera de al menos 450 millones de euros. Está participada por Abertis, ACS, Acciona y Globalvía. Es la autopista que más tráfico perdió en 2013, un 22,5%.

Autopista AP-36 Ocaña-La Roda. La empresa concesionaria —gestionada por Ferrovial, Sacyr y Kutxa— entró el concurso voluntario de acreedores en diciembre de 2012 —tras solicitarlo en octubre— al no poder hacer frente a un endeudamiento de 522 millones de euros que vencía a finales de ese año.

Circunvalación de Alicante. Se declaró en concurso de acreedores en el verano de 2013. La concesionaria Ciralsa reconocía así su situación de insolvencia al declarar un pasivo superior a los 400 millones de euros. Su tráfico, en 2013, había disminuido un 7,3% (hasta los 5.293 tránsitos al día).

Autopista AP-7 Cartagena-Vera. La falta de tráfico —cayó un 3% solo en 2013— y la imposibilidad de atender el pago de intereses y los sobrecostes por obras y expropiaciones llevaron a Aucosta, la sociedad concesionaria —participada por



Ploder, Globalvía (FCC y Bankia), Unicaja, BMN y CAM— a declararse en concurso de acreedores en febrero de 2013, con un endeudamiento total de unos 550 millones de euros.

Autopista AP-7 Alicante-Cartagena. *Ausur, la sociedad que explota la infraestructura, aún no se ha declarado en concurso de acreedores pese a la importante deuda que mantiene con el consorcio bancario—Santander, BBVA, CaixaBank, Bankia, Sabadell y Popular— que le concedió un crédito de 210 millones de euros. Los bancos creen que la única solución pasa por la nacionalización, pero los accionistas de Ausur están intentando renegociar la deuda. La autopista alcanzó su tráfico máximo en 2007, con 20.410 vehículos, y ha ido perdiendo usuarios hasta rozar los 17.000.*

Autopista Eje Aeropuerto M-12. *Esta vía, de la que la constructora OHL es titular al 100%, ha sido declarada en concurso de acreedores en enero de este año, con una deuda de unos 550 millones de euros.*

Asimismo, es importante resaltar que se puede entender que la Sociedad que solicita la información, en el presente caso, en su condición de gestora del fondo acreedor de determinadas sociedades concesionarias titulares de Contratos de Concesión para la construcción y explotación de diversas autopistas de peaje, debe de estar al corriente de esta información.

Para poder aplicar el límite que establece el artículo 14.1 f) de la LTAIBG se debe dar la circunstancia de que exista un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. Una correcta interpretación de este precepto conlleva concluir necesariamente que los procesos judiciales se deben estar sustanciando en el momento en que se solicita la información o se van a sustanciar después, pero existiendo indicios sólidos de que, en efecto, el caso puede razonablemente acabar en los Tribunales de Justicia. Asimismo, en caso de que ya haya habido un primer pronunciamiento, el límite se puede entender de aplicación hasta tanto la decisión judicial no haya sido confirmada y, por lo tanto, hubiera devenido firme.

Toda vez que este el acceso a la información con anterioridad podría suponer, de forma real y constatada, un perjuicio a la igualdad de las partes del proceso y dado que dicho límite no podrá ser de aplicación, a juicio de este Consejo, cuando la decisión judicial devenga firme, es de entender que, en el momento en que dicha firmeza aún no se haya producido, no puede constatarse un interés superior que, aún entendiendo de aplicación el límite, justifique el acceso.

De igual manera, es importante resaltar también que el Ministerio, como brazo ejecutor de la política del Gobierno en esta materia e interesado en los procedimientos judiciales abiertos por el posible desembolso de fondos públicos en concepto de compensaciones, debe de estar al corriente de la situación en que se encuentran actualmente estas causas. Teniendo en cuenta, además, las posibles consecuencias de índole económica y desembolso de fondos públicos que pudieran derivarse de la decisión judicial que se adopte, la información



solicitada reviste de indudable interés desde el punto de vista de la rendición de cuentas, uno de los objetivos que persigue la aprobación de la LTAIBG.

En el presente caso, según lo expuesto anteriormente, ya existen causas judiciales terminadas, como es el caso de la Autopista Eje Aeropuerto M-12 y AP-36 (Ocaña-La Roda), algunas otras se declararon en concurso de acreedores en los años 2012 y 2103 y otras se encuentran en fase de liquidación, después de que el juez que lleva los concursos de acreedores de Accesos de Madrid (Radial 3 y 5) y Ciralsa (circunvalación de Alicante) haya rechazado la propuesta de convenio de los accionistas, por lo que es previsible que algunos de estos procedimientos judiciales ya hayan finalizado y la decisión judicial sea firme.

Si esto es así, a la información solicitada que obra en los expedientes administrativos en poder del Ministerio ya no se le podría aplicar el límite del artículo 14.1 f) de la LTAIBG, teniendo en cuenta, además, que el concurso – que puede ser voluntario (instado por el propio deudor) o necesario (por acreedores); abreviado u ordinario; para negociar plazos de pago y quitas con los acreedores o bien para liquidar - puede durar, dependiendo del volumen de casos concentrados en el juzgado en que recaiga, de 6 meses a 4 años.

En base a lo anterior, dado que la Administración no ha acreditado debidamente que las causas judiciales por concurso de acreedores contra las concesionarias de autopistas de peajes siguen todavía abiertas y que este Consejo de Transparencia no tiene elementos de juicio suficientes que permitan concluir que todas las causas han finalizado, en aplicación del principio general del derecho administrativo in dubio pro actione - según el cual, en caso de duda, ésta debe resolverse atendiendo a la interpretación más favorable al derecho de acción, al derecho del interesado - se debe estimar la Reclamación presentada, quedando condicionada la ejecutoriedad de la presente Resolución a la premisa esencial de que dichas causas judiciales hayan finalizado y las decisiones adoptadas sean firmes a la fecha en que se presentó la solicitud de acceso a la información.....”

En cumplimiento de dicha Resolución, el MINISTERIO DE FOMENTO remitió a este Consejo de Transparencia escrito de 28 de julio de 2016, con el siguiente contenido:

“En base a los principios de objetividad y transparencia que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas, entendemos necesario que la entidad a la que representamos disponga de los siguientes documentos en relación con cada uno de los citados Contratos de Concesión, obrantes en el correspondiente expediente administrativo:

1. El Plan Económico Financiero incorporado a cada una de las ofertas presentadas por las adjudicatarias de cada uno de los Contratos de Concesión, así como el Plan económico financiero ajustado tras la puesta en servicio de cada una de las autopistas.
2. El acta de puesta en servicio de cada una de las autopistas y la valoración de las obras realizadas.



3. *Censuras de las últimas cuentas anuales depositadas por cada una de las Sociedades Concesionarias, efectuadas por la Delegación del Gobierno en las Sociedades concesionarias de autopistas nacionales de peaje.*

4. *Cuantía de las expropiaciones pagadas por el Estado hasta la fecha en relación con cada uno de los Contratos de Concesión así como aquellas pendientes de pagar a las que el Estado haya sido condenado.*

En concreto, las Sociedades Concesionarias y Contratos de Concesión a los que nos referimos son las que a continuación se detallan:

-Autopista Madrid Levante, C. E. S. A: Concesionaria de la Autopista Madrid-Levante (AP-36) adjudicada mediante Real Decreto 280/2004, de 13 de febrero.

-Autopista de la Costa Cálida Concesionaria Española de Autopistas, S.A.: Concesionaria de la **Autopista Cartagena-Vera** adjudicada mediante Real Decreto 245/2004, de 6 de febrero.

-Autopista Eje Aeropuerto Concesionaria Española, S.A.: Concesionaria de la Autopista Eje Aeropuerto (M-12) adjudicada mediante Real Decreto 1197/2002, de 8 de noviembre.

-Autopista del Henares, S.A.: Concesionaria de la Autopista Madrid-Guadalajara (R-2) adjudicada mediante Real Decreto 1834/2000, de 3 de noviembre.

-Autopista Madrid-Sur, C.E.S.A.: Concesionaria de la Autopista Madrid-Ocaña (R-4) adjudicada mediante Real Decreto 3540/2000, de 29 de diciembre.

-Accesos de Madrid, C.E.S.A.: Concesionaria de las Autopistas Madrid-Arganda (R-3) y Madrid-Navalcamero (R-5) adjudicada mediante Real Decreto 1515/1999, de 24 de septiembre.”

Como puede observarse, el objeto de la solicitud coincide esencialmente con el del presente caso y se proporciona información de todas las sociedades concesionarias y contratos de concesión salvo dos que también se solicitaron por el hoy reclamante, esto es, :

- *Autopista de peaje Madrid-Toledo (AP-41), adjudicada a la sociedad concesionaria Autopista Madrid-Toledo Concesionaria Española de Autopistas, S.A. en virtud del Real Decreto 281/2004, de 13 de febrero.*
- *Autopista de peaje Circunvalación Alicante (Ciralsa) adjudicada a la sociedad concesionaria Ciralsa Sociedad Anónima Concesionaria del Estado, S.A, en virtud del Real Decreto 282/2004, de 13 de febrero.*

Según ha podido saber este Consejo de Transparencia, la Autopista de peaje Madrid - Toledo comenzó su construcción en enero de 2005 y entró en funcionamiento en diciembre de 2006. La Autopista de Circunvalación de Alicante está abierta al tráfico desde el 11 de diciembre de 2007, en conexión con la AP 7 de Alicante (Peaje).



A nuestro juicio, y según lo expuesto en los apartados precedentes, los razonamientos mencionados previamente en relación al expediente tramitado con anterioridad por este Consejo de Transparencia son aplicables también al presente caso, al existir mucha similitud de objeto con la actual Reclamación, no siendo de aplicación, en consecuencia, el límite invocado por la Administración.

5. El segundo límite invocado por la Administración es el contenido en el artículo 14.1, apartado k), de la LTAIBG, según el cual *el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión*, y ello debido a que, a su juicio, *los datos que se solicitan son parte fundamental del procedimiento administrativo de determinación de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración y, de hecho, dichos datos están en curso de elaboración dentro del proceso descrito, lo que reafirma la procedencia de su denegación hasta tanto el proceso termine*.

A juicio de este Consejo de Transparencia, el límite invocado no está pensado para el presente supuesto, dado que el montante final de una indemnización por expropiación no se determina mediante una deliberación que deba tomarse en secreto y que deba ser elaborada por un Comité o Consejo cuyos miembros deban mantener la confidencialidad de lo que se delibera o que sea el resultado de un proceso decisorio que pudiera verse afectado si se conoce información íntima y directamente relacionada con el mismo.

Las distintas fases del procedimiento para establecer la Responsabilidad Patrimonial de la Administración (Iniciación, Actos de instrucción, Acuerdo indemnizatorio, Práctica de pruebas, Informes, Audiencia, Dictamen y Terminación) se deben acomodar a lo dispuesto en el antiguo Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, vigente hasta el 2 de Octubre de 2016. A partir de esta fecha, se aplica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que habla de *Ordenación del procedimiento, Instrucción del procedimiento, Prueba, Informes, Trámite de audiencia, Información pública y Finalización del procedimiento*, es decir, fases del procedimiento que debe conocer todo el mundo, en garantía del principio de la seguridad jurídica.

Cuestión distinta es acceder a sus contenidos mientras se está en fase de tramitación del procedimiento concreto de que se trata, que no es exactamente lo que se solicita, ya que el Reclamante quiere conocer *la cuantía (principal e intereses) de las expropiaciones pagadas por el Estado, hasta la fecha del presente escrito, en relación con cada uno de los Contratos de Concesiones, así como aquellas cantidades pendientes de pago a las que el Estado haya sido condenado*, y una serie de documentos e información relativas a las concesiones ya efectuadas. Es decir, todo lo que se solicita es información o documentación que el Ministerio ya debe tener en su poder por estar finalizada o elaborada en su



totalidad. En efecto, se trataría de pagos ya efectuados, dato que necesariamente debe conocer por cuanto ha procedido a su desembolso, o cantidades pendientes de pago como resultado de una condena de la que haya sido objeto.

Por otro lado, a nuestro juicio tampoco se debe aplicar este límite al resto de información solicitada, que se refiere a *la cuantía de las obras de construcción según fueron definidas en los proyectos aprobados por el Ministerio de Fomento, la fecha definitiva en la que las autopistas referidas estuvieron en condiciones de explotación, el Plan Económico Financiero presentado por cada una de las adjudicatarias de los Contratos de Concesión, el Plan Económico Financiero reajustado tras la puesta en servicio de cada una de las autopistas y una copia de la última memoria disponible de cada una de las Sociedades Concesionarias.*

Siempre y cuando la información exista y su inexistencia sea expresamente indicada, como ocurre en este caso con el Plan Económico Financiero reajustado, cuya inexistencia ha sido expresamente indicada por el MINISTERIO.

6. Alega también la Administración que no puede facilitar la información solicitada al ser de aplicación la causa de inadmisión de la solicitud del artículo 18.1, apartados a) y c) de la LTAIBG, según los cuales *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que (a) se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general y que sean (c) relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

A este respecto, debe hacerse notar una circunstancia de relevancia para la decisión final: las causas de inadmisión de una solicitud de acceso a la información contenidas en el artículo 18 de la LTAIBG han de ser invocadas en el plazo de que dispone la Administración para contestar al solicitante. Ello es así porque, de lo contrario, se inadmitirá a trámite una solicitud cuando ya ha sido contestada, lo que es contradictorio en sus propios términos.

En efecto, el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada. Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

En el presente caso, la Administración no inadmite la solicitud de acceso inicialmente, sino que la contesta, aunque de forma parcial a juicio del solicitante. Es en vía de Reclamación cuando la Administración invoca dos causas de inadmisión que no había alegado antes, por lo que no puede considerarse como una actuación correcta desde el punto de vista procedimental.

La primera causa de inadmisión invocada hace referencia a información que está en curso de elaboración o de publicación general. A juicio de la Administración, es *precisa la recopilación y tratamiento de una serie de datos, proceso que, si bien está comenzando a ser realizado dentro del mencionado cálculo de determinación*



de la RPA (Responsabilidad Patrimonial de la Administración), requerirá un tiempo dilatado para ser completado y se desarrollará en función de la situación concreta de cada uno de los procedimientos concursales en marcha, priorizando aquellas en las que éste se encuentra más avanzado. Esta circunstancia da lugar a que la información que hoy se pueda proporcionar no sea la requerida y esté sujeta a modificaciones y rectificaciones, no siendo por tanto procedente dar acceso a la misma.

Como se ha razonado en el Fundamento Jurídico anterior, todo lo que se solicita es información o documentación que el Ministerio ya debe tener en su poder por estar finalizada o elaborada en su totalidad. La información relativa a *aquellas cantidades pendientes de pago a las que el Estado haya sido condenado* que ha debido fijar el Tribunal en su momento tampoco debe entenderse como susceptible de estar en proceso de elaboración. Solamente en el caso de que los tribunales no hayan fijado esa cuantía final y que, por tanto, deba ser calculada por la Administración, entrarían en un supuesto de información en curso de elaboración, debiendo facilitarse el resto ya elaborado.

En consecuencia, esta causa de inadmisión debe ser tenida en cuenta parcialmente.

7. Parecidos razonamientos deben realizarse respecto a la segunda causa de inadmisión manifestada por la Administración, relativa a *información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*.

El concepto de reelaboración debe interpretarse acudiendo al Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, de este Consejo de Transparencia, según el cual

- *En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.*
- *Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.*

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



explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

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

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

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”.

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

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

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

- III. *Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando*



en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.

- IV. *En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes.*

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

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

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

Aplicado este Criterio al presente caso, se puede concluir que la Administración estaría elaborando la información solicitada únicamente en el caso de que los tribunales no hayan fijado una cuantía final a pagar y, por tanto, deba ser calculada por la Administración, debiendo facilitarse el resto ya calculado. Sin embargo, esa elaboración expresa de la información no vendría determinada por la solicitud de acceso recibida, sino por mandato de un Tribunal, por lo que no existe relación causa-efecto entre el ejercicio del derecho y la acción de reelaboración de la información que, en consecuencia, no se aprecia que exista.

Tampoco se debe aplicar esta causa de inadmisión al resto de información solicitada, que se refiere a *la cuantía de las obras de construcción según fueron definidas en los proyectos aprobados por el Ministerio de Fomento, la fecha definitiva en la que las autopistas referidas estuvieron en condiciones de explotación, el Plan Económico Financiero presentado por cada una de las adjudicatarias de los Contratos de Concesión , el Plan Económico Financiero reajustado tras la puesta en servicio de cada una de las autopistas y una copia de la última memoria disponible de cada una de las Sociedades Concesionarias.*

Debe ser tenido en cuenta, de nuevo, que gran parte de la información que ahora se solicita fue ya proporcionada a un anterior interesado con ocasión de un expediente tramitado anteriormente por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que no parece razonable alegar ahora circunstancias que



impiden el acceso a la información cuando ésta ya se ha proporcionado, como decimos en la mayor parte, en el marco de la ejecución una reclamación previa.

8. Por todo lo anteriormente expuesto, este Consejo de Transparencia entiende que la presente Reclamación debe ser estimada en parte, por lo que la Administración debe facilitar al Reclamante la siguiente información/documentación, teniendo en las solicitudes de aclaración realizadas por el interesado en su escrito de reclamación:

La Cuantía (principal e intereses) de las expropiaciones pagadas por el Estado, hasta la fecha del presente escrito, en relación con cada uno de los Contratos de Concesiones, así como aquellas cantidades pendientes de pago a las que el Estado haya sido condenado en relación con los procedimientos de expropiación llevados a cabo en relación con cada uno de los Contratos de concesión. Deberá aclararse que información no se proporciona por estar en fase actual de elaboración y a qué concesiones de autopistas afecta la misma.

Asimismo, y toda vez que se trata de información en poder del MINISTERIO DE FOMENTO y en aras a facilitar la comprensión de la información ya suministrada, se debe atender a las siguientes solicitudes de aclaración formuladas por el interesado en su reclamación:

- *Solicitud de aclaración de la cuantía de inversión en obras referida en el apartado (B) del disco compacto facilitado por no resultar del todo claro si las cifras de inversión en obras referidas bajo la columna denominada "Inversión inicial en autopistas" son las obras de construcción valoradas en lo realmente ejecutado y definido en los proyectos aprobados por el Ministerio de Fomento y a los precios en que ellos figuran.*
- *Solicitud de aclaración de la discrepancia entre la cifra de inversión en obras referida en el apartado (b) del disco compacto facilitado y las cifras de inversión en obras referidas en los planes económico financieros facilitados en virtud el apartado (d) del disco compacto puesto que no coinciden con las cifras de inversión en obras referidas en los planes económico financieros presentados por cada una de las adjudicatarias de los Contratos de Concesión de conformidad con lo previsto en los respectivos Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que han sido puestos a disposición de DB en el apartado (d) del disco compacto facilitado, sin que de la lectura de la información facilitada se deduzca el motivo de dichas discrepancias.*

Todo ello en relación a las siguientes autopistas:

- *Autopista Madrid Levante, c. E. s, A: concesionaria de la Autopista Madrid-Levante (AP-36) adjudicada mediante Real Decreto 280/2004, de 13 de febrero.*



- Autopista de peaje Madrid-Toledo {AP-41}, adjudicada a la sociedad concesionaria Autopista Madrid-Toledo Concesionaria Española de Autopistas, S.A. en virtud del Real Decreto 281/2004, de 13 de febrero.
- Autopista de peaje Circunvalación Alicante (Ciralsa) adjudicada a la sociedad concesionaria Ciralsa Sociedad Anónima Concesionaria del Estado, S.A. en virtud del Real Decreto 282/2004, de 13 de febrero.
- Autopista de la Costa Cálida concesionaria Española de Autopistas, S.A.; Concesionaria de la Autopista Cartagena-Vera {AP-7} adjudicada mediante Real Decreto 245/2004, de 6 de febrero,
- Autopista del Henares, S.A.: Concesionaria de la Autopista Madrid-Guadalajara (R-2) adjudicada mediante Real Decreto 1834/2000, de 3 de noviembre.
- Autopista Madrid-Sur, C.E.S.A.: Concesionaria de la Autopista Madrid-Ocaña (R-4) adjudicada mediante Real Decreto 3540/2000, de 29 de diciembre.
- Accesos de Madrid, C.E.S.A.: Concesionaria de las Autopistas Madrid-Arganda (R-3) y Madrid-Navalcarnero {R-5} adjudicada mediante Real Decreto 1515/1999, de 24 de septiembre.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por ■■■■■■■■■■, el 26 de enero de 2017, contra la Resolución del MINISTERIO DE FOMENTO, de fecha 22 de diciembre de 2016.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a ■■■■■■■■■■ la documentación/información relacionada en el Fundamento Jurídico 8 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la documentación remitida al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

