



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 128/2021

S/REF: 001-052018

N/REF: R/0128/2021; 100-004866

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Concesiones de tráfico de viajeros por carretera del año 2019

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el interesado 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 7 de enero de 2021, la siguiente información:

Solicito las matrices de tráfico viajeros totales del año 2019 para todas las concesiones de transporte de viajeros por carretera de titularidad estatal.

2. Mediante Resolución de la Directora General de Transporte Terrestre, el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA contestó al solicitante lo siguiente:

(...) Segundo.- El día 11 de enero de 2021, esta solicitud se recibió en la Dirección General de Transporte Terrestre, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto para su resolución en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre.

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

Tercero.- Sobre esta petición cabe destacar que son múltiples las solicitudes de información y, en numerosas ocasiones y derivadas de ellas, las reclamaciones presentadas ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en las que el reclamante ha pedido información sobre un determinado asunto: concesiones para el transporte de viajeros en autobús. En todas estas solicitudes se ha interesado por numerosos expedientes, algunos repetidos en solicitudes de información sucedidas en el tiempo.

En ese sentido, desde febrero de 2017 hasta abril de 2018, el mismo interesado realizó 67 peticiones de información todas relacionadas con las concesiones de líneas regulares de viajeros de autobús de competencia estatal, conocidas como VACs, en su mayor parte múltiples, referidas a diferentes líneas regulares.

Dado el enorme volumen de documentos y expedientes afectados, se le ofreció la oportunidad de acceder directamente a dichos expedientes, poniendo a su disposición un despacho y la colaboración de un funcionario del área implicada. Sin embargo, el reclamante declinó repetidamente la oferta y exigió que se le enviaran todos los documentos digitalizados, lo que finalmente obtuvo respecto de las 33 primeras peticiones.

Sin embargo, a partir de diciembre de 2017, mes en el que presentó 18 solicitudes, era imposible proporcionar la información requerida sin afectar al normal ejercicio de las funciones encomendadas de la Dirección General, y por lo tanto las solicitudes fueron denegadas a partir de entonces y avaladas por las resoluciones desestimatorias del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Cuarto. - Asimismo, una persona con la que el reclamante comparte apellidos también realizó solicitudes de información sobre la misma cuestión.

Con fecha 31 de agosto de 2018, XXX presentó una petición de información, con el número de expediente 001-028036, también sobre las matrices de datos de explotación por tráficos viajeros-km de 32 contratos VAC y de varios años cada uno. Se resolvió positivamente dicha petición y los datos solicitados se notificaron el día 5 de noviembre de 2018.

Con fecha 6 de noviembre de 2018, se recibió una nueva petición de información, de 39 contratos VAC más 6 actas de inauguración de otros contratos, presentada por XXX, solicitud que quedó registrada con el número 001-030550.

Resultando evidente la coincidencia en los apellidos de los solicitantes y una posible repetición de la situación anterior y que los trabajos requeridos para facilitar la información solicitada afectaban, sin duda, al normal funcionamiento del área de transporte nacional de viajeros de la Subdirección General de Gestión, Análisis e Innovación de Transporte Terrestre, esta

Dirección General inadmitió esta segunda petición de información, que fue avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al desestimar la reclamación presentada.

Quinto. - El 15 de abril de 2019 se recibió una nueva solicitud de [REDACTED] que quedó registrada con el número 001-034178. Dicha solicitud era: Las actas de inauguración de las concesiones VAC 242, VAC 243, VAC 244, VAC 245, VAC 246 y VAC 247. Matriz de datos de explotación por tráficos viajeros De los años 2014, 2015, 2016 y 2017, de las concesiones VAC 017, VAC 020, VAC 031, VAC 043, VAC 044, VAC 046, VAC 050, VAC 055, VAC 066, VAC 072, VAC 075, VAC 099, VAC 108, VAC 115, VAC 124, VAC 126, VAC 132, VAC 133, VAC 140, VAC 144, VAC 157, VAC 159, VAC 160, VAC 206, VAC 207, VAC 208, VAC 214, VAC 215, VAC 216, VAC 218, VAC 219, VAC 220. De los años 2016 y 2017, de las concesiones VAC 225, VAC 227, VAC 233, VAC 234, VAC 235, VAC 237, VAC 239.

Se solicita acceso presencial, que puede ser en uno o varios días para no obligar a paralizar el resto de gestiones ordinarias de la DGTT. Y si fuera posible acceder a otra información del portal SITRABUS, como guías de horarios, vehículos adscritos, etc.

A la vista de la misma, teniendo en cuenta que en este caso solicitaba una visita presencial, se resolvió positivamente, siendo necesarias tres visitas los días 21, 23 y 28 de mayo, de aproximadamente dos horas y media cada una, de [REDACTED] a quien acompañó un funcionario de la Dirección General para poder realizar las consultas que solicitaba.

En dichas visitas, [REDACTED] pudo comprobar el tiempo que requiere recabar la información que solicita, y sin embargo, antes de finalizar la visita para completar la información del expediente 001-034178, el 25 de mayo de 2019 volvió a realizar una petición de información bajo el expediente 001-034810, en la cual se solicitaba la siguiente información: Se solicita acceso, puede ser presencial en uno o varios días, dado el volumen de la información, para no obligar a paralizar el resto de gestiones ordinarias de la DGTT.

1. Matriz de datos de explotación por tráficos viajeros: Año 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 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, 124, 126, 132, 133, 140, 157, 218, 219, 220, 225, 227, 233, 234, 235, 237, 239, 243, 244, 245, 246, 247.

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

3. Guías de horarios VAC 033, VAC 049, VAC 064, VAC 068, VAC 072, VAC 074, VAC 080, VAC 095, VAC 098, VAC 104, VAC 109, VAC 111, VAC 120, VAC 121, VAC 137, VAC 138, VAC 151, VAC 226, VAC 243, VAC 244, VAC 245.

4. Contratos VAC 010, VAC 017, VAC 020, VAC 022, VAC 149, VAC 151, VAC 152, VAC-213, VAC-214, VAC-215, VAC-216, VAC-217, VAC-218, VAC-219.

5. Expediente de modificación AC-MOD-294/2016. VAC 231.

Sin embargo, cada vez es más fuerte la convicción de esta Dirección General de que las peticiones realizadas no obedecen a los pilares fundamentales y ratio iuris de la LTAIBG, es decir, al control de la actuación de la Administración y a la rendición de cuentas, sino que existen unos intereses espurios que se encuentran detrás de la insistencia en la petición de los datos de las concesiones estatales de autobuses.

En esa convicción la Dirección General de Transporte Terrestre resolvió, con fecha el 25 de junio de 2019 y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, inadmitir la solicitud de información registrada con el número 001-034810.

Es importante resaltar que esta resolución fue avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que mediante la Resolución 458/2019, de 19 de septiembre de 2019, DESESTIMÓ la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 28 de junio de 2019, contra la resolución de 25 de junio de 2019 del MINISTERIO DE FOMENTO.

Sexto.- Desde esta Dirección General siempre se han atendido todas las peticiones de información que se han realizado por diferentes interesados. En los casos de [REDACTED] y también de XXX, esta Dirección General ha mostrado toda la predisposición para poder suministrar la información solicitada, y con cada nueva forma de pedir la información (a través de otra persona, realizando una visita presencial) se han realizado todos los esfuerzos razonables para cumplir con la LTAIBG.

Esta nueva petición no deja de ser un nuevo caso que continúa con la dinámica iniciada por [REDACTED] en el año 2017 y que ya tiene ACUMULADAS 70 PETICIONES de información relacionadas con las concesiones de líneas regulares de viajeros de autobús de competencia estatal, conocidas como VACs, en su mayor parte múltiples, referidas a diferentes líneas regulares.

Esta Dirección General se reafirma en que estas peticiones no obedecen a los pilares fundamentales y ratio iuris de la LTAIBG, es decir, al control de la actuación de la Administración y a la rendición de cuentas.

Por todo lo anterior, esta Dirección General de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, acuerda inadmitir esta solicitud de información registrada con el número 001-052018.

3. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 11 de febrero 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:

En el punto 3 se dice que se han realizado muchas peticiones en los últimos años. Para determinar el ejercicio de información pública no se debe tener en cuenta el número cuantitativo de peticiones. Y porque en los últimos años se hayan formulado numerosas peticiones, ¿no se tiene el derecho de presentar peticiones posteriormente? La ley no establece eso y no se puede privar del derecho por el único motivo de haber presentado otras peticiones anteriormente.

En el punto 5 se dice que en la petición en la que se concede el acceso presencial se necesitaron 3 visitas de unas 2 horas cada una. El motivo fue porque los superiores del funcionario que me atendió le negaron poder proporcionar la información de manera electrónica, OBLIGANDO a emitir copias en papel por eso el tiempo fue superior, pues se tenía que descargar el documento, que en eso se tarda menos de 1 minuto, si se hubiera proporcionado de manera electrónica el tiempo hubiera sido mucho inferior. Al emitir las copias en papel se aumentaba considerablemente el tiempo de emisión, había que ir a una impresora a otra sala distinta desde la que se emitía la documentación, la impresora se atascaba constantemente, había que poner los folios cada cierto tiempo y hasta que no se imprimía un documento no se ponía el siguiente. Por lo tanto lo de las copias en papel se hizo intencionadamente para aumentar el tiempo de emisión y alegar eso como un impedimento para proporcionar la información. Desde las primeras peticiones que se hicieron a esta Dirección General ha hecho lo imposible por no proporcionar la documentación. Como se ha expuesto anteriormente si la documentación se hubiera proporcionado de manera electrónica en menos de una hora se hubieran proporcionado todos los documentos en los que por emitir en papel se tardó 6 horas en diferentes días.

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

También en muchas de las peticiones ampliaban el plazo para resolver para luego inadmitir la solicitud, para dilatar el tiempo de respuesta intencionadamente. Y como establece el artículo 13 de la Ley 19/2013 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. La emisión de la documentación solicitada solo paralizaría el normal funcionamiento del centro directivo si no se hace de la forma adecuada y se realiza por otros medios para dilatar el tiempo de obtención y alegar eso como un impedimento.

Una vez más recalco el interés de este centro directivo en no proporcionar información, pues desde la primera petición han hecho todo lo posible por no proporcionar ninguna de la información solicitada.

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 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

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>

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. Respecto al fondo de la cuestión debatida, se piden “*las matrices de tráfico viajeros totales del año 2019 para todas las concesiones de transporte de viajeros por carretera de titularidad estatal*”.

La Administración inadmite la solicitud de información, señalando que es abusiva por no cumplir con la finalidad prevista en la LTAIBG, inadmisión amparada en su artículo 18.1 e). Asimismo, indica que tanto el reclamante como un familiar suyo utilizan abusivamente la Ley para solicitar información sobre las concesiones de transporte de viajeros por carretera en líneas de autobús. En ese sentido, añade que, desde febrero de 2017 hasta abril de 2018, el mismo interesado realizó 67 peticiones de información y que esta nueva petición no deja de ser un nuevo caso que continúa con la dinámica iniciada por el reclamante en el año 2017 y que ya tiene acumuladas 70 peticiones de información relacionadas con las concesiones de líneas regulares de viajeros de autobús de competencia estatal, conocidas como VACs, en su mayor parte múltiples, referidas a diferentes líneas regulares.

Este Consejo de Transparencia advierte, además, que el solicitante ha presentado, al menos, 25 reclamaciones pretendiendo acceder al mismo tipo de información que en el caso ahora analizado: 3 en el año 2017 y 21 en el año 2018.

Asimismo, se añade que el reclamante conoce el criterio de esta Autoridad Administrativa Independiente, teniendo en cuenta la resolución recaída en el procedimiento [R/0458/2019](#)⁶, que desestimó la reclamación presentada por el mismo reclamante ante el entonces Ministerio de Fomento y que recogía el concepto de solicitud abusiva. 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

⁶ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/dam/jcr:942c93c2-949d-4100-bc6f-d42dc28d4a55/R-0458-2019.pdf](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/dam/jcr:942c93c2-949d-4100-bc6f-d42dc28d4a55/R-0458-2019.pdf)

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.

4. Los tribunales de justicia también han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita información pública. 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”*.

Igualmente, 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 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 si 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 si 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.”

Sentado lo anterior, entendemos, como también lo hace la Administración, que las múltiples solicitudes de acceso presentadas en relación con la misma materia pretenden movilizar multitud de recursos públicos con la finalidad de obtener una especie de duplicado de la base de datos pública del Ministerio sobre las concesiones de líneas regulares de viajeros de autobús por carretera de competencia estatal, presentando un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la LTAIBG, que es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

Por lo expuesto, la reclamación presentada debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por D. [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>