



Resolución 271/2021

S/REF: 001-53060

N/REF: R/0271/2021; 100-005059

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Certificación de expedientes de obras para la llegada de la Alta Velocidad a Murcia

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, 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), con fecha 27 de enero de 2021, la siguiente información:

1. *Certificación completa nº 66 del expediente 3.14/20830.0014.*
2. *Certificación completa nº 34 del expediente 3.17/20830.0221.*
3. *Certificación completa nº 73 del expediente 3.13/20505.0058.*
4. *Certificación completa nº 16 del expediente 3.18/20830.0295.*

2. Con fecha 17 de marzo de 2021, ADIF Alta Velocidad (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA) contestó al reclamante, en resumen, lo siguiente:

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

El artículo 18. 1 e) Causas de inadmisión expresa “1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG) emitió su criterio 3/2016 en relación con esta causa de admisión.

El [REDACTED] es el mayor peticionario de información en relación con ADIF y ADIF AV. Ha realizado 77 peticiones que en su mayoría han sido resueltas de manera favorable a lo que en ellas interesaba. No obstante lo anterior, paradójicamente, es la persona más disconforme con el flujo continuo de información facilitada, llegando a reclamar ante el CTBG hasta en 25 ocasiones, presentando recursos ante los tribunales de justicia (en una ocasión) y presentando denuncias y quejas ante el CTBG y la Oficina de Conflictos de Intereses, respectivamente.

ADIF y ADIF AV llevan años realizando un esfuerzo ímprobo para cumplir sus compromisos y materializar la llegada de la Alta Velocidad a Murcia en condiciones óptimas de seguridad, calidad y sostenibilidad. En todo caso, estos procesos son siempre sumamente complejos desde todos los puntos de vista y sobre todo desde una perspectiva técnica, máxime cuando la Alta Velocidad debe acceder, como es el caso, a núcleos urbanos.

Cabe manifestar, de manera previa, que en esta situación si existe una identidad en el sujeto (siempre es el mismo peticionario/reclamante/denunciante) y en el objeto lato sensu (todas las solicitudes versan sobre la llegada de la Alta Velocidad a Murcia).

En relación con el primer aspecto, es incuestionable que las solicitudes y ésta no es una excepción, son sistemáticas y por lo tanto continuadas en el tiempo. Prueba de ello es la tabla que se aporta como ANEXO I 001-053060 Relación expedientes en la que se puede comprobar cómo se solapan en el tiempo sus constantes solicitudes. En concreto, la presente solicitud tuvo entrada en ADIF en fecha 28 de enero de 2021 y los dos expedientes anteriores tuvieron su entrada en fecha 11 de enero de 2021.

Aunque no se refleja en la tabla, también es fundamental destacar que los tiempos legalmente establecidos deben ser computados teniendo también en cuenta las reclamaciones y/o denuncias presentadas ya que entendemos que la tramitación de una solicitud no está finalizada hasta que el procedimiento no está concluso, y eso, en los supuestos de reclamación ante el CTBG no sucede hasta que éste dicta una resolución firme. El propio CTBG podrá comprobar en su registro, que los tiempos legalmente establecidos no han sido respetados.

Al hilo de esto último y en relación con el segundo aspecto, ha habido dos asuntos relacionados con solicitudes de respuesta imposible. En aquellos procedimientos solicitó lo

mismo pero referido a distintos expedientes de contratación. Solicitó, sin posibilidad racional de inferir el porqué, unos supuestos Modificados nº 2 que no existen. De buena fe y de manera veraz se le trasladó esta información, sin embargo, ora reclama al CTBG ora denuncia a esta entidad por falta de transparencia (ex artículo 26.2 b) 7º de la Ley 19/2013).

Esta última cuestión entronca directamente con el análisis del segundo concepto, el abuso de derecho.

Con el paso de los años hemos podido constatar, de manera fehaciente y objetiva que la finalidad que persigue es la de pretender suplantar a los órganos de la Administración General del Estado que tienen por Ley encomendadas las funciones de supervisión y fiscalización de la actividad que acometen los administradores de infraestructuras ferroviarias. Creemos, honestamente, que esta pretensión es inaceptable.

En relación a la información económico-financiera de la Entidad Pública Empresarial ADIF AV cabe decir que la misma está sujeta a un completo y estructurado sistema de control económico y financiero, que según lo dispuesto en el artículo 38 del Estatuto de la E.P.E. ADIF-AV, y sin perjuicio de las competencias de fiscalización atribuidas al Tribunal de Cuentas por su Ley Orgánica y por las demás normas que regulan sus competencias, la Entidad se encuentra sometida a control económico financiero por la Intervención General de la Administración del Estado, en los términos previstos en la Ley 47/2003, del 26 de noviembre, General Presupuestaria. El control financiero permanente se realizará, por lo tanto, a través de la Intervención Delegada en la Entidad.

El sistema se basa en controles:

Externos:

☒ Auditoría externa. La Intervención General de la Administración del Estado, a través de la Intervención Delegada en la Entidad Pública Empresarial ADIF AV, en uso de las competencias que le atribuye el artículo 168 de la Ley General Presupuestaria, audita anualmente las cuentas anuales de dicha Entidad que comprenden el balance de situación a 31 de diciembre, la cuenta de pérdidas y ganancias, el estado de cambios en el patrimonio neto, el estado de flujos de efectivo y la memoria correspondientes al ejercicio anual terminado en dicha fecha.

☒ Fiscalización del Tribunal de Cuentas: En función de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Internos: El Sistema de Control Interno de la Información Financiera (en adelante, SCIIF) en ADIF-AV es una parte del control interno y lo configura el conjunto de procesos que la entidad

y todo el personal involucrado lleva a cabo para proporcionar una seguridad razonable respecto a la fiabilidad de la información financiera. El SCIIF en ADIF-AV se inspira en COSO III, un marco de referencia integrado de control, internacionalmente reconocido y se sustenta en tres elementos claves: el soporte documental de los controles o evidencias, la evaluación continua a través del ciclo anual y el esquema de responsabilidades piramidal establecido. La entidad cuenta con una Política del SCIIF aprobada por su Consejo de Administración, en la que se establece la metodología, competencias y principios que sientan las bases del SCIIF en ADIF-AV.

Dentro de los Órganos de Gobierno de la Entidad se encuentra la Comisión de Auditoría.

Por otra parte, y en concreto en lo relativo a la emisión y tramitación de las certificaciones de obra, ADIF AV tiene procedimentados los criterios, requisitos y controles implicados en los siguientes documentos:

☐ Manual de Dirección de Obra de Adif y ADIF-AV (ADIF-M-20).

☐ Procedimiento Específico ADIF-PE-202-001-005 de Medición de obra ejecutada y certificaciones de obra.

No desconoce esta entidad los fines recogidos en el preámbulo de la Ley 19/2013 y por esa razón hemos intentado siempre contribuir a su consecución a pesar de que no se hayan respetado los criterios fijados por el propio CTBG. No obstante, ningún derecho puede ejercerse de manera ilimitada. No parece razonable pensar que cuando el legislador fijo como objetivos de la Ley el someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, conocer cómo se manejan los fondos públicos y conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, lo hiciese pensando en que los ciudadanos sustituyeran a los órganos que tienen por Ley atribuidas las funciones de control, supervisión y fiscalización de la actividad de las entidades públicas empresariales. Los mecanismos de transparencia son instrumentos esenciales en una democracia avanzada como la nuestra, pero son, en todo caso, un complemento a esos otros que representan el verdadero núcleo respecto a esas competencias.

En segundo lugar, es cierto que no podemos alegar, afortunadamente, la paralización de la gestión, pero no es menos cierto que sí ha conseguido alterar gravemente el funcionamiento del servicio. Esta alteración tiene una doble vertiente, no solo en relación a las personas que desde un punto de vista corporativo gestionan todo lo relativo al Portal de Transparencia y que ven reducido su tiempo para atender con la diligencia debida las solicitudes de otros ciudadanos, sino que la alteración tiene sus consecuencias negativas para aquellos departamentos vinculados con las obras propiamente dichas y que tienen que distraer

continuamente su esfuerzo para suministrar la información que pide “en tiempo real”. Dada la naturaleza de la alteración, no podemos probarla con cifras concretas, pero sí es una consecuencia que puede ser entendida como lógica si se observan las cifras relativas a la actividad (peticiones, reclamaciones, demandas, denuncias y quejas) del [REDACTED].

A mayor abundamiento procede examinar otro de los aspectos reflejados por el CTBG en su criterio interpretativo. Expresa en CTBG que una solicitud puede considerarse abusiva “Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe”.

ADIF y ADIF AV, por las funciones que tienen atribuidas por Ley, desarrollan su actividad en todo el país, en consecuencia, son muchos los particulares y empresas que se relacionan con nosotros vía Portal de Transparencia. Pues bien, de manera absolutamente objetiva, es decir, atendiendo escrupulosamente a los datos anteriormente referidos, la actitud del [REDACTED] no tienen parangón con la de ningún otro ciudadano que se relacione con estas entidades públicas.

A modo de conclusión, se puede afirmar que no estamos ante un uso social reiterado y digamos, comúnmente aceptado. En definitiva, tanto desde el punto de vista cuantitativo (77 peticiones, 25 reclamaciones, 1 demanda, 1 denuncia y 1 queja) como desde el punto de vista temporal (sus solicitudes han sido constantes, solapadas y no han respetado los plazos de tramitación establecidos legalmente) como desde el punto de vista cualitativo (cada vez la información solicitada es más precisa y exhaustiva) es indudable que ha sobrepasado manifiestamente los límites normales del ejercicio de su derecho.

Por último, aunque excede del ámbito de la presente solicitud es relevante destacar que también el [REDACTED] ha dado otro salto cualitativo que tiene su reflejo no solo en la precisión y exhaustividad de sus peticiones, en la alteración del normal funcionamiento del servicio público, en la imposibilidad de comparar y contextualizar su actitud con los usos sociales de los mecanismos de transparencia, sino que ha transgredido con creces el principio de buena fe. La prueba de esta realidad son las dos denuncias que ha presentado ante el CTBG. Las dos han tenido en mismo resultado, la inadmisión. La absoluta falta de consistencia de las denuncias es la mayor y mejor prueba del uso torticero de los mecanismos legales y de la transgresión de la buena fe que debería regir las relaciones entre administración (lato sensu) y ciudadanos.

A modo de recapitulación cabe considerar que:

Esta entidad entiende que ésta y cualquier solicitud realizada de manera sucesiva deberá respetar los tiempos de tramitación de la anterior y en caso de no hacerlo deberá aplicarse el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013 en su vertiente del carácter repetitivo.

☒ *Cualquier solicitud que represente, desde la perspectiva económico-financiera, un ejercicio pretendidamente fiscalizador del desarrollo de las obras “en tiempo real” es decir de manera sistemática y continuada deberá ser inadmitida en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, en su vertiente del carácter abusivo. Un claro ejemplo de lo anterior sería esta solicitud y todas aquellas de idéntico o similar contenido.*

3. Ante esta respuesta, el 22 de marzo de 2021, 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:

Nunca antes había solicitado esta información. Otras solicitudes que he realizado sobre otras certificaciones son: 001-020223 001-025756 001-028842 001-030590 001-032762 001-033198 001-034177 001-035756 001-037204 001-038970 001-039575 001-040707 001-049754 001-049756 001-050588 001-051765 001-053060, pero nunca he solicitado la misma certificación de forma reiterada.

Siempre se me han facilitado menos esta que se me deniega por reiterativo o abusivo.

Todos los meses hay certificaciones, y la única forma de conseguirlas es solicitándolas, que es lo que he hecho en esta solicitud, al igual que en las anteriores ocasiones y no hubo denegación ya que tengo de derecho a ellas. ¿Cómo las consigo si no es solicitándolas?

En este punto he de decir que no hay más peticiones de certificaciones a través del Portal de Transparencia porque hubo un tiempo en el que se me facilitaban a través de correo electrónico solicitándolas a las direcciones comunicacionweb@adif.es o transparencia@adif.es, y obteniendo respuesta a través de la dirección comunicacionweb@adif.es.

Los tiempos de respuesta son en su mayoría bastante rápidos, inferior al mes que tarda a través del portal de transparencia. Yo hubiera preferido seguir por esta vía, pero ADIF decidió que no (Adjunto dichos correos en los archivos pdf de nombres CorreoSolicitudX y CorreoRespuestaX).

Al no obtener respuesta por esta vía, volví solicitar las certificaciones a través del Portal de Transparencia, así las certificaciones de agosto volví a solicitar el 4/11/2020 con n.º de expediente 001-049754, y las sucesivas hasta este momento, en el que se me deniega por insistente.

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

Otras solicitudes que he hecho de forma reiterativa son acerca del control de la pasarela instalada sobre el antiguo paso a nivel de Santiago el Mayor en Murcia, pero insisto también aquí, no solicito la misma información si no la correspondiente a la evolución en el transcurso del tiempo, al igual que con las certificaciones.

Nunca he repetido ninguna solicitud que se solape en el tiempo con los plazos de respuesta de lo que he solicitado, si se solapan en el tiempo peticiones es sencillamente porque la solicitud es sobre otras cuestiones.

Las únicas peticiones reiterativas sobre una misma cuestión han sido las derivadas de la aprobación de modificados. Si solicito un modificado y como respuesta obtengo que no está aprobado sólo hay una forma de obtener ese modificado, y es volver a solicitarlo, ya que ADIF no se ofrece a facilitarlo una vez llegara su aprobación, lo cual comprendo perfectamente, no es cometido de ADIF estar pendiente de cuando sale un documento para llamar a al interesado. Entiendo y asumo que esa tarea debe recaer sobre el interesado, y ese es el motivo de la insistencia, si no ¿cómo se puede acceder a esa documentación?

Dicen estar seguros que lo que pretendo es suplantar a los órganos de la Administración General del Estado que tienen por Ley encomendadas las funciones de supervisión y fiscalización de la actividad que acometen los administradores de infraestructuras ferroviarias, pero no dispongo de tanta capacidad, ni de tiempo y lo que es fundamental, ganas. Si como dicen tuviera esas pretensiones debería haber pedido todas las certificaciones de todos sus proyectos en toda España, y evidentemente no ha sido así. Sólo me he centrado en los que se desarrollan en el municipio de Murcia, ni siquiera a los que desarrolla ADIF en el resto de la Comunidad Autónoma de Murcia, que son otros cuantos.

En cuanto a las reclamaciones que he presentado unas han sido desestimadas y otras no, con lo que he conseguido la información que ADIF ocultó en un principio.

De las dos denuncias ante el CTBG una, la nº 001-030902, fue debida a una contradicción de la propia ADIF. Inicialmente comunicó que me suministraría unas actas y posteriormente se negó a suministrarlas. Tras la denuncia interpuesta por el CTBG coherentemente con la documentación que se disponía, y suministrada por la propia ADIF, dijo que nunca existieron dichas actas. Si ADIF hubiera sido transparente desde el primer momento no habría habido ninguna denuncia, como así lo expresó el CTBG durante el juicio y así consta en la sentencia.

Respecto de la segunda denuncia el CTBG se consideró no competente para su resolución.

Las únicas solicitudes repetidas sobre una misma información son las referentes a los modificados, los cuales no facilita alegando estar en proceso de elaboración. Dejando pasar

un plazo de tiempo vuelvo a solicitarlos. ¿Cómo puedo conseguir dicha información si no es solicitándola en repetidas ocasiones si ADIF no se ofrece en facilitarla cuando esté disponible?

De este modo, siendo reiterativo, me facilitaron los modificados correspondientes al expediente 3.14/20830.0014. Parece ser que la misma forma de proceder no es válida para el expediente 3.18/20830.0295.

En este punto adjunto (Modificado2Estacion.pdf) la prueba de la existencia de un segundo modificado sobre el proyecto con n.º de expediente 3.18/20830.0295 que ADIF niega su existencia pero que aparece desde la certificación nº 13 de septiembre de 2020, por un importe de 3.184.399,13€, con fecha de aprobación del gasto 03/09/2020. ¿Cómo es posible que en unos documentos de ADIF aparezca dicho modificado y nieguen su existencia? Como comparativa adjunto (Modificado2Inicial.pdf), situación análoga en el proyecto expediente 3.14/20830.0014, en el que aparece igualmente un segundo modificado por importe de - 634.019,31€ con fecha de aprobación del gasto de 21/05/2020 y sí, terminé por conseguirlo.

Se me acusa abiertamente de mala fe. Yo dudo que ADIF pretenda ser transparente.

Solicito se atienda mi petición del expediente nº 001-053060 como se ha hecho con las anteriores.

4. Con fecha 25 de marzo de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando ADIF Alta Velocidad lo siguiente:

☒ Los argumentos utilizados en su reclamación no desvirtúan en modo alguno el contenido de la resolución recurrida, de tal manera que reiteramos toda la argumentación que contiene.

☒ De manera previa es fundamental realizar una aclaración. Desde esta entidad pública nunca se ha negado, obviamente, el ejercicio del derecho en el que ahonda la Ley 19/2013. Lo que venimos sosteniendo desde hace meses es que este derecho, como cualquier otro, no se puede ejercer de manera ilimitada. Esto no es solo un postulado derivado del derecho natural, sino que encuentra su reflejo en nuestro derecho positivo. La resolución recurrida contiene precisamente todos los preceptos legales relativos a este aspecto y cuya concurrencia ha sido analizada subsumiendo los hechos acaecidos en los preceptos conforme a la interpretación realizada por el CTBG. Tan legítima es la postura del recurrente como la sostenida por esta entidad y como no puede ser de otra manera en un Estado de Derecho, la controversia deberá ser resuelta por los órganos competentes, en este supuesto por el CTBG y en su caso, por los tribunales de justicia.

☒ *El recurrente considera que una solicitud solo puede resultar repetitiva si ésta tiene idéntico objeto que una anterior. No lo compartimos. El criterio CI/003/2016 fue transcrito en la resolución que ahora se recurre y de su literalidad no se puede inferir tal interpretación. En todo caso, como hemos venido manifestando, el esquema se repite constantemente, es decir, el mismo administrado pide a la misma Administración “lato sensu” (ADIF AV) documentación sobre lo mismo (obras para la llegada de la Alta Velocidad a la ciudad de Murcia). Resulta evidente que una obra de esta envergadura es compleja y genera abundantísima documentación de distintas características (esencialmente, técnicas y económicas), en todo caso, no cabe ninguna duda de que las solicitudes del [REDACTED] son monotemáticas. En definitiva, si el CTBG aprecia la concurrencia de esta causa de inadmisión en la concreta vertiente de solicitudes repetitivas no se estaría negando al recurrente el ejercicio de ningún derecho, tan solo se estaría estableciendo que éste se lleve a cabo de manera sensata y ordenada, de tal forma que no se produzcan indeseables alteraciones del normal funcionamiento del servicio público.*

☒ *Por otro lado, se hace necesario abundar en los aspectos relativos a la vertiente de solicitud abusiva de la misma causa de inadmisión alegada en por esta entidad en la resolución recurrida, matizando, de manera previa, que en este caso tampoco se niega el derecho del recurrente, sino que se denuncia su abuso y se invoca un precepto legal que precisamente lo contempla.*

☒ *En primer lugar, hay que insistir en que la resolución se limita a observar el desarrollo del criterio CI/003/2016 para comprobar si la actitud del recurrente tiene encaje con lo que en él se establece. En segundo lugar, entrando ya en el análisis de los requisitos exigidos para apreciar la concurrencia del abuso de derecho (ex artículo 7.2 del Código Civil) procede recordar que la jurisprudencia viene requiriendo para apreciar que existe un abuso del derecho la falta de provecho propio o de finalidad seria y legítima en la conducta del sujeto al que se le imputa así como la anormalidad o exceso en el ejercicio del derecho actuado, falta de provecho y anormalidad que han de ser patentes.*

☒ *En el presente supuesto, resulta obvio que al no ser una exigencia legal el expresar la finalidad para la que un solicitante requiere la información, el análisis es complejo y de carácter necesariamente hipotético. En todo caso, dado que la naturaleza de la documentación/información que el recurrente acostumbra a solicitar es de carácter esencialmente técnico y económico, no es irracional concluir que pretende ser una suerte de auditor técnico y económico de la obra. La finalidad última de esta pretensión debe de ser, en buena lógica, la de presionar a ADIF AV para convertirse en el garante de que la Alta Velocidad llegue a la ciudad de Murcia a la mayor brevedad posible, al menor coste posible y de la manera menos perjudicial para los vecinos afectados por las obras. La pregunta, pues, es*

clara, siendo estos fines muy loables desde un punto de vista genérico ¿están amparados por el preámbulo de la Ley19/2013? La respuesta, a nuestro juicio, es, rotundamente, no. Parece desconocer el recurrente la cantidad de profesionales perfectamente cualificados y con una experiencia sobradamente acreditada que intervienen en una obra de estas características. También desconocía (porque en la resolución se reflejaron y por lo tanto ya los conoce) la cantidad de agentes que intervienen en el proceso auditor/fiscalizador de las cuentas de un proyecto como éste. Por lo tanto, ni es serio ni es legítimo que el ningún otro ciudadano pretenda convertirse en un auditor más de la obra.

Respecto a la anormalidad o exceso en el ejercicio del derecho actuado, en fin, creemos que las cifras reflejadas en la solicitud recurrida hacen patente la concurrencia de estos requisitos, pero a mayor abundamiento, también procede volver a destacar que esta actitud no tiene parangón con la de ningún otro ciudadano. Son cientos de obras las que ADIF y ADIF AV llevan a cabo en toda España y honestamente, atendiendo única y exclusivamente a las cifras de solicitudes, reclamaciones, demandas, denuncias y quejas no hay ningún otro ciudadano cuyo comportamiento pueda ser análogo al del [REDACTED]. Esta última cuestión entronca, directamente, con otro de los elementos establecidos (no son acumulativos, pero en este caso concurren todos ellos) en el criterio CI/003/2016, ya que estos datos reflejan una actitud contraria a las costumbres y una indudable mala fe.

☒ Por último, cabe insistir “obiter dictum” en que el comportamiento del recurrente no ha paralizado el servicio, pero si ha conseguido alterar gravemente su funcionamiento. Esta alteración tiene una doble vertiente, no solo en relación a las personas que desde un punto de vista corporativo gestionan todo lo relativo al Portal de Transparencia y que ven reducido su tiempo para atender con la diligencia debida las solicitudes de otros ciudadanos, sino que la alteración tiene sus consecuencias negativas para aquellos departamentos vinculados con las obras propiamente dichas, que tienen que distraer continuamente su esfuerzo para suministrar la información que pide “en tiempo real”. Dada la naturaleza de la alteración, no podemos probarla con cifras concretas, pero si es una consecuencia que puede ser entendida como lógica si se observan los datos relativos a la actividad (peticiones, reclamaciones, demandas, denuncias y quejas) del [REDACTED]

☒ Por lo expuesto, cabe afirmar que no existe ninguna contradicción entre la anterior actitud de ADIF AV y la actual. En el presente supuesto, el abuso de derecho ha tenido lugar en un momento dado en el tiempo, no ha sucedido desde el inicio o, dicho de otra manera, ha habido un punto de inflexión. A pesar de la laxitud que hemos mantenido en la interpretación del criterio CI/003/2016 entendemos que el límite del legítimo ejercicio del derecho se ha sobrepasado con creces, razón por la cual ADIF AV se ha visto en la necesidad de invocar los preceptos que se reflejaron en la resolución recurrida y ahora se reproducen.

☑ Por último, procede hacer una reflexión de carácter general que, por supuesto, es aplicable al caso. Es indudable que para colmar el derecho de los ciudadanos a saber cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones estos deben de poder acceder a aquella información que refleje, precisamente, estos aspectos. La cuestión es que estos fines pueden ser alcanzados, como sucede habitualmente, a través de la publicidad activa o bien a través de otra serie de documentos que reflejan con mayor o menor desglose las cifras totales de una obra de estas características. Esto se puede entender mejor con un ejemplo. [REDACTED] habría ejercido su derecho legítimamente y habría obtenido la misma información si llegado el momento hubiera pedido la certificación final de las obras. ¿Por qué no lo ha hecho así? Entendemos que esta actitud no puede ser solo fruto de la impaciencia, sino que tiene que responder necesariamente a un mal entendido ejercicio de presión, que en este caso ha conllevado que el recurrente se comporte de la misma manera que lo haría un auditor de cuentas o un director de obra. ADIF AV se comprometió con los ciudadanos de Murcia y concretamente con los vecinos de los barrios más afectados por las obras de la llegada de la Alta Velocidad a que los accesos se produjesen de manera soterrada y este compromiso fue cumplido el pasado marzo. La actitud del [REDACTED] no ha contribuido ni a la consecución de este fin ni de ningún otro, paradójicamente, lo que sí ha conseguido, con sus constantes y exhaustivas solicitudes, reclamaciones, denuncias y quejas es entorpecer el normal desarrollo de la actividad.

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 Consejo 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

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>

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. Por otra parte, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el presente caso, según consta en los antecedentes, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo legalmente establecido, sin que se haya alegado causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al indicar que *"con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta"*.

4. En cuanto al fondo del caso que nos ocupa, se solicita certificación completa de cuatro expedientes. La solicitud y la reclamación posterior no aclaran qué tipo de certificaciones se pretenden obtener, aunque del contenido de las alegaciones de ADIF se desprende que son certificaciones de obra del tren de Alta Velocidad a Murcia.

ADIF deniega la información alegando que es repetitiva y abusiva, pues supone un abuso del derecho, en los términos que se reflejan en los antecedentes de hecho.

Inicialmente, este Consejo de Transparencia quiere hacer unas consideraciones sobre las afirmaciones realizadas por ADIF Alta Velocidad en lo relativo a que la intención del reclamante es *"suplantar las funciones de control que el ordenamiento jurídico atribuye a otros órganos de la Administración General del Estado en relación con la llegada de la Alta Velocidad a la ciudad de Murcia"*.

En este sentido, debemos recordar que 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.

Los tribunales de justicia también han acotado la importancia de ceñirse a la finalidad de la LTAIBG cuando se solicita información pública; se cita, por todas, la Sentencia en Apelación nº 34/2019, de la Audiencia Nacional, de 10 de diciembre de 2019, que argumenta lo siguiente: *“(...) si bien la Ley no exige que el solicitante de información razone el porqué de la solicitud, los motivos por los que la solicita podrán ser tenidos en cuenta al momento de dictarse la resolución”.*

En el caso que nos ocupa, tratándose de la solicitud de un documentos que podrían formar parte de expedientes de contratación, al menos hipotéticamente, no cabe duda de que el reclamante no interfiere, en modo alguno, con otras potestades de investigación o fiscalización que corresponden a los demás organismos públicos encargados de velar por el cumplimiento de la leyes sectoriales que sean de aplicación. El derecho de acceso a la información pública es perfectamente compatible con esas potestades administrativas de supervisión, inspección y control, y, sólo en caso de no serlo, se podría aplicar el límite contenido en el artículo 14.1 g) de la LTAIBG.

Conviene citar, en este punto, los criterios mantenidos por el Tribunal Supremo en cuanto a los límites contenidos en la LTAIBG. Su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación, razona lo siguiente: *“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 sin que quepa aceptar limitaciones que*

supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

“(...) ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. 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 >>. Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración (...), pues hemos visto que aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.”

Este criterio ha sido reiterado posteriormente en sus sentencias de 10 de marzo de 2020 (recurso 8193/2018), 11 de junio de 2020 (recurso 577/2019), 19 de noviembre de 2020 (recurso 4614/2019) y 29 de diciembre de 2020 (recurso 7045/2019).

5. Aclarado lo anterior, debe analizarse si la solicitud de acceso es repetitiva, como afirma ADIF.

En este sentido, cabe recordar que el art. 18.1 e) de la LTAIBG recoge entre las causas de inadmisión de una solicitud *“que sea manifiestamente repetitiva”*. En la interpretación de dicha causa de inadmisión, realizada mediante el criterio interpretativo nº 3 de 2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entendió que una solicitud pudiera ser considerada como *manifiestamente repetitiva* cuando *“coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18. En todo caso, la repuesta debe haber adquirido firmeza por el transcurso de los plazos de reclamación o recurso contencioso-administrativo sin que éstos se hubieran interpuesto o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente.”*

Esta conclusión ha de ponerse en relación con los plazos legales previstos para la presentación de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno previstos en el apartado 2 del art. 24: *La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde*

el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.

Así, la interpretación aprobada pretende evitar que la inacción del interesado en la utilización de las vías de recurso a su disposición- en el caso que nos ocupa, perfectamente identificadas en las resoluciones de respuesta a las solicitudes presentadas- implique, en la práctica, eludir los plazos máximos para su interposición, previstos tanto en el art. 24.2 de la LTAIBG- para el caso de la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno- como en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa- para el caso de recurso contencioso-administrativo.

Y estas circunstancias, a nuestro juicio, no se dan en el presente caso.

La identidad del objeto de la solicitud de acceso debe ser total en relación a sus precedentes. Aunque se trate del mismo interesado y del mismo sujeto reclamado, el *petitum* debe ser el mismo que en ocasiones anteriores, circunstancia que no se aprecia ahora, razón que impide calificarla de repetitiva. No es contrario a la LTAIBG que unas solicitudes de acceso se solapen con otras en el tiempo si se dirigen a órganos administrativos distintos o si sus pretensiones también lo son.

Del mismo modo, no se aprecia que ADIF haya rechazado anteriormente las solicitudes previas del reclamante con fundamento en alguno de los límites de los artículos 14 o 15 de la LTAIBG o de las causas de inadmisión de su artículo 18.1, como reconoce la propia ADIF.

En definitiva, no se aprecia la concurrencia de esta causa de inadmisión.

6. Manifiesta también ADIF que la solicitud de acceso es abusiva, porque es contraria a la buena fe y no cumple con la finalidad de control de la actuación pública.

En este sentido, se tiene que volver a citar el Criterio Interpretativo nº 3 de 2016, que también 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.

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.

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”.

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”.

Como mantiene ADIF, en argumentación que compartimos, el reclamante habría ejercido su derecho legítimamente y habría obtenido la misma información si llegado el momento hubiera pedido la certificación final de las obras, en lugar de ejercer el derecho de acceso de manera reiterada y sistemática sobre certificaciones parciales.

Aplicados estos razonamientos al caso que nos ocupa, entendemos que procede desestimar la reclamación presentada, por resultar de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a ADIF Alta Velocidad (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA).

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>