



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-019142

N/REF: R/0077/2018 (100-000403)

### ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 9 de febrero de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

#### I. ANTECEDENTES

1. Con fecha de 6 de diciembre de 2017, tuvo entrada en la Unidad de Transparencia del MINISTERIO DE FOMENTO solicitud de acceso a la información pública, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), por la que [REDACTED] solicitó
  - *Copia del expediente, con todos los documentos contenidos en él, del proyecto de unificación de las concesiones de servicio de transporte público regular de viajeros entre Sevilla y Málaga a Montgat y Manresa con Hijuelas (VAC-150), Murcia-Almería con Hijuelas (VAC-120), Alicante-Murcia con Hijuelas (VAC-132) y Murcia-Valencia (VAC-031). ACUNI-2/2009.*
2. Con fecha 6 de febrero de 2018, el MINISTERIO DE FOMENTO dictó Resolución por la que notificaba a [REDACTED] lo siguiente:
  - *El día 11 del mismo mes, 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.*
  - *En un momento posterior, y en aplicación del mismo artículo, este Centro Directivo resolvió ampliar el plazo por un mes adicional, circunstancia que fue debidamente comunicada al interesado.*

[reclamaciones@consejodetransparencia.es](mailto:reclamaciones@consejodetransparencia.es)



- De acuerdo con la letra e) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.
- Una vez analizada esta solicitud, esta Dirección General considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que, con fechas comprendidas entre el 4 y el 19 de diciembre de 2017, ha presentado dieciocho solicitudes de información, todas múltiples, relacionadas con servicios regulares de transporte de viajeros en autobús. Dada la cantidad de solicitudes presentadas por una misma persona, conteniendo cada una de ellas una importante petición de datos y copias de documentos, no resulta posible que los órganos encargados de la gestión del transporte de viajeros por carretera realicen sus funciones con normalidad si han de atender las solicitudes de referencia. Los trabajos requeridos para facilitar esta información afectan, sin duda, al normal funcionamiento del área de transporte nacional de viajeros de la Subdirección General de Gestión, Análisis e Innovación de Transporte Terrestre. Debe entenderse que la atención a las peticiones de los ciudadanos, sea la vía que sea la que estos utilicen, forma parte de sus funciones, pero difícilmente pueden ser atendidas esas peticiones si son varios los ciudadanos que realizan un conjunto de peticiones como el que ahora nos ocupa; el volumen de recursos necesarios para su atención haría inviable el funcionamiento normal del órgano administrativo.
- A mayor abundamiento, a lo largo de 2017, ha presentado 51 solicitudes de información, en su mayor parte múltiples, referidas a diferentes líneas regulares. Se estima que atender el total de las peticiones de este solicitante en 2017 supondría destinar, al menos, el 10% del tiempo de un funcionario del Área de Viajeros. Esporádica y excepcionalmente ha sido posible realizar esta función pero, dado el volumen de información solicitado en el mes de diciembre de 2017 por ██████████, así como por otras personas, a esta Dirección General, con los medios de que dispone, le es prácticamente imposible proporcionar la información requerida sin que se resienta el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.
- La información solicitada no es acorde con la finalidad de la Ley 19/2013, ésta persigue que los ciudadanos puedan conocer todas las decisiones que les afectan y los criterios con los que actúan los órganos administrativos. Sin embargo, parte de la información solicitada es histórica, otras informaciones requeridas se refieren a actuaciones de empresas o de particulares sin que guarden relación con dichos fines. Una parte cuantitativamente importante de los datos solicitados deriva de decisiones empresariales unilateralmente adoptadas sin que intervenga la Administración; es el caso, por ejemplo, de las guías de horarios, o de los listados de vehículos adscritos a las líneas regulares, constantemente solicitados por el interesado.
- Lo anterior, junto con la profusión de información solicitada; el hecho de que las diferentes solicitudes se presenten de manera incesante, antes de haberse recibido contestación a las anteriores e incluso antes de que transcurra el plazo de contestación; el que se soliciten datos repetidos y que ya le han sido



*proporcionados; datos que no se justifican con la finalidad de la Ley de transparencia, ponen de manifiesto que no estamos ante un uso normal del derecho de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013; por el contrario, se aprecia que, en su conjunto, las dieciocho solicitudes presentadas en diciembre están sobrepasando con creces los límites normales del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.*

- *Por todo ello, esta Dirección General acuerda inadmitir esta solicitud de información.*

3. El 9 de febrero de 2018, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno una Reclamación presentada por [REDACTED], al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, manifestando lo siguiente:

- *Se recuerda que se ha ampliado el plazo para resolver y se ha tenido casi el mes entero de diciembre, el mes de enero completo y parte de febrero para poder proporcionar la información.*
- *También se podría haber proporcionado un índice de los documentos contenidos en el expediente y solicitar solo alguno de ellos.*
- *Si debido a que la información es compleja o voluminosa, se puede ampliar el plazo para resolver, circunstancia que se ha dado en esta solicitud. La ampliación de plazo deberá ser convenientemente justificada, con expresión de las circunstancias concretas que justifiquen la ampliación del plazo general, sus causas materiales y sus elementos jurídicos, y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada. En la notificación de ampliación de plazo no consta que esté justificada ni motivada.*
- *También decir que todas las resoluciones de las solicitudes realizadas en diciembre son iguales, cuando cada solicitud tiene distinto contenido, y no se han resuelto una a una en particular y se han inadmitido todas automáticamente.*
- *Por ejemplo en esta solicitud se solicita un expediente de unificación de varias concesiones, y en la resolución de inadmisión no consta que se refiera a esta información, ni si quiera se nombra, sino a otras solicitudes como las guías de horarios, etc. Por lo tanto la resolución no es acorde con la información solicitada.*
- *Se están contando peticiones que ya han sido resueltas.*
- *La información que se solicita es un expediente de unificación de concesiones de transporte de viajeros, documentos que han sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.*
- *También se dice que parte de la información es histórica, la información que se solicita no es histórica, pues el documento más antiguo es del año 2009.*
- *El expediente de unificación de concesiones de transporte de viajeros, está elaborado por la administración, y en el consta la solicitud de inicio de procedimiento, los informes de las Comunidades Autónomas, etc., no son decisiones empresariales unilateralmente adoptadas sin que intervenga la administración.*



- *La Ley 19/2013 no establece que cuando se haya presentado una solicitud de información no se puedan realizar más solicitudes, tampoco coincide con otra u otras presentadas anteriormente.*
  - *En esta solicitud no se ha solicitado información que se haya solicitado con anterioridad.*
  - *La Ley 19/2013 no establece un número máximo de solicitudes que se pueden realizar en un mes o en un año, el carácter abusivo es cualitativamente no cuantitativamente, el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho.*
  - *Una solicitud no puede considerarse abusiva por el mero hecho de afectar a una pluralidad muy importante de asuntos o expedientes.*
  - *No es una solicitud que se repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar.*
  - *Tampoco es una solicitud cuyo contenido se haya proporcionado de manera anterior.*
  - *No es una solicitud realizada de mala fe para colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento.*
4. El 13 de febrero de 2018, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL FOMENTO para alegaciones. El 2 de marzo de 2018, tuvieron entrada las alegaciones del Ministerio, en las que manifestaba lo siguiente:
- *Entre el 4 y el 19 de diciembre de 2017, el reclamante solicitó la siguiente información:*
    - *04/12/2017 Listado de los vehículos adscritos a las concesiones de transporte de viajeros VAC 022, VAC 031, VAC 034, VAC 043, VAC 046, VAC 055, VAC 067, VAC 076, VAC 082, VAC 092, VAC 099, VAC 108, VAC 114, VAC 124, VAC 126, VAC 130 y VAC 132. (exp. 001-0190649).*
    - *04/12/2017 Los cuadros de tarifa de cada ruta de las concesiones de transporte de viajeros VAC 022, VAC 031, VAC 034, VAC 043, VAC 046, VAC 055, VAC 067, VAC 076, VAC 082, VAC 092, VAC 099, VAC 108, VAC 114, VAC 124, VAC 126, VAC 130 y VAC 132. (exp. 001-019066).*
    - *04/12/2017 Listados de los vehículos adscritos a las concesiones de transporte de viajeros VAC 017, VAC 133, VAC 140, VAC 145, VAC 154, VAC 157, VAC 159, VAC 160, VAC 200, VAC 201, VAC 206, VAC 207, VAC 208, VAC 211, VAC 212, VAC 213, VAC 214, VAC 215, VAC 216 y VAC 219. (exp. 001-019068).*
    - *04/12/2017 Los cuadros de tarifa de cada ruta de las concesiones de transporte de viajeros VAC 017, VAC 133, VAC 140, VAC 145, VAC 154, VAC 157, VAC 159, VAC 160, VAC 200, VAC 201, VAC 206, VAC 207, VAC 208, VAC 211, VAC 212, VAC 213, VAC 214, VAC 215, VAC 216 y VAC 219. (exp. 001-019070).*



- 04/12/2017 Copia de los contratos de gestión de servicio público de transporte regular de uso general de viajeros por carretera extinguidos 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 y VAC 151. Y las guías de horarios vigentes en el momento de su extinción. Preferentemente en formato PDF. (exp. 001-0 19072).
- 06/12/2017 Listados de los vehículos adscritos a las concesiones de transporte de viajeros VAC 223, VAC 225, VAC 227, VAC 228 y VAC 241 (exp. 001-019110).
- 06/12/2017 Las actas de inauguración de las concesiones VAC 150, VAC 157, VAC 158, VAC 160, VAC 161, VAC 207, VAC 208, VAC 213, VAC 214, VAC 215, VAC 216, VAC 217, VAC 218 y VAC 219. (exp. 001-019112).
- 06/12/2017 Las actas de inauguración de las concesiones VAC 159, VAC 200, VAC 202, VAC 203, VAC 209, VAC 211, VAC 212 y VAC 220. (exp. 001-019114).
- 06/12/2017 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 Siervo 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. Preferentemente en formato PDF. (exp. 001-019132).
- 06/12/2017 Copia del expediente, con todos los documentos contenidos en él, del proyecto de unificación de las concesiones de servicio de transporte público regular de viajeros entre Sevilla y Málaga a Montgat y Manresa con hijuelas (VAC-150), Murcia-Almería con hijuelas (VAC -120), Alicante-Murcia con hijuelas (VAC-132) y Murcia-Valencia (VAC-031). AC-UNI-2/2009. Preferentemente en formato PDF. (exp. 001-019142).
- 12/12/2017 Número de reclamaciones presentadas por usuarios y Ayuntamientos, la visión que tienen los Ayuntamientos del contrato, número de expedientes sancionadores incoados y resueltos por incumplimientos de las condiciones del contrato, de las concesiones VAC 010, VAC 082, VAC 087, VAC 217, VAC 218, VAC 220, VAC 222, VAC 223, VAC 224, VAC 226, VAC 231 y VAC 241. (exp. 001-019212).
- 14/12/2017 Copia del expediente completo y la resolución de modificación del expediente AC-MOD-297/2016 (VAC 127). (exp. 001-019264)
- 14/12/2017 Copia de los contratos de gestión de servicio público de transporte regular de uso general de viajeros por carretera VAC 010, VAC 017, VAC 020, VAC 022, VAC 025, VAC 031, VAC 034, VAC 043, VAC 044, VAC



046, VAC 050, VAC 053, VAC 055, VAC 067, VAC 075, VAC 076, VAC 092, VAC 099, VAC 108 y VAC 114. Preferentemente en formato PDF. (exp. 001-019268).

- 14/12/2017 Copia de los contratos de gestión de servicio público de transporte regular de uso general de viajeros por carretera VAC 115, VAC 124, VAC 126, VAC 132, VAC 133, VAC 140, VAC 145, VAC 149, VAC 154, VAC 200, VAC 201, VAC 202, VAC 203, VAC 206, VAC 207, VAC 209, VAC 211, VAC 212, VAC 213 y VAC 214. Preferentemente en formato PDF. (exp. 001-019272).

- 14/12/2017 Copia de los contratos de gestión de servicio público de transporte regular de uso general de viajeros por carretera VAC 159, VAC 160, VAC 215, VAC 216, VAC 218 y VAC 219. Preferentemente en formato PDF. (exp. 001-019274).

- 14/12/2017 Copia del expediente y la resolución del expediente AC-SIN-1 00/2013 sobre autorización para que un mismo vehículo pueda servir conjuntamente determinados tráficos de las concesiones VAC-161 y VAC-160. (exp. 001-01 9276).

- 14/12/2017 Actas de inauguración de las concesiones VAC-152, VAC-154, VAC-201 y VAC-206. Preferentemente en formato PDF. (exp. 001-019278)

- 19/12/2017 Listado de los documentos (Contratos, actas de inauguración, modificaciones, etc) contenidos en los expedientes de las concesiones VAC 222, VAC 223, VAC 224, VAC 226, VAC 231 y VAC 234. (ex p. 001-0 19358).

- El mismo Reclamante, durante el año 2017, presentó, además de las anteriores, otras 33 solicitudes de información, asimismo múltiples y referidas a numerosas concesiones que se detallan en el cuadro que se anexa, que incluye todas las que ha presentado en 2017.
- Dada la gran cantidad de documentos y expedientes afectados, a partir de febrero de 2017 se le ofreció la oportunidad de acceder directamente a los expedientes, llegando incluso a poner a su disposición, en un momento posterior, un despacho y un funcionario del área implicada. Sin embargo, el reclamante declinó repetidamente la oferta v exigió que se le enviaran todos los documentos digitalizados (exp. 001-012162, 001-014248 y 001-013906), lo que finalmente obtuvo.
- Con carácter previo hay que dejar constancia de que los expedientes que afectan a concesiones de líneas regulares de transporte de viajeros por carretera son extraordinariamente voluminosos por su complejidad. Las modificaciones de líneas regulares afectan a la ordenación del territorio, a las infraestructuras del transporte, tanto las estaciones como intercambiadores y carreteras, a los diferentes planes de movilidad, al tráfico y circulación urbanos e interurbanos, el transporte escolar, etc. Consecuentemente, están implicadas



*todas las Administraciones Públicas del territorio de que se trate y, dentro de éstas, diferentes órganos con competencias en las materias señaladas.*

- *Por otra parte, las modificaciones también afectan derechos e intereses legítimos de empresas con tráficos y/o paradas coincidentes así como a las gestoras de las infraestructuras. Se trata de expedientes con una pluralidad de interesados, tanto particulares como Administraciones y empresas públicas.*
- *Lo anterior pone de manifiesto la gran complejidad de los procedimientos que afectan a las concesiones de líneas regulares, cuyos expedientes están constituidos en promedio por una treintena de documentos asimismo complejos.*
- *Por otra parte, los expedientes de las concesiones extinguidas, que alcanza cada uno un volumen considerable, no son fácilmente accesibles puesto que están archivados fuera de las dependencias de la Dirección General. Facilitar los documentos que los componen exige la localización concreta de cada expediente, su traslado por parte del servicio de aposentamiento del Ministerio utilizando los medios adecuados y habilitar espacios para su custodia y análisis en las dependencias de la Dirección General. La realización de las tareas necesarias para facilitar la información, corresponde al área de viajeros nacional, integrada por los siguientes puestos de trabajo: Un Jefe de área, a quien corresponde: El control de auditorías e informes sobre la gestión económica de contratos de servicio público regular de viajeros por carretera (SPRV), los estudios de viabilidad económica de contratos de SPRV, la elaboración de proyectos sobre unificación de líneas regulares de SPRY, la elaboración de resoluciones sobre modificaciones contractuales y recursos de SPRY, el apoyo en la licitación de contratos de SPRY, la gestión de incidencias en la ejecución de SPRY, la dirección de equipos de trabajo relacionados con el puesto y la planificación de tareas relacionadas con el puesto. Dos Jefes de servicio, encargados de: La tramitación de expedientes de modificación de contratos de servicios públicos regulares de transporte de viajeros; la tramitación y resolución de modificación de expediciones, horarios, calendarios; la tramitación de expedientes de unificación de servicios públicos regulares de transporte de viajeros; la tramitación y resolución de expedientes de segregación de tráficos; los informes de recursos de alzada; la aportación de pruebas, documentos y certificaciones a los órganos jurisdiccionales; la atención de quejas de los usuarios y del Defensor del Pueblo; la preparación de especificaciones para nuevos contratos; la tramitación de los expedientes de las diferentes clases de autorizaciones. Dos jefes de sección cuyos cometidos son: El control del material móvil de las concesiones, autorización y actualización de datos (vehículos); la actualización en SITRANBUS; la publicación anuncios en el BOE; el apoyo administrativo para expedientes de modificaciones de concesiones, para especificaciones de los pliegos de las licitaciones, de las Resoluciones sobre huelgas; la actualización listas de contratos, página web, etc. Evidentemente, la atención a las peticiones de los ciudadanos forma parte de sus funciones, pero difícilmente pueden ser atendidas esas peticiones si varios ciudadanos realizan un conjunto de peticiones como el que ahora nos ocupa.*



- Los expedientes están digitalizados a partir de 2016 pero, antes de ese año solo lo están parcialmente. La mayor parte de los documentos solicitados no están digitalizados y el escaneo de los documentos que el reclamante solicita solo ocasionalmente puede realizarse de manera parcialmente automatizada, la regla general es que sea necesario hacerlo manualmente.
  - Sobre algunas de las solicitudes de documentos se destaca lo siguiente:
    - Solicita copia de diecisiete contratos de gestión de servicios públicos, así como de las correspondientes guías de horarios. (ex p. 001-0 19072) Todos ellos son de antiguas concesiones que ya están extinguidas y, consecuentemente, los expedientes se han archivado. Además, las guías de horarios son documentos elaborados por las empresas sin intervención administrativa.
    - Pide copia de cinco expedientes completos, con las respectivas resoluciones, de autorizaciones de colaboración entre concesionarios. (exp. 001-019132). Únicamente están digitalizadas las resoluciones, sería necesario localizar cada expediente y escanear los correspondientes documentos, revisándolos individualmente para cumplir la normativa de protección de datos. Dichos expedientes constan, aproximadamente y como media, de más de veinte documentos.
    - Copia de expediente completo de unificación de concesiones (exp. 001-019142) Como en el caso anterior, sería necesario localizar el expediente y escanearlo seleccionando y, en su caso, anonimizando los documentos de acuerdo con la legislación de protección de datos. Estos expedientes son excepcionalmente complejos debido a que hay muchos intereses afectados, intervienen diferentes empresas y Administraciones Públicas.
    - Copia de un expediente completo y resolución de modificación de la concesión (exp. 00 1-019264). Se trata de expediente archivado que requiere localización, traslado y escaneado, además de la revisión de los documentos.
    - Copia de expediente completo de autorización de colaboración entre transportistas (exp. 001-019276) Como en el caso anterior, se requiere localización, traslado, escaneado y revisión de documentos.
    - Listado de todos los documentos contenidos en los expedientes de seis concesiones (exp. 001-019358). Se trata de listados que pueden ser, cada uno, de hasta 700 documentos o incluso más.
    - Listado de vehículos de la VAC 082 (exp. 001-019064). Este dato ya lo pidió y se le facilitó con anterioridad (exp. 001-011612).
    - Acta de inauguración VAC 220 (exp. 001-019114).
- Ya la había solicitado y se le envió (exp. 01-018806).
- Pide datos sobre reclamaciones y expedientes sancionadores de doce concesionarios (ex p. 001-019212). Se trata de datos que no cabe facilitar.





- *La finalidad de transparencia de la Ley 19/2013 no justifica que el reclamante disponga de un archivo paralelo al que tiene la Administración, como parece ser el caso, ni exige la digitalización de un sinnúmero de expedientes voluminosos. Tampoco justifica ni exige que afecte al normal funcionamiento del órgano competente sobre la información solicitada.*
- *La Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 70.2, obliga a digitalizar todos los expedientes administrativos a partir de su entrada en vigor en octubre de 2016. Indudablemente, el poder contar con todos los expedientes anteriores en formato electrónico conlleva muchas ventajas y facilita el ejercicio de sus funciones por los propios órganos administrativos. Sin embargo, cuando la Administración, como es el caso, carece de los medios necesarios para hacerlo para sí misma, no está justificado que lo haga sistemáticamente para el reclamante, que solicita una cantidad ingente de documentos siempre en formato electrónico y sin que esté afectado un derecho subjetivo. La ley de transparencia no lo exige y tampoco lo pretende la posterior Ley 39/2015.*
- *Dada la cantidad de solicitudes presentadas por una misma persona, conteniendo cada una de ellas una importante petición de datos y copias de documentos, no resulta posible que los funcionarios encargados de la gestión del transporte de viajeros por carretera, enumerados en el apartado 4 de los antecedentes, realicen sus funciones con normalidad si han de atender las solicitudes de referencia. Los trabajos requeridos para facilitar esta información afectan, sin duda, al normal funcionamiento del área de transporte nacional de viajeros de la Subdirección General de Gestión, Análisis e Innovación de Transporte Terrestre. La atención a las peticiones de los ciudadanos forma parte de sus funciones, pero difícilmente pueden ser atendidas esas peticiones si son varios los ciudadanos que presentan un conjunto de solicitudes de información como el que ahora nos ocupa; el volumen de recursos necesarios para su atención haría inviable el funcionamiento normal del órgano administrativo.*
- *En la preparación de las contestaciones se ven implicados el jefe de área de Viajeros Regulares, un jefe de servicio y un jefe de negociado, además de la labor de la secretaría del Director General. Solo atender el total de las peticiones de este solicitante en 2017 supondría destinar, al menos, el 10% del tiempo de un funcionario del Área de Viajeros. Esporádica y excepcionalmente ha sido posible realizar esta función pero, dado el volumen de información solicitado por el reclamante en el mes de diciembre de 2017, así como por otras personas, a esta Dirección General, con los medios de que dispone, le es prácticamente imposible proporcionar la información requerida sin que se resienta de manera apreciable el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.*
- *Lo anterior, junto con la abundancia de información solicitada; el hecho de que las diferentes solicitudes se presenten de manera incesante, antes de haberse recibido contestación a las anteriores e incluso antes de que transcurra el plazo de contestación; el que se soliciten datos repetidos y que ya le han sido proporcionados; datos que no se pueden facilitar como son los que afectan a*



*reclamaciones y procedimientos sancionadores; otros históricos (referidos a concesiones extinguidas); datos que, como se ha indicado, no se justifican con la finalidad de la Ley de transparencia, ponen de manifiesto que no estamos ante un uso normal del derecho de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013; por el contrario, se aprecia que, en su conjunto, las dieciocho solicitudes presentadas en diciembre, añadidas a las ya contestadas durante ese año, están sobrepasando con creces los límites normales del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.*

- *La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no ampara esta situación, por el contrario, en el artículo 18.1. e) establece que se inadmitirán a trámite las solicitudes de información que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.*
- *Consecuentemente, se propone la desestimación de las reclamaciones presentadas contra las resoluciones del Director General de Transporte Terrestre inadmitiendo dieciocho solicitudes de información presentadas entre el 4 y el 19 de diciembre de 2017.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, 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 Gobierno, el Presidente 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 12, 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 porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, la Administración deniega la información porque a su juicio, resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la LTAIBG, según la cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.*



El ejercicio abusivo de un derecho ha sido analizado por reiterada jurisprudencia (por todas, se destaca la Sentencia de 1 de febrero de 2006 (rec. núm. 1820/2000). Esta doctrina jurisprudencial se basa en la existencia de unos límites impuestos al ejercicio de los derechos, límites de orden moral, teleológico y social.

Se trata de una institución de equidad que, para poder ser apreciada, exige la verificación de que la conducta valorada cumple los siguientes requisitos:

(1) Aparentemente es correcta pero representa, en realidad, una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna; y (2) Genera unos efectos negativos, normalmente daños y perjuicios.

Además, de la base fáctica debe resultar patente (a) una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo); y (b) una circunstancia objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (anormalidad en el ejercicio del derecho).

Aplicada esta doctrina al derecho de acceso a la información, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a), aprobó el criterio interpretativo 3/2016, que se pronuncia en los siguientes términos:

#### *2.2. 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.*

*1. 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.

2. 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. Por otro lado debe señalarse que el artículo 7 del Código Civil 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:



- 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.

5. Como se ha puesto de manifiesto por la Administración, *a lo largo de 2017, el Reclamante ha presentado 51 solicitudes de información, en su mayor parte múltiples, referidas a diferentes líneas regulares. Se estima que atender el total de las peticiones de este solicitante en 2017 supondría destinar, al menos, el 10% del tiempo de un funcionario del Área de Viajeros. El hecho de que las diferentes solicitudes se presenten de manera incesante, antes de haberse recibido contestación a las anteriores e incluso antes de que transcurra el plazo de contestación; el que se soliciten datos repetidos y que ya le han sido proporcionados y se trate de antiguas concesiones que ya están extinguidas unido al hecho de que la Administración, como es el caso, carece de los medios necesarios para hacerlo para sí misma, no está justificado que lo haga sistemáticamente para el reclamante, que solicita una cantidad ingente de documentos siempre en formato electrónico y sin que esté afectado un derecho subjetivo. La ley de transparencia no lo exige y tampoco lo pretende la posterior Ley 39/2015. Dada la cantidad de solicitudes presentadas por una misma persona, conteniendo cada una de ellas una importante petición de datos y copias de documentos, no resulta posible que los funcionarios encargados de la gestión del transporte de viajeros por carretera, enumerados en el apartado 4 de los antecedentes, realicen sus funciones con normalidad si han de atender las solicitudes de referencia. Los trabajos requeridos para facilitar esta información afectan, sin duda, al normal funcionamiento del área de transporte nacional de viajeros de la Subdirección General de Gestión, Análisis e Innovación de Transporte Terrestre y le es prácticamente imposible proporcionar la información requerida sin que se resienta de manera apreciable el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.*



Asimismo, hay que poner de manifiesto que las solicitudes de información han generado las posteriores 18 reclamaciones ante este Consejo de Transparencia, que se están actualmente tramitando. Estos expedientes se unen a los precedentes que obran en este Organismo de años anteriores. Es decir, a nuestro juicio, queda acreditado el volumen de solicitudes que el hoy reclamante ha dirigido a la Administración y, en concreto, al MINISTERIO DE FOMENTO.

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 cohesionarse en casos como el presente en que el volumen de solicitudes es un reflejo del ejercicio abusivo del derecho desde una perspectiva *cualitativa*.

En este punto, resultan especialmente clarificadoras las apreciaciones de la Administración y, sobre todo, el detalle y la especificidad con la que se dimensionan- en términos de recursos necesarios- las implicaciones de atender solicitudes de información como las planteadas. Es decir, a nuestro juicio, no se hace una apreciación general o en abstracto de una situación, sino que se aportan detalles, concretos y determinados, del alcance que para la organización implica atender las peticiones del solicitante.

Así, a nuestro juicio, todas estas manifestaciones de la Administración han de ser acogidas favorablemente, debiendo entenderse que 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.

### III. RESOLUCIÓN

Considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 9 de febrero de 2018, contra la Resolución del MINISTERIO DE FOMENTO, de 6 de febrero de 2018.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

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

