



Resolución 009/2019

S/REF: 001-030550

N/REF: R/0009/2019; 100-002039

Fecha: 19 de marzo de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Fomento

Información solicitada: Expedientes con datos de tráfico de viajeros/Km.

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DE FOMENTO, a través del Portal de la Transparencia, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 6 de noviembre de 2018, la siguiente información:

- *Solicito la matriz de datos de explotación por tráfico viajeros-km:*
 - *De los años 2014, 2015, 2016 y 2017, de las concesiones VAC 017, VAC 020, VAC 031, VAC 043, VAC 044, VAC 046, VAC 050, VAC 055, VAC 066, VAC 072, VAC 075, VAC 099, VAC 108, VAC 115, VAC 124, VAC 126, VAC 132, VAC 133, VAC 140, VAC 144, VAC 157, VAC 159, VAC 160, VAC 206, VAC 207, VAC 208, VAC 214, VAC 215, VAC 216, VAC 218, VAC 219, VAC 220.*

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

- De los años 2016 y 2017, de las concesiones VAC 225, VAC 227, VAC 233, VAC 234, VAC 235, VAC 237, VAC 239.
 - Actas de inauguración de las concesiones VAC 242, VAC 243, VAC 244, VAC 245, VAC 246 y VAC 247.
2. Mediante resolución de fecha 4 de enero de 2019, el MINISTERIO DE FOMENTO informó a la reclamante de lo siguiente:

Con fecha 31 de agosto de 2018, la interesada presentó otra petición de información también sobre las matrices de datos de explotación por tráficos viajeros-km de 32 contratos y de varios años cada uno. Se resolvió positivamente dicha petición y los datos solicitados se notificaron el día 5 de noviembre de 2018.

El día 6 de noviembre, es decir, tan sólo un día después de recibir los datos de la primera petición, presenta una nueva petición de matrices de datos de explotación por tráficos viajeros-km y de varios años cada uno en esta ocasión de 39 contratos, más 6 actas de inauguración de otros contratos.

Los trabajos requeridos para facilitar la información solicitada afectan, sin duda, al normal funcionamiento del área de transporte nacional de viajeros de la Subdirección General de Gestión, Análisis e Innovación de Transporte Terrestre. Debe entenderse que la atención a las peticiones de los ciudadanos, sea la vía que sea la que estos utilicen, forma parte de sus funciones, pero difícilmente pueden ser atendidas esas peticiones si son varios los ciudadanos que realizan un conjunto de peticiones como el que ahora nos ocupa; el volumen de recursos necesarios para su atención haría inviable el funcionamiento normal del órgano administrativo.

Los datos de los contratos de gestión del servicio regular de viajeros nacional, las denominadas VAC, han sido objeto de numerosas peticiones a través del portal de transparencia. Dichas peticiones fueron finalmente todas inadmitidas puesto que la información solicitada tiene un carácter abusivo, no justificado por la finalidad de transparencia que garantiza la Ley 19/2013, cuyo artículo 18.1. e) establece que se inadmitirán a trámite las solicitudes de información que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Por todo ello, esta Dirección General acuerda inadmitir esta solicitud de información.

3. Mediante escrito de entrada el 8 de enero de 2019, la reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

Con fecha 6 de noviembre de 2018 se solicita la información que se adjunta.

Con fecha 16 de noviembre de 2018 se amplía el plazo para resolver.

Con fecha 8 de enero de 2019 se recibe resolución inadmitiendo la solicitud.

Se dice que los trabajos para obtener la información afectan al normal funcionamiento de la Dirección General.

Para obtener los datos de viajeros solo hay que extraer los datos de una aplicación que dispone la Dirección General de Transporte y que no conlleva mucho tiempo hacerlo.

En cuanto a las actas de inauguración, forman parte de un expediente, según esta Dirección General todos los expedientes desde 2016 están digitalizados. Las actas de inauguración que se solicitan forman parte de expedientes del 2017 y 2018, por lo tanto solo se tendrían que enviar los archivos y no conllevaría mucho tiempo.

La solicitud no puede considerarse repetitiva puesto que no se solicita lo mismo que en la anterior solicitud.

La solicitud de información presentada no puede considerarse contraria a la finalidad de la Ley, dado que no tiene por objetivo patente y manifiesto obtener información que carezca de la consideración de información pública ni tiene como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

Una solicitud no puede considerarse abusiva por el mero hecho de afectar a una pluralidad muy importante de asuntos o expedientes.

4. Advertidas algunas deficiencias en el escrito de reclamación, se solicitó a la reclamante que las subsanara. Realizada la subsanación, se continuó con el procedimiento.
5. Con fecha 18 de enero de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 21 de febrero de 2019 e indicaban lo siguiente:

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

*En referencia a la forma de obtener los datos, sorprende a este centro directivo el conocimiento que muestra la solicitante respecto de los sistemas y aplicaciones de la Dirección General de Transporte Terrestre, así como las estimaciones del tiempo y esfuerzo que puede llevar obtener la información que solicita. Si bien es cierto que los datos de explotación que solicita se encuentran en un sistema informático, su extracción no es inmediata ni sencilla, puesto que no son ni datos ni consultas elaborados previamente o con los cuales se trabaje de forma cotidiana en este centro directivo. Por el contrario, para poder obtener los datos de los 32 contratos de cuatro años más los 7 contratos de 2 años solicitados es necesario realizar **142 consultas** al sistema.*

Es importante destacar que el 5 de noviembre de 2018, la Dirección General de Transporte Terrestre resolvió positivamente la anterior solicitud presentada por [REDACTED] el 31 de agosto de 2018, en la cual solicitaba datos de 32 contratos y de varios años cada uno. Por lo tanto, es evidente que la extracción de la cantidad de datos que solicita requiere de un tiempo y un esfuerzo que afectan al normal funcionamiento del Área de Transporte Nacional de Viajeros de la Subdirección General de Gestión, Análisis e Innovación de Transporte Terrestre.

En referencia a que la “solicitud no puede considerarse repetitiva”, en la resolución emitida en ningún momento se indica que se considera que la solicitud es repetitiva. Lo que se indica en dicha resolución es que los contratos de gestión del servicio regular de viajeros nacional, denominados en general como VAC, han sido objeto de numerosas peticiones a través del Portal de Transparencia.

En particular, entre febrero de 2017 y abril de 2018, se recibieron 67 peticiones de [REDACTED], y si bien las primeras solicitudes se atendieron, en vista del volumen y la frecuencia de las consultas, se consideró que el resto tenían un carácter abusivo no justificado y se inadmitieron. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha desestimado las reclamaciones presentadas por [REDACTED], considerando que las mismas tienen carácter de abusivo.

Por lo tanto, y debido a la evidente coincidencia en los apellidos de los solicitantes, en este caso se puede estar bajo un supuesto en el cual se pretenda conculcar, mediante subterfugios, las resoluciones tanto de la Dirección General de Transporte Terrestre como del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En consecuencia, esta Dirección General se reitera en la inadmisión de la solicitud.

No obstante, como en otras ocasiones en las cuales se ha solicitado gran cantidad de información, desde la Dirección General de Transporte Terrestre no tiene inconveniente en

que [REDACTED] se persone en las dependencias de esta Dirección General para acompañarla al archivo y obtenga copia de los documentos que necesite, previa comprobación de que se cumplen los requisitos de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, 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](#)⁴, 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](#)⁵, 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 primer lugar, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo 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.*

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la Administración contestó al reclamante transcurrido el plazo de un mes que establece la Ley.

En este sentido, se recuerda que la Administración debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para conseguir que las solicitudes de acceso a la información que se le presente lleguen al órgano encargado de resolver de la manera más rápida posible, para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Asimismo, consta en el expediente que el plazo para resolver la solicitud de información fue ampliada por un plazo adicional de un mes, al entender la Administración que se daban las condiciones previstas en el art. 20.1 *in fine*. No obstante, la tramitación de la solicitud y, especialmente, su respuesta, demuestran a nuestro juicio que las circunstancias que el MINISTERIO DE FOMENTO entendía aplicables al caso y en las que argumenta la denegación de la información solicitada existían en el momento de la presentación de la solicitud y, por lo tanto, no hubieran requerido la ampliación del plazo para resolver.

4. En cuanto al fondo del asunto planteado, la Administración deniega la información porque a su juicio, resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la LTAIBG, según la cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.*

El ejercicio abusivo de un derecho ha sido analizado por reiterada jurisprudencia (por todas, se destaca la Sentencia de 1 de febrero de 2006 (rec. núm. 1820/2000). Esta doctrina jurisprudencial se basa en la existencia de unos límites impuestos al ejercicio de los derechos, límites de orden moral, teleológico y social.

Se trata de una institución de equidad que, para poder ser apreciada, exige la verificación de que la conducta valorada cumple los siguientes requisitos:

(1) Aparentemente es correcta pero representa, en realidad, una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna; y (2) Genera unos efectos negativos, normalmente daños y perjuicios.

Además, de la base fáctica debe resultar patente (a) una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo); y (b) una

circunstancia objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (anormalidad en el ejercicio del derecho).

Aplicada esta doctrina al derecho de acceso a la información, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a), aprobó el Criterio Interpretativo CI/003/2016, que se pronuncia en los siguientes términos:

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

El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

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

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

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

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

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

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

Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

2. Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos

Conocer cómo se toman las decisiones públicas

Conocer cómo se manejan los fondos públicos

Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

Por otro lado debe también recordarse que el artículo 7 del Código Civil dispone que:

- Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe. La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que:

por la intención de su autor,

por su objeto o

por las circunstancias en que se realice, sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar ... a la adopción de las medidas ... administrativas que impidan la persistencia en el abuso.

Según numerosas sentencias (SS 14/2/86, 29/11/85, 7/5/93, 8/6/94, 21/9/87, 30/5/98, 11/5/91, entre otras), el abuso de derecho:

- presupone carencia de buena fe. La buena o mala fe es un concepto jurídico que se apoya en la valoración de conductas deducidas de unos hechos. Para la apreciación de la buena fe (ésta, según doctrina se presume) o mala fe (que debe acreditarse) hay que tener en cuenta hechos y circunstancias que aparezcan probados.

- impone la exigencia de una conducta ética en el ejercicio de los derechos. El abuso de derecho procede cuando el derecho se ejercita con intención decidida de causar daño a otro o utilizándolo de modo anormal. Su apreciación exige que la base fáctica ponga de manifiesto las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y las subjetivas (ausencia de interés legítimo o voluntad de perjudicar).

- El abuso viene determinado por la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima y la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.

Una interpretación del derecho de acceso a la información pública regulado en la Ley 19/2013 que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo afectaría en sí mismo, perjudicándolo, el objeto y finalidad de la propia norma.

A este respecto, deben tenerse en cuenta los elementos de carácter subjetivo y objetivo para evaluar la finalidad que motiva la presentación por el interesado de la reclamación objeto de esta resolución.

5. A pesar de que la interpretación del art. 18.1 e) de la LTAIBG antes reproducido no conecta el ejercicio abusivo del derecho a un criterio cuantitativo (número de solicitudes presentadas) sino cualitativo (características de la solicitudes presentadas y antecedentes de la misma), no es menos cierto que ambos aspectos deben cohesionarse en casos como el presente en que el volumen de solicitudes es un reflejo del ejercicio abusivo del derecho desde una perspectiva *cualitativa*.

En este punto, resultan especialmente clarificadoras las apreciaciones de la Administración y, sobre todo, la determinación- en términos de recursos necesarios- de las implicaciones de atender solicitudes de información como las planteadas. Es decir, a nuestro juicio, no se hace una apreciación general o en abstracto de una situación, sino que se aportan detalles, concretos y determinados, del alcance que para la organización implica atender las peticiones de la solicitante.

Así, a nuestro juicio, todas estas manifestaciones de la Administración han de ser acogidas favorablemente, debiendo entenderse que se dan las circunstancias citadas por los tribunales de justicia y por el Criterio Interpretativo de este Consejo de Transparencia para considerar que las solicitudes del Reclamante participan de la condición de abusivas y son contrarias al ordenamiento jurídico.

Añadido a lo anterior, las solicitudes planteadas deben analizarse desde la perspectiva del control de la acción de la Administración y la rendición de cuentas por las decisiones públicas, toda vez que ciertamente podría cuestionarse su utilidad para garantizar el interés común en conocer la actuación pública, poder participar en la misma y exigir responsabilidades por las decisiones de los organismos públicos; todos ellos, pilares fundamentales y *ratio iuris* de la LTAIBG. Así, debe recordarse que es la protección del interés general en la transparencia pública, como bien común de nuestra sociedad, la que debe prevalecer frente a solicitudes de información que persiguen otros intereses, de carácter privado o profesional, que no encajan en la finalidad perseguida por la LTAIBG y, por tanto, no pueden ser considerados superiores.

6. Igualmente, como pone de manifiesto la Administración, resulta extraña la coincidencia de ambos apellidos de la reclamante con los de otro reclamante previo cuyas últimas reclamaciones han sido desestimadas por abusivas por este Consejo de Transparencia.

Revisados los archivos de este Organismo, se observa que existen muchos expedientes de explotación de número de viajeros/Km a los que la actual reclamante pretende acceder que son los mismos a los que pretendía acceder también el otro reclamante citado y cuyo acceso fue desestimado por abusivo en el año 2018. Por ejemplo, los expedientes VAC 017, VAC 020, VAC 031, VAC 043, VAC 044, VAC 046, VAC 050, VAC 055, VAC 075, VAC 099, VAC 108, VAC 124, VAC 126, VAC 132, VAC 133, VAC 140, VAC 157, VAC 159, VAC 160, VAC 206, VAC 207, VAC 208, VAC 214, VAC 215, VAC 216, VAC 219 VAC 235 (procedimientos R/0053/2018 a R/0055/2018). Esta circunstancia puede amparar una connivencia no permitida por el ordenamiento jurídico.

En este sentido, se recuerda que constituyen fraude de Ley, contenido en el artículo 6.4 del Código Civil, *"los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir"*. En relación al fraude de Ley se ha considerado, en la [Sentencia de 21 de diciembre 2000, Tribunal Supremo - Sala Primera, de lo Civil](#)⁶, que *"es sinónimo de daño o perjuicio conseguido mediante un medio o mecanismo utilizado a tal fin, valiendo tanto como subterfugio o ardid (...) e implica en el fondo un acto contra legem por eludir las reglas del derecho, pero sin un enfrentamiento frontal, sino al revés, buscando unas aparentes normas de cobertura"*, de manera que *"requiere como elementos esenciales una serie de actos que pese a su apariencia de legalidad, violen el contenido ético de los preceptos en que se amparan ya se tenga o no conciencia de burlar la ley"*.

En definitiva, la presente Reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 8 de enero de 2019, contra la resolución de 4 de enero de 2019, del MINISTERIO DE FOMENTO.

⁶ <https://2019.vlex.com/#vid/15199637>



De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013](#)⁷, 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](#)⁸.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)⁹.

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

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

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