



Resolución 479/2022

S/REF: 001-067903

N/REF: R/0465/2022; 100-006877

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Despachos por tiempo y resoluciones tripulación mínima embarcaciones de recreo

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 de abril de 2022 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, 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), la siguiente información:

«1. Qué tipos de listados pueden extraerse de las aplicaciones “Despachos por tiempo de mercantes y recreo” y en la aplicación informática de “Inspección de Buques”.

2. La información que esté disponible en la aplicación “Despachos por tiempo de mercantes y recreo” en relación con los despachos por tiempo otorgados a las embarcaciones de recreo de pabellón español de hasta 24 metros de eslora de lista 6ª y para el periodo 3/7/2019 a 13/04/2022, tanto el total nacional como datos desglosados por Capitanías y Distritos, y en concreto:

2.a) Cifras de despachos por tiempo otorgados.

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

2.b) *Cifras de despachos por tiempo otorgados para la actividad de alquiler con tripulación.*

2.c) *Número de embarcaciones a las que se les ha otorgado despacho por tiempo.*

2.d) *Número de embarcaciones a las que se les ha otorgado despacho por tiempo para la actividad de alquiler con tripulación.*

3. *La información que esté disponible en la aplicación informática de "Inspección de buques" en relación con las Resoluciones de Tripulación Mínima de Seguridad otorgadas a las embarcaciones de recreo de pabellón español de hasta 24 metros de eslora de lista 6ª y para el periodo 3/7/2019 a 13/04/2022, tanto el total nacional como datos desglosados por Capitanías y Distritos, y en concreto:*

3.a) *Cifras totales de Resoluciones de Tripulación Mínima de Seguridad otorgadas.*

3.b) *Cifras de Resoluciones de Tripulación Mínima de Seguridad otorgadas para la actividad de alquiler con tripulación.*

3.c) *Cifras de Resoluciones de Tripulación Mínima de Seguridad otorgadas para la actividad de alquiler con tripulación en la que se exige un solo tripulante.*

3.d) *Cifras de Resoluciones de Tripulación Mínima de Seguridad otorgadas para la actividad de alquiler con tripulación en la que se exige más de un tripulante.*

3.e) *Número de embarcaciones a las que se les ha otorgado Resolución de Tripulación Mínima de Seguridad.*

3.f) *Número de embarcaciones a las que se les ha otorgado Resolución de Tripulación Mínima de Seguridad para ejercer la actividad de alquiler con tripulación.*

3.g) *Número de embarcaciones a las que se les ha otorgado Resolución de Tripulación Mínima de Seguridad para ejercer la actividad de alquiler con tripulación en las que se le exige un solo tripulante.*

3.h) *Número de embarcaciones a las que se les ha otorgado Resolución de Tripulación Mínima de Seguridad para ejercer la actividad de alquiler con tripulación en la que se exige más de un tripulante.»*

2. Mediante resolución de fecha 12 de mayo de 2022, el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA contestó al solicitante, en resumen, lo siguiente:

«(...)

2º. El 18 de abril la solicitud se recibió en la Dirección General de la Marina Mercante, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

La LTAIBG diseña unos límites al derecho de acceso, en su artículo 14, cuando la información solicitada pueda suponer un perjuicio para determinados asuntos de enorme relevancia, así como establece, en su artículo 18, una serie de causas de inadmisión a trámite de las solicitudes. La invocación de unos y otras, en la medida en que constituye una restricción del derecho a acceder a la información pública, debe ser convenientemente motivada y justificada en la resolución que se adopte.

4. En particular, el apartado e) del artículo 18 permite inadmitir a trámite las solicitudes “Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.”

En su reciente Sentencia dictada en el recurso de casación nº 5239/2019, de 12 de noviembre de 2020, el Tribunal Supremo condiciona la aplicación de esta causa de inadmisión al hecho de que concurran acumulativamente ambas circunstancias; es decir, que la solicitud sea abusiva y que, además, no cumpla con la finalidad de la LTAIBG.

En el ordenamiento jurídico español, la Sentencia 383/2005 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 18 mayo, afirma que el abuso de derecho exige, conforme a doctrina jurisprudencial reiterada para poder ser apreciado, que se den los requisitos de que, si bien puede tratarse de una actuación aparentemente correcta, no obstante representa en realidad una extralimitación a la que la Ley no concede protección alguna, generando efectos negativos.

Igualmente, la Sentencia 159/2014 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 3 abril, afirma que el artículo 7.2 del Código civil tiene un origen jurisprudencial, que arranca de la Sentencia de 14 de febrero de 1944, indicando que incurre en responsabilidad el que, obrando al amparo de una legalidad externa y de un aparente ejercicio de su derecho, traspasa, en realidad, los linderos impuestos al mismo por la equidad y la buena fe, con daños para tercero o para la sociedad.

En el caso analizado, entendemos que se debe aplicar el concepto de abuso de derecho en la solicitud de acceso presentada por el interesado, dado que, aun buscando apariencia de buen derecho con la misma por apoyarla en la LTAIBG, realmente pretende conseguir una cantidad desmesurada de información en una suerte de intento de replicar, de algún modo, una base de datos de utilidad pública elaborada con un ingente trabajo previo realizado por terceros mediante el uso de herramientas ajenas.

Finalmente, hay que valorar si la solicitud cumple o no con la finalidad perseguida por la LTAIBG.

La Ratio iuris o razón de ser de la LTAIBG está contenida en su Preámbulo.

Los tribunales de justicia también han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita información pública. En este sentido, la Sentencia dictada en el Recurso de Apelación 63/2016, por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, 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.”

Asimismo, la Sentencia en Apelación de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 30 de mayo de 2019, dispone que “el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos jurídica para su uso por profesionales a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate”.

Aplicados estos razonamientos al caso que nos ocupa, entendemos que procede inadmitir la reclamación presentada, por cuanto el solicitante pretende tener acceso a la información que esté disponible en dos aplicaciones informáticas de uso exclusivo de la Administración, para un periodo cercano a tres años.

En atención a los antecedentes y fundamentos de derecho descritos, procede INADMITIR la solicitud deducida sobre la base del artículo 18.1 e) de la LTAIBG.»

3. Mediante escrito registrado el 23 de mayo de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido resumido:

«(...)

En primer lugar, hay que decir que no se solicita información contenida en las aplicaciones sino información sobre la actividad de la Administración, lo que se conoce como metadatos, es decir no estamos pidiendo información del contenido de las resoluciones de despacho y de las resoluciones de tripulación mínima de seguridad, sino que estamos pidiendo información

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

sobre el número de resoluciones expedidas en ambos casos. Asimismo, pedimos información sobre qué tipos de listados se pueden obtener de dichas aplicaciones.

Dichas solicitudes de información tienen su origen en un escrito que el Director General de la Marina Mercante remite al defensor del Pueblo con motivo de una queja que presenté puesto que el Director General de la Marina Mercante tardaba mucho más de lo razonable en resolver unos Recursos de Alzada en el que el Director General de la Marina Mercante vierte unas “explicaciones” (que consideramos ofensivas por difamatorias y que entendemos gratuitas) en las que afirmaba “De manera resumida, los distintos recursos obedecen a la insistencia del interesado en no acatar la Resolución adoptada por la Administración marítima en materia de tripulación mínima, la cual no difiere de las que se adoptan en casos sustancialmente iguales.”

Es por ello por lo que decidí presentar la solicitud de información pública, porque si el Director General de la Marina Mercante estaba en lo cierto, pues entonces yo estaba equivocado y no solo ocurría que mi caso era contrario a derecho, sino que era excepcional.

Desconocía que dicha solicitud formulada a través de Portal de Transparencia la respondería el propio Director General de la Marina Mercante. Asimismo, también había formulado protesta ante el Director General de la Marina Mercante, pero no le había solicitado expresamente que se inhibiese.

Y es que de acuerdo al artículo 26.2.b.5º de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno “No se implicarán en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad.”

Y de acuerdo al artículo 26.2.a.3º de la referida ley “Respetarán el principio de imparcialidad, de modo que mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular.”

Desde ese punto de vista, se entiende que el Director General de la Marina Mercante sea reacio a ofrecer una información pública que tenga como consecuencia posible la confirmación de la inexactitud de su afirmación hecha ante el Defensor del Pueblo.

Y ello es no solo posible, sino que además es probable, toda vez que en la Instrucción de Servicio nº 5/2022 firmada por el Director General de la Marina Mercante, que se adjunta, se afirma “el análisis y valoración de los expedientes de solicitud de despacho para este tipo de embarcaciones que se vienen presentando actualmente en las capitanías marítimas permite constatar que la inmensa mayoría contempla un único tripulante a bordo”; que es precisamente nuestra tesis inicial y precisamente la información pública que estamos

solicitando, que se nos deniega, pero de la que el Director General de la Marina Mercante sí dispone, y que no consta que haya sido declarada reservada o secreta por lo que no habría motivo para no proporcionarla.

Pero, es más; cabría preguntarse por qué dicha información no se encuentra disponible para su consulta previamente publicada como publicidad activa de estadísticas de la Dirección General de la Marina Mercante. La Dirección General de la Marina Mercante tiene competencias en náutica de recreo, pero no publica ni un solo dato al respecto.

Por último, entendemos que ni hay abuso ni la solicitud es contraria a los fines de la ley de transparencia. El artículo 14 de la ley fija los límites al derecho de acceso que en ningún caso son los alegados en su resolución de inadmisión por el Director General de la Marina Mercante por lo que con la misma se está vulnerando mi derecho constitucional al acceso a una información que si bien consta en archivos y registros administrativos no son propiedad de la Administración sino de todos los españoles.

Y es por todo ello que solicita,

-La admisión de esta reclamación y su resolución favorable haciendo entrega de toda la información solicitada.

-Alternativamente, solicita que se le facilite aquella parte de la información solicitada que sea ajustada a derecho su solicitud y obtención.

-La separación de este asunto del Director General de la Marina Mercante por concurrir las causas de abstención que figuran en el cuerpo de la reclamación y que afectan a la objetividad e imparcialidad del Director General de la Marina Mercante.»

4. Advertidas algunas deficiencias en el escrito de reclamación, se solicitó al reclamante que las subsanara. Realizada la subsanación, se continuó con el procedimiento.
5. Con fecha 25 de mayo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 2 de junio de 2022 se recibió escrito, con el siguiente contenido resumido:

«[...] Con el fin de que ese Consejo pueda comprender algunas de las manifestaciones contenidas en el escrito de reclamación, puede resultar de su interés conocer el contexto del que esta reclamación viene derivada.

Todo trae causa de la Resolución de tripulación mínima de seguridad para una embarcación de recreo de propiedad del reclamante, que fue expedida por el Capitán Marítimo de Málaga, de fecha 6 de julio de 2018. Desde esa fecha se han interpuesto tres recursos de alzada, el último de los cuales ha sido objeto de recurso contencioso-administrativo, cuyo conocimiento ha recaído en el Juzgado de lo Contencioso número 3 de Málaga (P.O. 77/2022), al que se ha remitido copia íntegra del expediente a comienzos del mes de abril del presente año.

Asimismo, este asunto ha tenido también ramificaciones en el Defensor del Pueblo, en la Secretaría General de Transportes y Movilidad, en el Consejo para la Unidad de Mercado, y en el Portal de la Transparencia, a través del cual se presentaron dos solicitudes de información ante esta Dirección General, la última de las cuales ha dado lugar a la reclamación que motiva este informe.

En la solicitud de acceso a información pública 001-067191 (que se acompaña a este informe), el ahora reclamante planteaba:

“A partir de la publicación de la IS 3/2019, el 3/7/2019 de la Dirección General de la Marina Mercante, y en relación a las embarcaciones de recreo de pabellón español de hasta 24 metros de eslora, el número de RESOLUCIONES DE DESPACHO POR TIEMPO PARA ALQUILER CON TRIPULACIÓN expedidas por las distintas Capitanías y Distritos Marítimos, con indicación de a cuantas se les permite operar con el patrón como único miembro de la tripulación y a cuantas se les exige operar con dos o más miembros de tripulación.”

La solicitud fue inadmitida sobre la base del artículo 18.1 c) de la LTAIBG [...].

Días después, presentó la solicitud de acceso a información pública 001-067903, que ya les ha sido enviada por el reclamante [...].

La solicitud fue inadmitida sobre la base del artículo 18.1 e) de la LTAIBG, con la argumentación siguiente:

“En el caso analizado, entendemos que se debe aplicar el concepto de abuso de derecho en la solicitud de acceso presentada por el interesado, dado que, aun buscando apariencia de buen derecho con la misma por apoyarla en la LTAIBG, realmente pretende conseguir una cantidad desmesurada de información en una suerte de intento de replicar, de algún modo, una base de datos de utilidad pública elaborada con un ingente trabajo previo realizado por terceros mediante el uso de herramientas ajenas.

(...) Los tribunales de justicia también han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita información pública. En este sentido, la Sentencia dictada en el Recurso de Apelación 63/2016, por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, 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.”

Asimismo, la Sentencia en Apelación de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de 30 de mayo de 2019, dispone que “el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos jurídica para su uso por profesionales a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate”

[...]

El reclamante no contrarresta ninguna de estas argumentaciones en su escrito, sino que se limita a mostrar su disconformidad trayendo a colación el procedimiento iniciado ante el Defensor del Pueblo para justificar el interés que tiene en la información, y haciendo mención de otras consideraciones totalmente improcedentes que no guardan relación con el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, y en las que no merece la pena entrar, como la imputación al Director General de falta de imparcialidad e interés en no facilitar los datos, o la solicitud de que se abstenga en este procedimiento, so pretexto de que está vulnerando los principios de buen gobierno.

Asimismo, esta Dirección General ofrece datos estadísticos relevantes del sector marítimo en general, y de las embarcaciones de recreo inscritas y matriculadas en particular, en el apartado dedicado a Marítimo de la página web del Ministerio de Transportes. No se ofrecen los datos sobre despachos de buques y la tripulación mínima de seguridad asociada a ellos porque, como ya se ha dicho, es materialmente imposible vincular esa información obtenida de dos bases de datos distintas.

A mayor abundamiento, y aun haciendo abstracción de sus peticiones genéricas y centrándonos exclusivamente en las concretas, la ausencia de conexión entre las dos aplicaciones privaría de todo sentido a los datos obtenidos, que no podrían ser puestos en relación los unos con los otros, por lo que no servirían para la finalidad perseguida por el reclamante y sí requerirían una dedicación del personal informático completamente estéril.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG³](#) y en 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#) se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho, relacionada con información de las aplicaciones "Despachos por tiempo de mercantes y recreo" e "Inspección de buques", referentes, respectivamente, a las cifras de despacho por tiempos y número de embarcaciones a las que se ha otorgado despacho por tiempo para diferentes actividades, así como las cifras totales de resoluciones de tripulación mínima de seguridad otorgadas para determinadas actividades y el número de embarcaciones a las que se han otorgado específicas resoluciones de tripulación mínima de seguridad.

³ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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&p=20181206&tn=1#a24>

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

La Administración inadmite la solicitud en virtud del artículo 18.1.e) LTAIBG al considerar que “[e]n el caso analizado, entendemos que se debe aplicar el concepto de abuso de derecho en la solicitud de acceso presentada por el interesado, dado que, aun buscando apariencia de buen derecho con la misma por apoyarla en la LTAIBG, realmente pretende conseguir una cantidad desmesurada de información en una suerte de intento de replicar, de algún modo, una base de datos de utilidad pública elaborada con un ingente trabajo previo realizado por terceros mediante el uso de herramientas ajenas”.

En virtud de lo expuesto, se ha de advertir que el objeto de este procedimiento consiste, exclusivamente, en analizar si concurre la causa de inadmisión alegada por la Administración en la resolución recurrida ante este Consejo de Transparencia, atendida la naturaleza revisora de la reclamación regulada en el artículo 24 de la LTAIBG, quedando al margen de la misma todas aquellas cuestiones que no guardan una directa relación con la tutela del derecho constitucional de acceso a la información pública.

4. Centrado en los términos expuestos el objeto del recurso, resulta obligado recordar, en primer lugar, la doctrina formulada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que el Alto Tribunal determina con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG:

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

Estableciendo la siguiente doctrina en interés casacional:

«La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.»

Esta exigencia de interpretación estricta de los límites y de las causas de inadmisión del derecho ha sido posteriormente exigida por el Alto Tribunal de manera constante en sus pronunciamientos, como él mismo se ha encargado de recordar en la Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558):

«La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información».

Partiendo de esta necesidad de interpretar restrictivamente las causas de inadmisión y los límites al derecho de acceso a la información pública, en particular, en relación con la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG aquí invocada, el Tribunal Supremo ha subrayado que *“exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley”* (STS de 12 de noviembre de 2020 - ECLI:ES:TS:2020:3870, F.J. 4º), y, por otra parte, ha dejado claro que entre las causas de inadmisión del artículo 18 *“no se incluye la persecución de un interés meramente privado, y la atención a la finalidad de la norma opera como causa de inadmisión de la solicitud, de acuerdo con el artículo 18.1.e), en los supuestos de solicitudes en las que concurren los requisitos de presentar un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley”* (F.J. 6º de la misma sentencia).

5. Sentado lo anterior, procede analizar primeramente si la solicitud de acceso es abusiva.

El abuso de derecho es una conducta declarada ilícita por el artículo 7 del Código Civil en el que se dispone que *«[l]os derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe»*, a lo que añade que *«[l]a Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo»*, precisando acto seguido que *«[t]odo 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 correspondiente*

indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.»

Para considerar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo ha de constatarse que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal sistematizó en el Fundamento Jurídico 8º de su Sentencia 6592/2010, de 15 noviembre (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos:

«La doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº. 1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986, 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).»

Ninguna de estas condiciones de carácter subjetivo y objetivo se aprecia en el presente caso. No parece existir una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima, con voluntad de perjudicar o huérfana de interés legítimo, ni tampoco puede observarse un exceso en el uso del derecho que pueda calificarse como anormal. La solicitud se presenta en ejercicio de un derecho constitucional, su objeto es el acceso a información pública, de acuerdo con la definición que de la misma se contempla en el artículo 13 de la LTAIBG y, finalmente, el acceso a dicha información no supone riesgo alguno para derechos de terceros.

Por otra parte, la condición de abusiva de la solicitud tampoco puede derivarse de su extensión. A este respecto, es necesario recordar que, si bien el volumen y la complejidad de la información solicitada es un elemento a valorar en relación con la admisibilidad de las solicitudes, aplicando lo indicado en el Criterio Interpretativo 3/2016, el artículo 18.1 e) de la LTAIBG 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), interpretación que ha sido respaldada por la Audiencia Nacional en su Sentencia de 7 de febrero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:707) en la que se determina que la calificación de abusiva de una petición “no depende de si son muchos o pocos los expedientes

a los que se pretende tener acceso, sino que exige un juicio sobre la razonabilidad de la petición.” (FJ. 2º).

La Administración fundamenta la resolución impugnada en el hecho de que el reclamante *“realmente pretende conseguir una cantidad desmesurada de información en una suerte de intento de replicar, de algún modo, una base de datos de utilidad pública elaborada con un ingente trabajo previo realizado por terceros mediante el uso de herramientas ajenas” y “pretende tener acceso a la información que esté disponible en dos aplicaciones informáticas de uso exclusivo de la Administración, para un periodo cercano a tres años”.*

Esta argumentación, a juicio de esta Autoridad Administrativa Independiente, no resulta suficiente para fundar la aplicación de la pretendida causa de inadmisión. En primer lugar, porque, en lo que respecta a la “cantidad desmesurada de información” apreciada por la Administración, los términos en que se ha manifestado tanto este Consejo como la jurisprudencia son taxativos al considerar que las peticiones voluminosas no son, por sí mismas, causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información, sobre todo si se tiene en cuenta que su apreciación deriva en la pérdida del ejercicio de un derecho constitucional. De hecho la propia LTAIBG prevé la posibilidad de ampliar el plazo de contestación en un mes adicional “en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita lo hagan necesario” (art. 20.1). Y en segundo lugar, en lo que atañe a la réplica de la base de datos denunciada, si se acude al tenor literal de la solicitud puede apreciarse que el reclamante no solicita un volcado integral de la información que se contiene en ellas, comprensiva de los distintos expedientes administrativos instruidos sino, por el contrario, cifras globales o totales de actuaciones administrativas sobre los distintos ámbitos enunciados en la solicitud –a mero título de ejemplo, “Cifras de despacho por tiempo otorgadas”, “número de embarcaciones a las que se les ha otorgado despacho por tiempo”, etc., por lo que difícilmente puede replicarse una base de datos suministrando al solicitante tales cifras o números globales.

Por otra parte, no cabe entender que el acceso a la información solicitada no guarda relación con los fines de la transparencia de la actuación de los poderes públicos, pues el acceso por la ciudadanía de los datos requeridos sirve indudablemente al fin de conocer con qué criterios se toman las decisiones que les afectan, que es uno de los expresamente consagrados en el preámbulo de la LTAIBG.

A todo ello se debe añadir que, como se ha señalado anteriormente, el Tribunal Supremo ha establecido con rotundidad que una justificación de la solicitud de acceso *basada en intereses “meramente privados”* no puede ser por sí sola causa de rechazo (STS de 12 de noviembre de 2020, antes citada).

Por todo lo expuesto, la reclamación presentada debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

1. *Qué tipos de listados pueden extraerse de las aplicaciones “Despachos por tiempo de mercantes y recreo” y en la aplicación informática de “Inspección de Buques”.*

2. *La información que esté disponible en la aplicación “Despachos por tiempo de mercantes y recreo” en relación con los despachos por tiempo otorgados a las embarcaciones de recreo de pabellón español de hasta 24 metros de eslora de lista 6ª y para el periodo 3/7/2019 a 13/04/2022, tanto el total nacional como datos desglosados por Capitanías y Distritos, y en concreto:*

2.a) *Cifras de despachos por tiempo otorgados.*

2.b) *Cifras de despachos por tiempo otorgados para la actividad de alquiler con tripulación.*

2.c) *Número de embarcaciones a las que se les ha otorgado despacho por tiempo.*

2.d) *Número de embarcaciones a las que se les ha otorgado despacho por tiempo para la actividad de alquiler con tripulación.*

3. *La información que esté disponible en la aplicación informática de “Inspección de buques” en relación con las Resoluciones de Tripulación Mínima de Seguridad otorgadas a las embarcaciones de recreo de pabellón español de hasta 24 metros de eslora de lista 6ª y para el periodo 3/7/2019 a 13/04/2022, tanto el total nacional como datos desglosados por Capitanías y Distritos, y en concreto:*

3.a) *Cifras totales de Resoluciones de Tripulación Mínima de Seguridad otorgadas.*

3.b) Cifras de Resoluciones de Tripulación Mínima de Seguridad otorgadas para la actividad de alquiler con tripulación.

3.c) Cifras de Resoluciones de Tripulación Mínima de Seguridad otorgadas para la actividad de alquiler con tripulación en la que se exige un solo tripulante.

3.d) Cifras de Resoluciones de Tripulación Mínima de Seguridad otorgadas para la actividad de alquiler con tripulación en la que se exige más de un tripulante.

3.e) Número de embarcaciones a las que se les ha otorgado Resolución de Tripulación Mínima de Seguridad.

3.f) Número de embarcaciones a las que se les ha otorgado Resolución de Tripulación Mínima de Seguridad para ejercer la actividad de alquiler con tripulación.

3.g) Número de embarcaciones a las que se les ha otorgado Resolución de Tripulación Mínima de Seguridad para ejercer la actividad de alquiler con tripulación en las que se le exige un solo tripulante.

3.h) Número de embarcaciones a las que se les ha otorgado Resolución de Tripulación Mínima de Seguridad para ejercer la actividad de alquiler con tripulación en la que se exige más de un tripulante.»

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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

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&p=20151002&tn=1#a112>

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

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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