



Resolución 1054/2021

S/REF: 001-063310

N/REF: R/1054/2021; 100-006174

Fecha: La de firma

Reclamante: Autoescuela Salla, S.L.

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Informe sobre solicitudes de examen que han pagado tasas (2019-2021).

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 2 de diciembre de 2021 la entidad reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, 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), la siguiente información:

«Informe detallado de solicitudes de examen que han pagado tasas 2.1 que ha presentado Autoescuela Salla, con nº provincial [REDACTED] individualizado de los ejercicios 2019, 2020 y 2021 hasta la actualidad, así como separado por las secciones:

[REDACTED] 02 8

[REDACTED] 05 5

[REDACTED] 09 1»

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

1. Mediante resolución de fecha 13 de diciembre de 2021, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó a la entidad solicitante lo siguiente:

«Del análisis de la misma se desprende que no se refiere a “información pública” de acuerdo con la definición dada en el art. 13 de la Ley 19/2013.

Por otro lado el interesado, Autoescuela SALLA SL, solicita datos de la propia autoescuela, por lo que se entiende que dicha entidad debería tener conocimiento de los mismos.

En consecuencia, su solicitud se va a finalizar de forma anticipada.»

2. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 17 de diciembre de 2021, la entidad solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con, en resumen, el siguiente contenido:

«No es información protegida por otra Ley y necesaria para contraste contable fiscal de nuestra entidad. Estamos solicitando información inherente a nosotros mismos al no disponer de la misma.»

2. Con fecha 17 de diciembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 27 de diciembre de 2021 se recibió escrito, con el siguiente contenido resumido:

«(...)1.- La Dirección General de Tráfico (DGT) no comparte el argumento de la entidad recurrente para fundamentar su reclamación.

De acuerdo con lo previsto en los arts. 5 y 6 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, el organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico (DGT), tiene encomendadas las competencias atribuidas al Ministerio del Interior en materia de regulación, ordenación, gestión y vigilancia del tráfico. En consonancia con lo anterior, entendemos con el debido respeto que la DGT no es una entidad constituida para atender los servicios de gestión contable y fiscal que demanda la entidad reclamante a fin de obtener, actualizar y mejorar la información contable de su actividad económica correspondiente al 2019, 2020 y 2021 Como ya indicamos en la resolución emitida, la autoescuela SALLA SL, debería tener conocimiento de los datos que solicita y, en cuanto entidad mercantil que es,

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

ostentar un correcto seguimiento de sus contabilidades y un adecuado control financiero de su actividad de negocio, sin necesidad de utilizar el mecanismo previsto por la Ley de Transparencia para obtener la información de la que alega no disponer y que consideramos no se refiere a “información pública” de acuerdo con la definición dada en el art. 13 de la mencionada Ley 19/2013.

2.- 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”.

En este sentido es de destacar la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia que se han pronunciado sobre la importancia de la finalidad de la Ley de Transparencia:

- 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. (...)”.*
- 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”.*

El beneficio del reclamante por obtener la información requerida mediante el mecanismo de la impugnación -de la respuesta denegatoria emitida por este Organismo evidencia un claro y manifiesto interés privativo y profesional que da lugar a cuestionarse la utilidad de la información solicitada para el interés común o público invocado por la Ley de Transparencia.

La Dirección General de Tráfico no puede confeccionar a demanda o de manera continuada informes “ad hoc” a instancias de escuelas particulares de conductores (autoescuelas), que

por las declaraciones de la propia peticionaria (contraste contable y fiscal por no disponer de la información) la precisan para satisfacer sus propios intereses particulares y profesionales, y bajo el amparo del art. 13 de la LTAIBG, reclamar a la Administración Pública, en este caso a la DGT, el suministro de información a costa de la utilización de importantes recursos técnicos, humanos y materiales en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias de este Centro Directivo y, en particular, del departamento encargado de suministrar la información requerida.

Por todo lo expuesto, consideramos ha de ser desestimada la reclamación presentada por la autoescuela SALLA, SL. y, concluir que la Dirección General de Tráfico ha cumplido con el mandato legal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG³](#) y en 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 esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el 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 LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones:

³ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

(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*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de información consistente en «*informe detallado de solicitudes de examen que han pagado tasas 2.1 que ha presentado Autoescuela SALLA, con nº provincial [REDACTED] individualizado de los ejercicios 2019, 2020 y 2021 hasta la actualidad, así como separado por las secciones*».

La Administración inadmitió la solicitud (la finalizó anticipadamente) argumentando que no se refiere a información pública y que la «*Autoescuela SALLA SL, solicita datos de la propia autoescuela, por lo que se entiende que dicha entidad debería tener conocimiento de los mismos*». En fase de reclamación ante este Consejo de Transparencia, y en respuesta a las alegaciones de la entidad que entiende que esa información es necesaria para el *contraste contable-fiscal* de la mercantil, la Dirección General de Tráfico añade que «*la información de la que alega no disponer consideramos no se refiere a “información pública” de acuerdo con la definición dada en el art. 13 de la mencionada Ley 19/2013*» subrayando que no se encuentra entre sus competencias, con arreglo a la normativa reguladora de la Dirección General de Tráfico, la de atender los servicios de gestión contable y fiscal de la solicitante. Concluye remarcando cuál es la finalidad de la Ley de Transparencia y poniendo de manifiesto que la información solicitada «*evidencia un claro y manifiesto interés privativo y profesional*» cuya elaboración, además, implicaría «*la utilización de importantes recursos técnicos, humanos y materiales en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias de este Centro Directivo y, en particular, del departamento encargado de suministrar la información requerida*» y supondría la confección de un informe *ad hoc*.»

4. La resolución de esta reclamación debe partir de la premisa de que lo solicitado por la mercantil autoescuela SALLA es un *informe* que incluya la relación de las solicitudes de examen que han pagado tasas 2.1 (en determinados años) presentadas por la citada entidad ante la Dirección General de Tráfico.

Teniendo en cuenta el objeto de la solicitud y la noción de *información pública* contenida en el artículo 13 LTAIBG, antes transcrito, este Consejo entiende, contra lo sostenido por la Administración requerida, que lo solicitado sí tiene encaje en aquella noción legal, en la medida en que se trata de información adquirida por la Dirección General de Tráfico en el ejercicio de sus competencias y que obra en su poder (pues en ningún momento se niega este

extremo). Por tanto, el primer criterio de los utilizados por la Administración para *finalizar anticipadamente* la tramitación de la solicitud no resulta correcto pues, en realidad, se confunde el propio concepto de información pública con la finalidad y el objeto del derecho constitucional de acceso a la información pública.

En este punto sí asiste la razón a la Administración requerida cuando afirma que la finalidad de este derecho es la de someter a escrutinio o fiscalizar la actividad de los poderes públicos. Así se refleja en el artículo 1 LTAIBG según cuyo tenor «el objetivo que persigue la norma no es otro que *«ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad»*».

La finalidad de la norma es relevante por cuanto permite inadmitir aquellas solicitudes que tengan un carácter *abusivo no justificado con la finalidad de la transparencia*, tal como prevé el artículo 18. 1 e) LTAIBG. Este es, en realidad y aunque no se mencione explícitamente, el fundamento *material* de la decisión de la Dirección General de Tráfico para *finalizar anticipadamente* la solicitud de acceso a la información. Precisamente por ello insiste, por un lado, en que lo perseguido por la solicitante es un interés privado y profesional que no se compadece con el fundamento de la Ley de Transparencia y, por otro lado, en que atender tal requerimiento implicaría destinar importantes recursos públicos del Departamento, en detrimento del cumplimiento de sus fines, a confeccionar un informe *ad hoc*.

Ubicados en este punto conviene recordar, en primer lugar, que las causas de inadmisión de solicitudes de información previstas en el artículo 18 LTAIBG deben ser interpretadas de *forma estricta, cuando no restrictiva*, partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho — Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—.

A lo anterior se suma que, en el ejercicio de este derecho, la motivación del solicitante para solicitar el acceso a la información ni resulta obligatoria ni su ausencia puede determinar la inadmisión de la solicitud *ex artículo 17.3 LTAIBG*, si bien, los motivos que, en su caso, exponga el solicitante *podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución*. Esta previsión ha de articularse, por tanto, en relación con la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) LTAIBG.

Desde la perspectiva apuntada no puede obviarse que la STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870) puso de manifiesto que la persecución de *un interés meramente privado* no está prevista expresamente como causa de inadmisión en el artículo 18 LTAIBG y que, en cualquier caso, la eventual aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) LTAIBG (a la que podría reconducirse esa *inadecuación* con la finalidad de la ley) pasa por

invocarla expresamente. En el caso resuelto en la citada sentencia, que estimó el recurso interpuesto por el solicitante del acceso a la información que le fue denegada, lo relevante fue, primero, que la solicitud de información *no se admitió* sino que se denegó parcialmente (sin hacer mención al citado artículo 18.1. e) LTAIBG) y, segundo, que aunque se aludió a la falta de justificación con la *finalidad de la ley* ninguna de las resoluciones denegatorias contempló *el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley*.

Respecto del *carácter abusivo* de una solicitud este Consejo de Transparencia ha considerado que una solicitud reúne tal condición o característica, entre otros elementos, cuando, de ser atendida, se requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado —criterio interpretativo 03/2016, de 14 de julio—.

5. Tomando en consideración lo hasta ahora expuesto procede, se adelanta ya, la desestimación de esta reclamación. En efecto, en este caso, la Administración requerida ha *finalizado anticipadamente* (inadmitido) la solicitud de información invocando el doble requisito de *abusividad y no justificación con la finalidad de la ley de la solicitud* aunque no cite explícitamente el artículo 18.1 e) LTAIBG. En este sentido, se reitera, ha manifestado que atender la solicitud implicaría una carga excesiva para el Departamento y que lo solicitado no se compadece con la finalidad y objetivos de la ley (escrutinio de la acción de los responsables públicos, conocimiento del modo en que se toman las decisiones públicas, criterios de actuación de instituciones públicas, etc.).

Ciertamente, lo solicitado (una relación de las solicitudes de exámenes que han pagado tasa y que ha presentado la reclamante ante la Administración) se configura prácticamente como una solicitud de certificación que persigue, como expone la propia mercantil, mejorar *el contraste contable fiscal de nuestra entidad*. Este Consejo ha reiterado ya en diversas ocasiones que el derecho de acceso a la información no incluye el derecho a la elaboración de un informe *ad hoc* —como aquí acontece y pone de relieve la Administración—, ni tampoco el derecho a la obtención de una certificación que, no sólo puede ejercitarse por otras vías sino que, además, podría calificarse como *actos futuros* en la medida en que debe producirse como consecuencia de la petición que se formule —tal como se puso de manifiesto en las resoluciones [R/0118/2016](#)⁷ y [R/0274/2016](#)⁸—.

7

https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html

En efecto, no puede obviarse que una cosa es el *acceso* a información pública que obre en poder de los sujetos obligados y otra cosa distinta es la *obtención* de un informe o certificación *ad hoc* que tiene establecidos otros cauces de petición. Por ello, entiende este Consejo de Transparencia que, si bien la alusión a que lo solicitado no tiene encaje en el artículo 13 LTAIBG no es correcta, la Dirección General de Tráfico ha justificado expresa y suficientemente la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) LTAIBG (y de doble requisito de carácter abusivo, por comportar una excesiva carga, y de inadecuación con la finalidad de la Ley de Transparencia).

En consecuencia, por las razones expuestas, procede la desestimación de la reclamación presentada contra la inadmisión de su solicitud.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por AUTOESCUELA SALLA, S.L., frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 13 de diciembre de 2021.

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
Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/gl/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/09.html

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>