



Resolución 272/2021

S/REF: 001-53061

N/REF: R/0272/2021; 100-005060

Fecha: La de firma

Reclamante: ██████████

Dirección: ██████████

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

Información solicitada: Obras en la pasarela peatonal de Santiago el Mayor (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. Todos los resultados de las Comprobaciones de los asentamientos de las zapatas de la pasarela peatonal en Santiago el Mayor realizados a partir del 14 de noviembre de 2020.

2. Listado de los mantenimientos y reparaciones efectuados en dicha pasarela incluyendo fecha de realización, descripción del mantenimiento o reparación e importe de la operación realizada, desde el 14 de noviembre de 2020.

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 001-053061 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.

La presente solicitud no puede entenderse de manera aislada. El [REDACTED] lleva a cabo un uso torticero de los mecanismos de transparencia no solo en relación con los aspectos económico-financieros de la obra sino también de los aspectos técnicos.

Esta misma solicitud ha sido realizada en siete ocasiones, recibiendo siempre la respuesta correspondiente. La cuestión es que las mediciones realizadas se están haciendo única y exclusivamente para satisfacer las solicitudes del peticionario, no porque realmente sean exigibles o necesarias desde el punto de vista técnico. Este condicionamiento es, a nuestro juicio, inaceptable. La Dirección de Obra y todos los profesionales internos y externos llevan a cabo su labor en la ejecución del proyecto constructivo poniendo todo su conocimiento y su experiencia a favor de un objetivo común y cumpliendo estrictamente con la multitud de normativa técnica que resulta de aplicación a un macroyecto como es el de la llegada de la Alta Velocidad a la ciudad de Murcia.

En definitiva, no resulta asumible que ningún ciudadano condicione y entorpezca el desarrollo de una obra pública y mucho menos que sea debido a la asunción de un rol pretendidamente supervisor y/o fiscalizador que entendemos completamente alejado de los fines contenidos en la Ley 19/2013.

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.

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.

3. Ante esta respuesta, el 22 de marzo de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

Hay otras 6 peticiones durante los 2 años que la pasarela está en servicio, pero jamás he solicitado la misma información en dichas solicitudes, sino la correspondiente a la evolución a lo largo del tiempo, así estas han sido las peticiones:

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

<i>Solicitud</i>	<i>Fecha</i>	<i>Petición</i>
001-034013	09/04/2019	Comprobaciones hasta marzo 2019
001-037510	05/10/2019	Comprobaciones desde el 13 de marzo de 2019
001-039577	01/01/2020	Comprobaciones desde el 9 de octubre de 2019
001-040706	09/02/2020	Comprobaciones desde el 9 de enero de 2020
001-043861	14/06/2020	Comprobaciones desde el 6 de febrero de 2020
001-048721	11/10/2020	Comprobaciones desde el 11 de junio de 2020
001-053061	27/01/2021	Comprobaciones desde el 14 de noviembre de 2020

Como puede comprobarse son distintas peticiones y no se solapan en el tiempo ni las fechas de solicitud ni las fechas de las comprobaciones solicitadas, y todas han sido satisfechas menos esta última, por reiterativo o abusivo. En su escrito de denegación ADIF dice: "La cuestión es que las mediciones realizadas se están haciendo única y exclusivamente para satisfacer las solicitudes del peticionario, no porque realmente sean exigibles o necesarias desde el punto de vista técnico." Esto es rotundamente falso. Les remito a mi petición n.º 001-034013 de 9 de abril de 2019. En dicha solicitud pregunto si se están haciendo dichas mediciones en base al informe de Prueba de Carga efectuado sobre la pasarela que indica que es necesario hacer un seguimiento. En su respuesta me indican que sí se están realizando desde abril de 2018, como puede comprobarse en la respuesta dada por ADIF, es decir un año antes de que yo hiciera la solicitud ya se estaban realizando dichas mediciones, luego no se hacen por petición mía, sino porque el informe de prueba de carga así lo estipulaba.

También menciona la casi paralización de la gestión, sin aportar más que su opinión.

Basándome en el número de solicitudes, y entendiendo que el número es correlativo, desde mi primera solicitud, con número 001-017994 hasta esta 001-053061 suponen más de 35000 solicitudes de las cuales no sé cuántas irán dirigidas a ADIF, pero seguro que muchas más que 77, por lo que pongo en duda esta aseveración.

Llega aún más lejos al insinuar que soy causante de retrasos en la propia obra, sólo le ha faltado decir que desde que se iniciaron las obras a mediados de 2015 con un plazo de ejecución de 7 meses aún no se han podido terminar por mi culpa, afortunadamente tengo la conciencia tranquila porque sé que no es así, aunque así lo quieran dibujar, les puedo asegurar que tengo yo más interés en que se acaben las obras que nadie en ADIF.

Insisto por tanto en que se me facilite la información solicitada y ya elaborada como cita ADIF en la repuesta a mi petición nº 001-034013 por la empresa INECO, en base al contrato "CONSULTORÍA Y ASISTENCIA PARA EL CONTROL DE LAS OBRAS DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO ACCESO FERROVIARIO DE AV DE LEVANTE MADRID-CASTILLA LA MANCHA-COMUNIDAD VALENCIANA-REGIÓN DE MURCIA. TRAMO: ACCESOS A MURCIA Y PERMEABILIZACIÓN DEL TRAZADO FERROVIARIO" (Expdte:3.17/20830.0057).

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.

☒ Estas mismas alegaciones han sido realizadas en este mismo trámite, pero en relación con el expediente 100-005060. Entendemos que procede hacerlo así ya que los preceptos invocados son los mismos y el fondo de la cuestión también.

Sea desde una perspectiva económica o desde una perspectiva técnica no es serio, ni legítimo ni razonable que al amparo de una Ley de transparencia un ciudadano pretenda convertirse en un agente (auditor de cuentas o director de obra) más de la obra. Incluso cabe hacer obiter dictum una reflexión desde el punto de vista sistemático y teleológico. Desde el momento en el que el legislador ha tomado la decisión de incluir como causa de inadmisión (ex artículo 18.1 a) la referida a la información que esté en curso de elaboración, es evidente que a los efectos que nos ocupan, el espíritu de la norma es que el ejercicio del derecho se produzca ex post.

Esta filosofía es perfectamente coherente con el resto del ordenamiento jurídico que ya dispone de mecanismos (como el trámite de audiencia pública) para que ex ante, los afectados por un proyecto como la llegada de la Alta Velocidad a Murcia puedan hacer las alegaciones que consideren oportunas y por lo tanto ser partícipes de un proceso cuya competencia reside en los poderes públicos.

Así pues, resulta una interpretación ajustada a derecho concluir que el cumplimiento de los fines establecidos en el preámbulo de la Ley 19/2013 debe de tener lugar ex post y por lo tanto de manera posterior a la finalización de la obra, que no deja de ser un proceso en elaboración. En definitiva, a nuestro juicio, el legislador persigue que los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan los poderes públicos y una vez adquirido ese conocimiento puedan ser críticos (lato sensu) ahora bien, lo que no ha previsto el legislador es crear un mecanismo que sirva para condicionar el normal desarrollo de las competencias que la Ley atribuye, en este caso, a una entidad pública empresarial como es ADIF AV.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, 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](#)⁴, 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 12](#)⁵, 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

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>

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 solicitan los “*resultados de las comprobaciones de los asentamientos de las zapatas de la pasarela peatonal en Santiago el Mayor realizados a partir del 14 de noviembre de 2020, así como el listado de los mantenimientos y reparaciones efectuados en dicha pasarela*”.

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.

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”.*

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, aunque debemos decir, en honor a la verdad, que son tremendamente similares. Tampoco 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 se ha indicado más arriba, lo solicitado en este caso y en otros precedentes se refiere a los resultados de las comprobaciones de los asentamientos de las zapatas de la pasarela peatonal en Santiago el Mayo, así como el listado de los mantenimientos y reparaciones efectuados en dicha pasarela, aunque referido a periodos de tiempo diferentes.

El control de la actuación pública en materia de contratos, como los de obra, tiene una relevancia capital. Baste indicar que la LTAIBG, en su artículo 8, exige publicar de manera proactiva la siguiente información:

a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

b) La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.

Sin embargo, dista mucho de la finalidad de control de la actuación pública en materia de contratos el acceder a información puntual de carácter técnico, como los asentamientos de las zapatas en una obra civil, que se utilizan normalmente para cimentar muros, paredes portantes o de carga y para hileras de pilares situados muy cerca unos de otros. Estamos ante una materia más propia de la ingeniería de la construcción que de la rendición de cuentas.

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

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>

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](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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