



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 202/2020

S/REF: 001-040733

N/REF: R/0202/2020; 100-003597

Fecha: La de firma

Reclamante [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

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

Información solicitada: Datos de explotación por tráficos de viajeros 2015-2018

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la 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 9 de febrero de 2020, la siguiente información:

- *Matriz de datos de explotación por tráficos viajeros: 2015 y 2016: VAC 073 Año 2015, 2016, 2017 y 2018: VAC 010, 022, 023, 025, 034, 051, 053, 063, 067, 076, 082, 087, 092, 093, 114, 127, 130, 145, 149, 150, 152, 154, 158, 161, 200, 201, 202, 203, 209, 211, 212, 213, 217, 221, 222, 223. Año 2016, 2017 y 2018: VAC 224, 226, 228, 229, 230, 231, 232, 236. Año 2017 y 2018: 238, 240, 241, 242 Año 2015: VAC 080, 121, 151. Año 2016: VAC 033, 049, 064, 068, 073, 095, 098, 109, 111, 116, 120, 137, 138. Año 2017: VAC 074, 104. Año 2018: VAC 017, 031, 043, 044, 046, 055, 075, 099, 108, 115,*

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

124, 126, 132, 133, 140, 157, 218, 219, 220, 225, 227, 233, 234, 235, 237, 239, 243, 244, 245, 246, 247.

- *Listado de vehículos adscritos y cuadro de precios de la concesión VAC 226.*

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, mediante escrito de entrada el 13 de marzo de 2020, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, indicando que *No se ha recibido respuesta a la solicitud.*
3. Con fecha 17 de marzo de 2020, 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, sin que el Ministerio el haya presentado alegaciones en el, plazo concedido al efecto, a pesar de haber recibido el requerimiento efectuado.
4. El 18 de marzo de 2020, se recibe escrito en el Consejo de Transparencia en el que la reclamante manifiesta haber recibido, con esa misma fecha, una comunicación diciendo que *“debido al estado de alarma decretado el 14 de marzo se suspenden los plazos administrativos.”* Añade que *“La solicitud se hizo el 9 de febrero y tuvo entrada en el órgano competente el 10 de febrero, por lo tanto el plazo para resolver finalizaba el 10 de marzo, 4 días antes de decretarse el estado de alarma, y antes de ese plazo no se recibió ninguna notificación de ampliación de plazo. Por lo tanto la paralización de plazos viene después del incumplimiento del plazo para resolver.”*

A esta comunicación adjunta la notificación recibida que contiene el siguiente texto:

*“Asunto: Notificación paralización plazos por estado alarma RD. 463/2020 de 14 de marzo
Notificación: En aplicación del punto 1 de la Disposición adicional tercera del R.D. 463/2020 de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en relación a la suspensión de plazos administrativos, se le informa que:1. Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará*

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

en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.”

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en relación 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](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁵](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"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"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, 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.*

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>

Por otra parte, hay que considerar que desde la presentación de la solicitud de acceso, en marzo de 2020, hasta la contestación del Ministerio en junio de este año, dentro del procedimiento de reclamación, ha transcurrido un plazo superior a un mes, que sin embargo no es achacable al Ministerio, sino a la suspensión de términos y plazos administrativos establecida en el apartado 1, de la Disposición Adicional Tercera, del [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma](#)⁶ para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, suspensión que ha finalizado mediante el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que señala en relación con los plazos: *Artículo 9. Plazos administrativos suspendidos en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanuda, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas.*

Sin embargo, a pesar de que el plazo para resolver ha estado suspendido desde el 14 de marzo hasta el 1 de junio de 2020, ha de concluirse que la Administración ha incumplido el deber de emitir una contestación tanto a la reclamante como al Consejo de Transparencia, una vez finalizada la suspensión de términos y plazos, circunstancia que no cumple, a nuestro juicio con la consideración de *ejes fundamentales de toda acción política* de la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno, tal y como predica el [Preámbulo](#)⁷ de la LTAIBG.

La adecuada protección y garantía del derecho constitucional a acceder a la información pública, ha sido interpretada por los Tribunales de Justicia con un amplio alcance y límites restringidos, destacando, por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017, Recurso de Casación nº 75/2017, *"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- se ve mermada por una inadecuada tramitación y respuesta de las solicitudes de información que presentan los ciudadanos así como una inadecuada justificación de las restricciones al acceso tal y como ocurre en el caso que nos ocupa."

⁶ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#preambulo>

Estas circunstancias dificultan claramente la tramitación de los expedientes de reclamación iniciados ante este Consejo y, consecuencia de ello, la debida garantía del derecho de acceso a la información que tanto la Constitución española como la LTAIBG y los Tribunales de Justicia, reconocen a los ciudadanos.

4. En cuanto al fondo del asunto, la reclamante solicita información sobre datos de explotación por tráficos viajeros relativos a multitud de expedientes administrativos comprendidos entre los años 2015 a 2018, con un listado de vehículos y cuadro de precios.

Este asunto tiene antecedentes en este Consejo. Así, en el expediente [R/0076/2018](#)⁸, se solicitaba también al Ministerio de Fomento, lo siguiente:

- *Copia de los expedientes y las resoluciones de colaboración entre concesiones de transporte de viajeros:*
 - VAC-217 (Ayamonte y Santa Coloma de Gramanet con Hijuelas) y VAC-051 (Madrid-Badajoz y Valencia con Hijuelas) AC-CC-16/2012.
 - VAC-228 Almería y Cartagena (Murcia), y VJA-031 Garrucha y Estación de Zurgena, con prolongación a Mojácar e Hijuelas
 - VAC-229 Murcia-Almería, y VJA-151 Almería y Lijar, con prolongación a Sierró y Chirivel.
 - VAC-229 Murcia-Almería, y VAC-055 Madrid-Alicante, con Hijuelas.
 - VAC-235 Burgos y Zaragoza, y VLR-107 entre Logroño y Rincón de Soto.

La reclamación finalizó mediante resolución, de fecha 30 de abril de 2018, por la que se acordaba DESESTIMAR la Reclamación presentada, por resultar abusiva. Se entendió que debía aplicarse la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la LTAIBG, así como el artículo 7 del Código Civil, que dispone que:

- Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe. 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 adopción de las medidas ... administrativas que impidan la persistencia en el abuso.

Según numerosas sentencias (SS 14/2/86, 29/11/85, 7/5/93, 8/6/94, 21/9/87, 30/5/98, 11/5/91, entre otras), el abuso de derecho:

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html

“- presupone carencia de buena fe. La buena o mala fe es un concepto jurídico que se apoya en la valoración de conductas deducidas de unos hechos. Para la apreciación de la buena fe (ésta, según doctrina se presume) o mala fe (que debe acreditarse) hay que tener en cuenta hechos y circunstancias que aparezcan probados.

- impone la exigencia de una conducta ética en el ejercicio de los derechos. El abuso de derecho procede cuando el derecho se ejercita con intención decidida de causar daño a otro o utilizándolo de modo anormal. Su apreciación exige que la base fáctica ponga de manifiesto las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y las subjetivas (ausencia de interés legítimo o voluntad de perjudicar).

- El abuso viene determinado por la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima y la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.

Una interpretación del derecho de acceso a la información pública regulado en la Ley 19/2013 que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo afectaría en sí mismo, perjudicándolo, el objeto y finalidad de la propia norma.

A este respecto, deben tenerse en cuenta los elementos de carácter subjetivo y objetivo para evaluar la finalidad que motiva la presentación por el interesado de la reclamación objeto de esta resolución.

A pesar de que la interpretación del art. 18.1 e) de la LTAIBG antes reproducido no conecta el ejercicio abusivo del derecho a un criterio cuantitativo (número de solicitudes presentadas) sino cualitativo (características de la solicitudes presentadas y antecedentes de la misma), no es menos cierto que ambos aspectos deben coherenciarse en casos como el presente en que el volumen de solicitudes es un reflejo del ejercicio abusivo del derecho desde una perspectiva cualitativa.

Así, a nuestro juicio (...) se dan las circunstancias citadas por los Tribunales de Justicia y por el Criterio Interpretativo de este Consejo de Transparencia para considerar que las solicitudes del Reclamante participan de la condición de abusivas y son contrarias al ordenamiento jurídico, puesto que pueden considerarse incluidas en el concepto de abuso de derecho, han sido presentadas antes de que finalice el plazo normal de contestación a la anterior y requieren un tratamiento que obliga 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, puesto que el Ministerio carece de medios personales suficientes para atenderlas todas a la vez o en los plazos resultantes.

Añadido a lo anterior, las solicitudes planteadas deben analizarse desde la perspectiva del control de la acción de la Administración y la rendición de cuentas por las decisiones públicas, toda vez que, en no pocas ocasiones como ha quedado destacado en los antecedentes de hecho y atendiendo al tipo de información requerida, ciertamente podría cuestionarse su utilidad para garantizar el interés común en conocer la actuación pública, poder participar en la misma y exigir responsabilidades por las decisiones de los organismos públicos; todos ellos, pilares fundamentales y ratio iuris de la LTAIBG. Así, debe recordarse que es la protección del interés general en la transparencia pública, como bien común de nuestra sociedad, la que debe prevalecer frente a solicitudes de información que persiguen otros intereses, de carácter privado o profesional, que no encajan en la finalidad perseguida por la LTAIBG y, por tanto, no pueden ser considerados superiores.

En definitiva y como conclusión, la presente Reclamación debe ser desestimada.”

Idéntica resolución desestimatoria corrieron las reclamaciones sobre el mismo asunto números R/0077/2018, R/0079/2018, R/0080/2018 y R/0100/2018.

En el caso que nos ocupa, aunque la interesada no coincide con los anteriores expedientes, sí lo hace el objeto de la reclamación y el sujeto reclamado y, en consecuencia, debe hacerlo la conclusión que alcance este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

5. Finalmente, también cabe recordar que los Tribunales de Justicia han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita información pública. Así, la Sentencia en Apelación nº 34/2019, de la Audiencia Nacional, de 10 de diciembre de 2019, 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. (...)

Como ya señaló la Sala en Sentencia de 30 de mayo de 2019, dictada en el recurso de apelación 1/2019,.....una solicitud de información de estas características, por su volumen, extensión, período de tiempo, identificación y medios para instrumentar la petición, además de ocasionar una disfunción manifiesta, no deja de ser un desiderátum no acorde con el espíritu y finalidad de la normativa de transparencia. Una solicitud de estas características no deja de ser una instrumentación de la normativa de transparencia con una finalidad -cierto es, ya se ha dicho, que la ley no exige motivación, aunque sí puede tenerse en cuenta- que, repetimos, en criterio de la Sala no se acomoda al espíritu y finalidad de la norma, más allá, desde luego, de intereses puramente particulares.”

Como sucedió en los precedentes señalados, se está ante una solicitud de acceso basada en intereses particulares que no pretende el control de la actividad pública, sino la obtención de una cantidad ingente de información y documentación para la cual no está pensada la LTAIBG, puesto que los documentos así obtenidos podrían dar lugar a una duplicidad de los archivos de la Administración, así como una instrumentación de la normativa de transparencia no compatible a nuestro juicio con los fines de la Ley.

Por lo expuesto, la reclamación presentada ha de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 13 de marzo de 2020, contra el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁹](#), 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 octubre¹⁰](#), 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-Administrativa¹¹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>