



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 779/2020

S/REF: 001-048919

N/REF: R/0779/2020; 100-004418

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior/DGT

Información solicitada: Base de datos de preguntas del examen teórico de conducir tipo B

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, 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 18 de octubre de 2020, la siguiente información:

Solicito la base de datos de preguntas del examen teórico de conducir del permiso B de la Dirección General de Tráfico para verificar la validez de las mismas.

Si la base de datos contiene un campo de fecha de inclusión/modificación de cada pregunta en la base de datos, que también se incluya en el envío. A ser posible que se incluyan todos los campos de las tablas de dicha base de datos.

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

Además, si existe y es posible, que se adjunte la base de datos de las estadísticas sobre dichas preguntas, número de veces que se ha respondido dicha pregunta y qué respuestas se han respondido.

2. Mediante resolución de fecha 10 de noviembre de 2020, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al reclamante lo siguiente:

En primer lugar se deniega el acceso a dicha información, en virtud de los límites establecidos en el apartado g) del art. 14.1. de la Ley 19/2013, a tenor de que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

Como organismo encargado de la organización, vigilancia y control de las pruebas de control de conocimientos indicadas en el primer párrafo, la Dirección General de Tráfico debe garantizar que aquellos ciudadanos que optan a la obtención de un permiso o licencia de conducción poseen las aptitudes, conocimientos, habilidades y comportamientos necesarios para conducir un vehículo a motor, con seguridad para él y para el resto de usuarios con los que comparte las vías públicas, para lo que realiza una serie de pruebas con las que busca valorar de forma objetiva el grado de preparación de los aspirantes.

Para las pruebas de control de conocimientos, la Dirección General de Tráfico utiliza las preguntas de una base de datos que no es de dominio público y que por su naturaleza, ha de permanecer sin publicar, al ser uno de los instrumentos que garantizan la objetividad de las pruebas realizadas y que sirven para comprobar si los aspirantes han interiorizado y comprendido los conceptos básicos de seguridad vial y no se han limitado a memorizarlos mediante el estudio de cuestionarios.

Por otra parte, facilitar las preguntas utilizadas en los exámenes teóricos a un solo candidato, y no a la totalidad, desvirtuaría la objetividad de la prueba, ya que posibilitaría que algunos candidatos pudiesen superarla sin los conocimientos necesarios para ello, lo que a la postre podría afectar a un bien común superior que implica a toda la comunidad, la seguridad vial de los usuarios de las vías públicas, facilitando el acceso a un permiso de conducción a personas que podrían carecer de los conocimientos necesarios para conducir un vehículo a motor.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 103 de la Constitución Española indica que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales, lo que no se conseguiría si se facilitara el acceso o se entregara copia de la totalidad de las preguntas a una persona, lo que equivaldría a que fueran conocidos por algunos candidatos antes de realizar las pruebas.

Hay que añadir que la base de datos de preguntas contiene más de 18.000 registros y está en permanente actualización; conforme a los datos de la memoria de la Dirección General de Tráfico, tan solo en 2019 se revisaron y modificaron más de 1.000 preguntas y se añadieron 750 nuevas preguntas, que se ilustran con las más de 11.500 imágenes almacenadas. Con estas preguntas, en los diez primeros meses de este año se han realizado 478.372 pruebas de control de conocimientos para la obtención del permiso de la clase B.

Esta base de datos se renueva constantemente, con modificaciones en las preguntas ya existentes, redacción permanente de nuevas preguntas y eliminación de otras, con estas premisas, cada año se modifican más de 1.000 preguntas por lo que el número varía de un día para otro.

Además, debido a la no publicidad de la base de datos, las fuerzas del orden público han realizado varias actuaciones para investigar y desarticular tramas de compra-venta de las preguntas utilizadas en los cuestionarios por la Dirección General de Tráfico, por lo que una persona a la que se facilitase el acceso podría obtener beneficios económicos mediante la venta de preguntas y/o cuestionarios.

Por último, para garantizar el derecho que tienen los examinandos a la revisión de sus pruebas escritas cuando hayan cometido un número de fallos superior al permitido, la Dirección General de Tráfico permite a los interesados visionar aquellas preguntas concretas que hayan respondido de forma errónea a fin de facilitar que puedan reclamar sobre ellas, evitándose así cualquier tipo de indefensión.

En segundo lugar se inadmite la pregunta en base al art. 18.1.apartado c) de la Ley 19/2013, que establece como causa de inadmisión las solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración".

Para entregar al peticionario la información que solicita- la base de datos de preguntas del examen teórico de conducir del permiso B de la Dirección General de Tráfico y la base de datos de las estadísticas sobre dichas preguntas, carnet de conducir B-, la Dirección General de Tráfico debería exportarse íntegramente la aplicación informática de Gestión de Exámenes la totalidad de los exámenes realizados por nuestras 68 Jefaturas Provinciales, Locales y Oficinas Locales de Tráfico referidos a un periodo temporal desmesurado; información que por su extensión, potencial volumen, y complejidad de los datos personales a tratar conllevaría un trabajo minucioso de reelaboración en nuestra BBDD. Por lo que se refiere a la base de datos de estadísticas, no se pueden proporcionar porque no existen

Dicho sistema almacena esta información en un archivo digital distinto para cada solicitante y en formato PDF, el cual incluye en su primera página información personal del mismo (nombre y número de documento de identidad), información que, en aras de seguridad jurídica, se repite en el encabezado de cada una de las siguientes hojas, por lo que se precisa una reelaboración de cada fichero PDF para suprimir la primera página y borrar dichos datos personales en las restantes.

Asimismo el elevado volumen de la información -objeto de la solicitud- su un tratamiento, conlleva una dedicación exclusiva de medios, recursos personales y tiempo de los que la DGT lamentablemente no dispone, sin perjuicio de que el trabajo diario de las unidades encargadas de suministrar información se vería muy afectado, si hubiera que atender la solicitud de acceso formulada.

Para reforzar los argumentos anteriores - denegación de la información en base al art. 14.1 apartado g) e inadmisión por reelaboración art. 18.1 c) de la LTAIBG - debemos traer a colación la Sentencia 46/2019 de 2 de abril, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 10 de Madrid - procedimiento administrativo 43/2018- estimando el recurso interpuesto por la Dirección General de Tráfico y anulando la resolución dictada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, estimatoria de la reclamación R/0302/2018 (100-000847) formulada contra la resolución emitida por la DGT, de inadmisión a trámite de la solicitud de acceso a la información pública nº 001-024163, referida a “ ... preguntas, y su correspondiente plantilla correctora, de los exámenes teóricos de conducción presentados a los aspirantes, por la Dirección General de Tráfico en Madrid, hoy día 9/05/2018, para la obtención del permiso de conducir clase B...”.

Si bien ambas solicitudes (001-024163 y 001-048919) han sido formuladas por peticionarios diferentes, al igual que su alcance, sin embargo consideramos que ambas son sustancialmente coincidentes e idénticas en cuanto a su objeto, pues se hayan referidas a los mismos criterios o requisitos de información, es decir, a preguntas correspondientes a los exámenes teóricos para la obtención del permiso de conducción de la clase B- por lo que no cabe duda, que resulta aplicable al presente caso la sentencia 46/2019 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 10 de Madrid.

Asimismo y en tercer lugar, se inadmite la solicitud en base al art. 18.1.apartado e) de la Ley 19/2013, que establece como causa de inadmisión “las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.

Atendiendo al objeto y alcance de la solicitud de información (la base de datos de preguntas del examen teórico de conducir del permiso B ...) y en virtud de los argumentos expuestos en los apartados precedentes, resulta claro y manifiesto, que la solicitud es abusiva, cualitativamente y excesiva en el ejercicio del derecho de acceso, en tanto no se ajusta a la finalidad de la Ley (garantizar el interés común en conocer la actuación pública, poder participar en la misma y exigir responsabilidades por la decisiones adoptadas),

En relación con el tipo de información requerida, puede deducirse la existencia de un interés particular/profesional que para nada puede ni debe prevalecer sobre el interés general habida cuenta que facilitar las preguntas utilizadas y respuestas en los exámenes teóricos a un solo candidato, y no a la totalidad, desvirtuaría la objetividad de la prueba, ya que posibilitaría que algunos candidatos pudiesen superarla sin los conocimientos necesarios para ello, lo que a la postre podría afectar a un bien común superior que implica a toda la comunidad, la seguridad vial de los usuarios de las vías públicas, facilitando el acceso a un permiso de conducción a personas que podrían carecer de los conocimientos necesarios para conducir un vehículo a motor.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 14 de noviembre de 2020, el interesado 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:

Se solicitó la base de datos de las preguntas del examen teórico de conducir del permiso B y ha sido denegada.

Necesito que entiendan la labor pedagógica de este examen, este examen no es sólo para aprobar o suspender, este examen es para que los alumnos aprendan normas y comportamientos. Lo que no puede ser es que un alumno que va a examen, una vez realizado el mismo lo único que vea es que ha tenido X número de fallos, lo importante sería que todos los alumnos supiesen en qué preguntas han fallado y el por qué.

Dado que lo único que da la DGT a los alumnos es un "apto" o "no apto" y el número de fallos, un alumno puede aprobar un examen teniendo 3 fallos y sin saber en qué preguntas falló, esto pedagógicamente hablando es un desastre.

Parece que la DGT guarda sus preguntas como si fuesen alto secreto, favoreciendo que haya gente que intente lucrarse económicamente como dicen en su respuesta "...tramas de compra-

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

venta de las preguntas utilizadas en los cuestionarios por la Dirección General de Tráfico...". Si dichas preguntas fuesen públicas este tipo de tramas no existiría.

Hablan de que si me dan las preguntas yo podría lucrarme económicamente o tener ventajas sobre los demás ciudadanos, y lo que yo quiero es que dichas preguntas sean totalmente públicas y que todo el mundo pueda acceder.

Sobre todo, lo que más nos preocupa es que existan preguntas erróneas y dado que nadie tiene acceso a ellas, los alumnos estén teniendo fallos que no lo son. Además de verificar preguntas extrañas que no sabemos de qué Reglamento salen y poder validar si deberían entrar en este examen.

No hay problema de que los alumnos se aprendan las preguntas de memoria, como bien dicen son 18000 registros, algo difícil de memorizar. Si quieren mejorar la preparación de los alumnos, obliguen a dar una formación obligatoria y reglada en las autoescuelas, últimamente no hacen más que salir APPs que se dedican a convencer a los alumnos que a base de test pueden aprobar sin siquiera abrir un libro y sin acudir a una autoescuela.

Resulta curioso esto que dicen "Por último, para garantizar el derecho que tienen los examinandos a la revisión de sus pruebas escritas cuando hayan cometido un número de fallos superior al permitido, la Dirección General de Tráfico permite a los interesados visionar aquellas preguntas concretas que hayan respondido de forma errónea a fin de facilitar que puedan reclamar sobre ellas, evitándose así cualquier tipo de indefensión.". Es decir, a un alumno que tiene 3 fallos no le permiten ver sus preguntas falladas, esto debe cambiar.

Como punto 2 dicen que se deniega por "sea necesaria una acción previa de reelaboración", no es necesaria ninguna reelaboración de los datos, queremos los datos tal y como están, una simple exportación de la base de datos y solucionado.

Como punto 3 dicen "la solicitud es abusiva, cualitativamente y excesiva en el ejercicio del derecho de acceso, en tanto no se ajusta a la finalidad de la Ley (garantizar el interés común en conocer la actuación pública, poder participar en la misma y exigir responsabilidades por la decisiones adoptadas)", por esto mismo estoy pidiendo los datos, para exigir responsabilidades a los funcionarios que añaden y modifican dichas preguntas ya que podría contener errores y nadie lo sabe, salvo ellos.

Aparte de enviar la información requerida, sería bueno que todo el mundo tuviese acceso a dicha información, y un buen lugar para publicar dichos datos sería el portal estadístico de la DGT https://sedeapl.dgt.gob.es/WEB_IEST_CONSULTA/ o donde lo convengan oportuno.

Buscando un poco por internet, hay una sentencia judicial favorable a un ciudadano que pidió lo mismo JUZGADO CENTRAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Nº 10 PROCEDIMIENTO ORDINARIO 43/2018, SENTENCIA Nº 46/2019 https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:eeedec16-0aee-47c0-9674-9e62b5e2f910/r100_sentencia_46-19_PO_43-1_DGT.pdf y es favorable a que la DGT entregue dichos datos.

4. Con fecha 16 de noviembre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando el Ministerio lo siguiente:

1.- En primer lugar, es de especial relevancia para el caso que nos ocupa señalar que la sentencia judicial a que alude el reclamante al final de su escrito. Debemos aclarar que dicha sentencia, ya firme, estimó el recurso interpuesto por la Dirección General de Tráfico, anulando la resolución dictada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, estimatoria de la reclamación R/0302/2018 (100-000847) formulada contra la resolución emitida por dicho Organismo, de inadmisión a trámite de la solicitud de acceso a la información pública nº 001-024163, referida a “ ... preguntas, y su correspondiente plantilla correctora, de los exámenes teóricos de conducción presentados a los aspirantes, por la Dirección General de Tráfico en Madrid, hoy día 9/05/2018”. Así pues, no entendemos cual ha podido ser la confusión que ha llevado al reclamante a utilizar esta sentencia como argumento de defensa para tratar de obtener la información requerida, pero lo que sí es cierto y entendemos no debería dar lugar a dudas, es que estamos antes peticiones similares.

Si bien ambas solicitudes (001-024163 y 001-048919) han sido formuladas por peticionarios diferentes, al igual que su alcance, sin embargo consideramos que ambas son sustancialmente coincidentes e idénticas en cuanto a su objeto, pues se hayan referidas a los mismos criterios o requisitos de información, es decir, a preguntas correspondientes a los exámenes teóricos para la obtención del permiso de conducción de la clase B- por lo que no cabe duda que resulta aplicable al presente caso la sentencia 46/2019 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 10 de Madrid, debiéndose desestimar la presente reclamación.

2.- Antes de exponer nuestras alegaciones es preciso indicar la existencia de un error administrativo al denegar la petición de información del interesado en base a la concurrencia de la causa de inadmisión “acción previa de reelaboración” prevista en el art. 18.1 c) del citado texto legal.

Así pues, resulta aplicable a tenor de lo manifestado en el párrafo anterior, el art 109.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas: «Las Administraciones públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.».

Al amparo de este precepto se procede a la rectificación del error cometido, suprimiéndose dicha causa de inadmisión (art. 18.1 c) contemplada en la resolución en su día emitida por este Organismo como motivo de denegación de la solicitud objeto de reclamación.

3.- La DGT se ratifica en el resto de los argumentos jurídicos esgrimidos en su resolución de manera clara, concisa y detallada que no dejan lugar a dudas de las razones que motivaron la denegación e inadmisión del acceso a la información solicitada por el ahora reclamante.

4.- Por lo que respecta al primer alegato del escrito de reclamación del peticionario, referido - así lo entendemos- a la denegación del acceso a la información en virtud del art. 14.1 g) de la LTAIBG “perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”, el interesado expone varias cuestiones que procedemos a rebatir.

a) La primera de ellas referida a la labor pedagógica que desempeña conocer todas las preguntas del examen teórico de conducir del permiso B, lo que justificaría –según opinión del reclamante- la obtención de la BBDD. Disentimos de este razonamiento por cuanto el objetivo de la prueba teórica es conocer, de manera objetiva, el nivel de conocimientos de cada aspirante. Es en la fase de preparación, necesaria para superar este tipo de prueba, cuando los aspirantes deben adquirir los conocimientos necesarios para enfrentarse a ella con garantías de éxito. Cada aspirante puede elegir el método de aprendizaje que desee y, en caso de acudir a un centro de formación de conductores, cada formador podrá utilizar libremente el método pedagógico que estime más conveniente en cada momento.

Durante la preparación de la prueba teórica, los candidatos deben asimilar la esencia y el espíritu de la norma y de los principios de la seguridad vial de tal manera que sean conscientes y comprendan la responsabilidad que conlleva manejar un vehículo a motor por las vías públicas.

b) Otras justificaciones en las que se basa el reclamante para solicitar la BBDD es en “la preocupación de que existen preguntas erróneas y dado que nadie tiene acceso a ellas, los alumnos estén teniendo fallos que no lo son”. Asimismo el interesado cuestiona la fuente normativa u origen de alguna de las preguntas del examen con la afirmación “(...) Además verificar preguntas extrañas que no sabemos de qué Reglamento salen y poder validar si deberían entrar en este examen”.

En cuanto a las preguntas erróneas, hay que señalar que la base de datos de la Dirección General de Tráfico está en permanente revisión y actualización, corrigiéndose las preguntas erróneas que se detectan de forma inmediata, evitando de esta manera que salgan en los exámenes.

Por lo que se refiere al contenido de las preguntas, este se ajusta a lo recogido en el Anexo V.B).1 del Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores. Para ello utiliza tanto la normativa en vigor como, en aquellas materias que no tienen contenido jurídico, la información aparecida en diversas publicaciones, estadísticas y estudios editados por la Dirección General de Tráfico.

c) Asimismo el interesado apela al derecho de los examinados a conocer las preguntas que ha fallado cuando hayan sido declarados aptos. A este respecto indicar en primer lugar que, tanto la prueba de control de conocimientos como la de circulación son actos de trámite en el procedimiento administrativo para la obtención de un permiso de conducción de la clase B. La declaración de apto supone que el interesado puede continuar adelante con el procedimiento, por lo que no parece lógica ni sujeta a derecho la presentación de un recurso ante un acto que no impide la continuación del mismo.

En segundo lugar el aprendizaje para la obtención de un permiso de conducción debe contemplarse como un todo. La declaración de apto en la prueba de control de conocimientos permite que el aspirante se presente a la prueba de circulación. Durante la formación para esta segunda prueba, el aspirante debe recibir una formación tal que le permita reforzar los conocimientos adquiridos durante la fase de preparación de la prueba teórica e incluso, si el formador detectase lagunas de aprendizaje teórica, rellenarlas de forma adecuada para que, junto a la adecuada formación en el manejo de los mandos del vehículo, sea posible formar a conductores seguros, responsables y comprometidos con la seguridad vial.

Esperamos haber aclarado y/o resuelto las dudas, e incertidumbres formuladas por el interesado.

d) Para finalizar nuestra réplica a este primer alegato del escrito de reclamación debemos recordar que la Dirección General de Tráfico utiliza las preguntas de una base de datos que no es de dominio público y que por su naturaleza, ha de permanecer sin publicar, al ser uno de los instrumentos que garantizan la objetividad de las pruebas realizadas y que sirven para comprobar si los aspirantes han interiorizado y comprendido los conceptos básicos de seguridad vial y no se han limitado a memorizarlos mediante el estudio de cuestionarios.

Es importante insistir y así lo indicamos en la resolución impugnada, el artículo 103 de la Constitución Española establece que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales, lo que no se conseguiría si se facilitara el acceso o se entregara copia de la totalidad de las preguntas a una persona, lo que equivaldría a que fueran conocidas por algunos candidatos antes de realizar las pruebas.

5.- Por lo que respecta a la última alegación del recurrente en contra del carácter abusivo, que presenta su solicitud, no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley (art. 14.1 g) el interesado afirma que "(...) estoy pidiendo los datos, para exigir responsabilidades a los funcionarios que añaden y modifican dichas preguntas ya que podría contener errores y nadie lo sabe, salvo ellos".

Dicha tesis muestra un escaso rigor jurídico/técnico y denota un claro interés particular y profesional del peticionario por obtener la BBDD, en detrimento y perjuicio del interés general a proteger, habida cuenta -como ya indicamos en nuestra resolución- facilitar las preguntas utilizadas en los exámenes teóricos a un solo candidato, y no a la totalidad, desvirtuaría la objetividad de la prueba, ya que posibilitaría que algunos candidatos pudiesen superarla sin los conocimientos necesarios para ello, lo que a la postre podría afectar a un bien común superior que implica a toda la comunidad, la seguridad vial de los usuarios de las vías públicas, facilitando el acceso a un permiso de conducción a personas que podrían carecer de los conocimientos necesarios para conducir un vehículo a motor.

Ha quedado suficientemente acreditado a lo largo de nuestra exposición, que este Organismo está en constante proceso de revisión, corrección y actualización de las preguntas de examen teórico del permiso de conducir clase B.

Asimismo se insiste en que la obtención de un permiso de conducción es un procedimiento administrativo sujeto, por tanto, a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Si un aspirante no está conforme con el resultado de la prueba, puede presentar alegaciones conforme establece dicha Ley. El tratamiento de las alegaciones se realiza en las Jefaturas Provinciales y Locales de Tráfico. De acuerdo con las instrucciones facilitadas desde la Subdirección Adjunta de Formación Vial, se dará vista de las preguntas falladas a aquellos aspirantes que así lo soliciten explicándole, en caso de que fuera necesario, el motivo del error. De esta manera se consigue el doble objetivo de impedir la indefensión del administrado y formarle en aquellos conocimientos que no ha asimilado.

Finalmente debemos de traer a colación un extracto del fundamento jurídico nº 3 de la sentencia 46/2019 de 2 de abril, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-

Administrativo nº 10 de Madrid - procedimiento administrativo 43/2018- estimando el recurso interpuesto por la Dirección General de Tráfico “ (...) La no facilitación de la información se muestra en este caso como un medio apto, racional y proporcional de conseguir una adecuada preparación de los aspirantes a conductores, satisfaciendo al mismo tiempo el bien jurídico general de la seguridad vial, del que son titulares todos los ciudadanos como usuarios de las vías públicas y, simultáneamente, garantiza el principio de igualdad (...)

(...) si la estimación de la solicitud de ----- ha de dar lugar necesariamente a la de cualquier otra idéntica a la suya que se formule en el futuro, resulta contrario a los intereses generales obligar a la Administración a una renovación permanente de las cuestiones, renovación que además no puede ser ilimitada pues la materia se constriñe a la contenida en la normativa aplicable, además de absolutamente injustificado cuando no se alega, ni se intuye, la existencia de interés lícito general o particular en su conocimiento, no se ha acreditado que el acceso a la información solicitada suponga que “...la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos...”, tal y como proclama el preámbulo de la ley”.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato legal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.

5. El 14 de noviembre de 2020, el reclamante presentó un nuevo escrito de alegaciones, con el siguiente contenido:

Quería añadir un ejemplo reciente para que entiendan la importancia de que la DGT su banco de preguntas a nivel público.

Hace unos días se ha realizado, por parte de la DGT, el examen previo para ser Profesor de Formación Vial. En dicho examen, de 30 preguntas, una de las preguntas es errónea, va a ser impugnada ya que no hay ninguna respuesta correcta, están todas mal.

Una semana antes de este examen, la DGT, realizó un examen previo para comprobar que el sistema telemático funcionaba correctamente, ese examen está plagado de faltas ortográficas, una auténtica vergüenza.

La cosa es que esto no es nuevo, en cada convocatoria de estos cursos salen preguntas que acaban siendo impugnadas porque no son correctas.

Teniendo en cuenta esto, si en un examen tan importante como este, no se preocupan en revisar las preguntas y verificar si existen errores, no nos podemos llegar a imaginar la cantidad de errores que pueden tener los 40000 registros de las preguntas de los exámenes de conducir comunes, pero claro, nadie lo sabe porque parece que es alto secreto de estado.

Supongo que la DGT tiene miedo a publicar esos datos por la cantidad de reclamaciones que les pueden llegar de ciudadanos que hayan suspendido injustamente su examen debido a preguntas erróneas.

Tan sólo quería añadir esto a mi petición ya que me parece muy relevante para el caso.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en conexión 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁵](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con 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*".

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>

3. A continuación, hay que analizar el contenido de la reclamación presentada que coincide con el de la solicitud de acceso, en la que se pide *“la base de datos de preguntas del examen teórico de conducir del permiso B de la Dirección General de Tráfico”*.

El Ministerio del Interior deniega el acceso por varios motivos: i) el límite establecido en el apartado g) del art. 14.1 de la LTAIBG y ii) su art. 18.1 apartado e), carácter abusivo que no se ajusta a la finalidad de la Ley. Asimismo, cita la Sentencia 46/2019 de 2 de abril, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso- Administrativo nº 10 de Madrid - PO 43/2018- estimando el recurso interpuesto por la Dirección General de Tráfico y anulando la previa resolución dictada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, estimatoria de la reclamación R/0302/2018 (100-000847).

Llegados a este punto, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que procede acoger favorablemente los argumentos del Ministerio, por las siguientes razones:

- A) Como dispone el artículo 14.1 de la LTAIBG, el derecho de acceso podrá ser limitado en algunos supuestos. Los límites contenidos en la Ley –que son conceptos jurídicos indeterminados- se deben aplicar 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. Como destaca la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación: *“Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.”*

(...)

“Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: << (...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso >>.”

Igualmente, las solicitudes de acceso pueden ser inadmitidas en algunos supuestos contemplados en el artículo 18.1 de la LTAIBG. El Ministerio cita expresamente su apartado e), relativo a una solicitud abusiva.

En este caso nos vamos a centrar en el examen de una solicitud abusiva.

Debemos comenzar indicando que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno emitió, en fecha 14 de julio de 2016, en virtud de las prerrogativas concedidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, el Criterio Interpretativo nº 3, que delimita el alcance del concepto de solicitud de información que tenga carácter abusivo, en los siguientes términos:

“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.

*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.

*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.”

Los tribunales de justicia también han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita información pública. Así, se cita por todas, la aclaradora Sentencia en Apelación de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 30 de mayo de 2019, según la cual “*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*”.

En el caso analizado, entendemos que puede deducirse que se solicita la copia de una base de datos para uso privativo o profesional, siendo de aplicación la causa de inadmisión invocada por el Ministerio.

- B) Asimismo, hay que mencionar la Sentencia 46/2019 de 2 de abril, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 10 de Madrid - PO 43/2018- que estima el recurso interpuesto por la Dirección General de Tráfico y anula la resolución R/0302/2018, dictada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, estimatoria de la reclamación– citada expresamente en el escrito de alegaciones del Ministerio – en la que en un supuesto similar - sobre preguntas, y su correspondiente plantilla correctora, de los exámenes teóricos de conducción presentados a los aspirantes, por la Dirección General de Tráfico en Madrid, en una determinada fecha , para la obtención del

permiso de conducir clase B - razona lo siguiente: *“Estas preguntas constituyen una información que, por su naturaleza y finalidad, no están destinadas a su conocimiento con carácter general e indiscriminado, antes al contrario su “destino natural y lógico” es que no sean conocidas sino al ser planteadas a los aspirantes a la obtención de la licencia de conducción, en la específica prueba que ha de realizar cada uno de ellos para demostrar que poseen los conocimientos suficientes para conseguirla.*

La no facilitación de la información se muestra en este caso como un medio apto, racional y proporcional de conseguir una adecuada preparación de los aspirantes a conductores, satisfaciendo al mismo tiempo el bien jurídico general de la seguridad vial, del que son titulares todos los ciudadanos como usuarios de las vías públicas y, simultáneamente, garantiza el principio de igualdad puesto que facilitar a una determinada persona un importante número de preguntas coincidentes literalmente con las que se pueden plantear en las preguntas supone colocarla en una posición privilegiada en relación con los demás interesados en la obtención del permiso. Por otra parte, con el sistema de acceso de los aspirantes a las preguntas que han errado y a sus respuestas correctas se satisface de forma suficiente el interés del administrado en acceder a la información en el ámbito de dichas pruebas.

Finalmente, aun cuando las dificultades materiales que pueda plantear la necesidad de reelaboración de preguntas para que no sean conocidas y los exámenes puedan cumplir su finalidad no resulten determinantes de la denegación, no podemos dejar de reflexionar respecto del alcance y contradicción lógica que implica, a mi juicio, la concesión del acceso a la información[.]. Si el conocimiento masivo de las preguntas que se puedan formular en los exámenes implica la necesidad de su variación, puesto que la ejecución de un examen sabiendo de antemano, con mayor o menor precisión, las “preguntas que van a salir” no evidencia en lo más mínimo el conocimiento de la materia, y si la estimación de la solicitud de ha de dar lugar necesariamente a la de cualquier otra idéntica a la suya que se formule en el futuro, resulta contrario a los intereses generales obligar a la Administración a una renovación permanente de las cuestiones, renovación que además no puede ser ilimitada pues la materia se constriñe a la contenida en la normativa aplicable, además de absolutamente injustificado cuando no se alega, ni se intuye, la existencia de interés lícito general o particular en su conocimiento, no se ha acreditado que el acceso a la información solicitada suponga que “...la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que

demanda participación de los poderes públicos...”, tal y como proclama el preámbulo de la ley.”

Por lo expuesto, aplicando los razonamientos señalados al caso que nos ocupa, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que la reclamación presentada ha de ser desestimada, por resultar abusiva la solicitud de acceso al no estar justificada con la finalidad de la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 14 de noviembre de 2020, contra la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 10 de noviembre de 2020.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁶](#), 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 octubre⁷](#), 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-Administrativa⁸](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>