



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 439/2021

**S/REF:** 001-052946

**N/REF:** R/0439/2021; 100-005292

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio del Interior/DGT

**Información solicitada:** Test de exámenes teóricos de los últimos años

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el interesado, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 26 de enero de 2021, solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR la siguiente información:

*Necesito y solicito las convocatorias de los test de examen teórico de los últimos 5 años que se han realizado las convocatorias para conseguir el carnet de conducir.*

2. Mediante resolución de fecha 21 de marzo de 2021, la DIRECCIÓN GENERAL DE TRAFICO del MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al solicitante lo siguiente:

*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".*

---

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

*Para entregar al peticionario la información que solicita- convocatorias de los últimos 5 años, de los exámenes teóricos de carnet de conducir B-, la Dirección General de Tráfico debería descargarse de 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 dicho periodo temporal; información que por su extensión, volumen, y complejidad de los datos personales a tratar conllevaría un trabajo minucioso de reelaboración en nuestra BBDD.*

*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- y su 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.*

*Asimismo, 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”.*

*Esta pregunta es repetitiva de otra anteriormente formulada por el mismo peticionario [001-048609] resultando aquella inadmitida por la misma causa de inadmisión (acción previa de reelaboración) concurrente en esta nueva consulta, circunstancia que a día de hoy se mantiene.*

*Asimismo es abusiva por cuanto no está justificada con la finalidad del art 13 de la Ley de Transparencia y principio de buena fe regulado en el art. 7 del Código Civil.*

*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 la información 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. Con fecha de entrada el 12 de mayo de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

*Mi disconformidad con la actuación de la Dirección General de Tráfico, en relación a la denegación de mi solicitud referida a que se le proporcionaran los exámenes teóricos realizados en los últimos 10 años en las jefaturas provinciales de tráfico, o en su defecto, se le informara de la forma de conseguir el libro con todas las preguntas utilizadas. O todas las preguntas y respuestas en formato papel (PDF) así puedo imprimir y tomar notas y apuntes.*

*Nombrándome "abusivo" porque he pedido algo obvio manifestándome de forma repetida, por algo que ellos se niegan a facilitarlo, mientras es INFORMACIÓN PÚBLICA.*

*En relación a la cuestión planteada, me han informado de que el artículo 24 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>3</sup>, 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 Gobierno](#)<sup>4</sup>, el Presidente de este Consejo de Transparencia 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 12](#)<sup>5</sup>, 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".

---

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

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

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

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

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. En cuanto al fondo del asunto planteado, el reclamante solicita que se le proporcionen *“los exámenes teóricos realizados en los últimos 10 años en las jefaturas provinciales de tráfico, o en su defecto, se le informara de la forma de conseguir el libro con todas las preguntas utilizadas. O todas las preguntas y respuestas en formato papel (PDF) así puedo imprimir y tomar notas y apuntes”*.

La Administración deniega el acceso alegando que hay que reelaborar la información y que la solicitud es abusiva.

Estamos de acuerdo con la Administración en considerar que resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la LTAIBG.

Como concluye el Tribunal Supremo en su reciente Sentencia dictada en el recurso de casación nº 5239/2019, de 12 de noviembre de 2020, *“la falta de justificación o motivación no podrá, por sí sola, fundar la desestimación de la solicitud, de lo que se sigue que la expresión en la solicitud de una justificación basada en intereses “meramente privados”, (...) tampoco puede por sí sola ser causa del rechazo de la solicitud, salvo que concurran otras circunstancias como, por vía de ejemplo, el carácter abusivo de la solicitud no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, que como antes se ha dicho constituye la causa de inadmisión”*. Dicha sentencia continúa razonando *“Respecto de las causas de inadmisión del artículo 18, (...) 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 concurran los requisitos de presentar un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.”*

Por tanto, entendemos que 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.

Sentado lo anterior, debemos analizar si la solicitud de acceso es abusiva.

El artículo 7.2 del Código Civil señala que *“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 correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”.*

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.

4. 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: “La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando 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.*

*Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo*

*social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico”.*

En este sentido, hay que mencionar 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- que estima el recurso interpuesto por la Dirección General de Tráfico y anula la resolución R/0302/2018, dictada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, estimatoria de la reclamación– citada expresamente por la Administración – 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, hoy día 9/05/2018, 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 que se recoge en la resolución del Consejo. 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, el Consejo de Transparencia entiende que la reclamación presentada ha de ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 18 de enero de 2021.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1](#)<sup>6</sup>, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)<sup>7</sup>, 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

---

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

<sup>7</sup> <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](#)<sup>8</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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