



**RESOLUCIÓN 637/2021, de 17 de septiembre**  
**Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía**

**Artículos:** 2.a) y 24 LTPA, 18.1.e) LTAIBG

**Asunto:** Reclamación interpuesta por XXX contra la Delegación Territorial de Educación y Deporte en Málaga por denegación de información pública.

**Reclamación:** 270/2020

**ANTECEDENTES**

**Primero.** La persona ahora reclamante presentó, desde el 27/03/2020 hasta el 16/04/2020, 16 solicitudes de información dirigidas a la Delegación Territorial de Educación y Deporte en Málaga solicitando, respecto al Servicio Complementario de Transporte Escolar de 16 centros docentes, la relación de todas las paradas de las rutas con especificación de: nombre de la vía, ubicación (n.º, P.K., etc) titularidad de la vía y término municipal.

**Segundo.** Con fecha 29 de junio de 2020 la Delegada Territorial de Educación y Deporte en Málaga dicta resolución resolviendo de manera acumulada dichas solicitudes de información:

“[...]”



“CUARTO.- El artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que: «El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno».

“En base a este precepto, y apreciando en las solicitudes arriba señaladas identidad de sujeto, objeto y fundamento con el procedimiento de acceso a información pública en relación con el servicio complementario de transporte escolar de 16 centros docentes de la provincia de Málaga, se acuerda por parte de este órgano su acumulación, procediendo a resolver en la presente, todas las cuestiones planteadas en las solicitudes presentadas.

“QUINTO.- Los artículos 14 y 15 LTAIGB regulan los límites de acceso, indicando que la aplicación de los mismos será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia en un interés público o privado superior que justifique el acceso.

“Asimismo, el artículo 18 LTAIBG establece los motivos de inadmisión a trámite, señalando que la misma deberá establecerse mediante resolución motivada. En este sentido, el artículo 18.1.e) de la LTAIBG establece que se inadmitirán a trámite las solicitudes que «sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley», causa aplicable a las solicitudes de acceso a información pública presentadas por el interesado, de acuerdo con los siguientes fundamentos:

“En primer lugar, las solicitudes no encajan en la finalidad de la norma. En este sentido, la Resolución 768/2019, de 4 de febrero de 2020 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, indica que: «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. En el caso que nos ocupa, las solicitudes de acceso a información pública realizadas por el interesado, como ha quedado destacado en los antecedentes de hecho; y atendiendo al tipo de información requerida, ponen de manifiesto la anormalidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por lo que 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. 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, que no encajan en la finalidad perseguida por la LTAIBG y, por tanto, no pueden ser considerados superiores.

“En segundo lugar, las peticiones resultan abusivas por cuanto el volumen de solicitudes es un reflejo abusivo del derecho de acceso a información pública, desde una perspectiva cualitativa.

“En este sentido, el artículo 7 del Código Civil dispone que: «1.Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe. 2.La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo ( ... )». El abuso de derecho está amparado por numerosas sentencias (SS 4/2/86, 29/11/85, 7 /5/93, 8/6/94, 21/9/87, 30/5/98, 11/5/91, entre otras) y así lo recoge el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio Interpretativo CI/003/2016 relativo a causas de inadmisión de solicitudes de información mencionada en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG y que se pronuncia en los siguientes términos respecto del carácter abusivo de la petición de información:

“«( ... ) las solicitudes pueden entenderse ABUSIVAS 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, requiera 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 costumbre y a la buena fe».



“En cuanto a las solicitudes de acceso a información presentadas por el interesado, el abuso viene determinado por el exceso en el ejercicio del derecho, que se pone de manifiesto por la desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla.

“Así mismo, podemos considerar que dichas solicitudes son abusivas, en consonancia con lo establecido en el Criterio Interpretativo CI/003/2016 citado anteriormente y la resolución CTBG 63/2015, de 2 de julio, entendiéndose como abusiva «aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento». En este sentido, atender a sus peticiones obligaría a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que se tiene encomendado.

“Por todo lo anterior, se considera que, las solicitudes deben inadmitirse con base en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG, por tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la transparencia de la misma y ello, por los siguientes motivos, resultado de una ponderación razonada y basada en los indicadores objetivos apuntados: 1. Las solicitudes no encajan en la finalidad de la norma; 2. La peticiones resultan abusivas por cuanto el volumen de solicitudes realizadas, siendo un reflejo del ejercicio abusivo de este derecho, desde una perspectiva cualitativa; 3. Atender a estas peticiones obligaría 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 se tiene encomendado.

“SEXTO.- Tras el análisis de la solicitud y las comprobaciones necesarias para establecer si le son aplicables las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y lo dispuesto en los artículos 2 a), 30 y la Disposición adicional cuarta de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, la Delegada Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Málaga, de acuerdo con todo lo anterior, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 3 del Decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales,

“RESUELVE:



“INADMITIR a trámite las solicitudes de acceso a la información pública de los expedientes:

“2020/583-PID@, 2020/584-PID@, 2020/598-PID@, 2020/599-PID@, 2020/602-PID@, 2020/603-PID@, 2020/611-PID@, 2020/621-PID@, 2020/632-PID@, 2020/633-PID@, 2020/643-PID@, 2020/644-PID@, 2020/645-PID@, 2020/646-PID@, 2020/647-PID@, 2020/661-PID@ y el archivo, al amparo del artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”.

**Tercero.** El 8 de julio de 2020 la persona interesada presenta reclamación ante la Resolución de 29 de junio de 2020 de la Delegación Territorial de Educación y Deporte en Málaga, reclamación que el 16 de julio de 2020 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo):

“PRIMERO: Tras un largo y «penoso» proceso de recopilación de información pública, ante la Delegación de Educación de Málaga, la Dirección General de Tráfico y el Ayto. de Málaga, en relación al Servicio Complementario de Transporte Escolar del IES XXX (XXX) las graves irregularidades detectadas en estas documentaciones, me llevaron a poner el asunto en conocimiento del DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ al que, con fecha 22/10/2019, trasladé toda la documentación. Analizada la documentación, el Defensor aceptó a trámite el asunto con el nº de expediente Q19/5826. Les adjunto documentación del Defensor en la que no acepta las primeras explicaciones de la Delegación de Educación, habiéndole realizado varios requerimientos que no atienden.

“SEGUNDO: Con posterioridad he realizado, a través del Portal de la Transparencia de la Junta de Andalucía, nuevas solicitudes de acceso a información pública ante la Delegación de Educación de Málaga, relativas a la identificación y localización de las Paradas de las Rutas de Transporte Escolar otros centros educativos:

- *[nombre de los Centros Educativos]*

“Para todas estas nuevas solicitudes de acceso he recibido resolución de INADMISIÓN de la Delegación Territorial de Educación de Málaga, en base al artículo 18.1.e) de la L TAIBG.

“TERCERO: Les adjunto las resoluciones de inadmisión. Estas resoluciones son todas idénticas, salvo la primera página de las mismas en donde se exponen los datos y objeto de la solicitud. Es por ello que, en aras de una economía procedimental y de ahorro de papel, les adjunto sólo una de ellas completa y de las otras solamente la primera página.



“CUARTO: Ya di traslado de estas resoluciones de INADMISION al Defensor del Pueblo junto con varias por silencio de Ayuntamientos implicados, que ya obran reclamaciones en poder de ustedes, para si lo estimara conveniente las incorporara al expediente abierto (Q19/5826) o abriera una nueva investigación. Se encuentra en estudio.

“QUINTO: No cabe aceptar por mi parte la resolución de inadmisión en base al artículo 18.1.e).

“Precisamente, el ejercicio de mi derecho de acceso a información pública es el que ha permitido someter a escrutinio la acción de los organismos públicos y, nueva y lamentablemente, poner de manifiesto numerosas carencias e irregularidades en materia del Servicio Complementario de Transporte Escolar en centros educativos públicos de Málaga. Es precisamente para esto para lo que está concebido este derecho de la ciudadanía.

“Solicito:

“Abran el oportuno procedimiento de RECLAMACIÓN ante las resoluciones de inadmisión que les adjunto”.

**Cuarto.** Con fecha 22 de septiembre de 2020, el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio de procedimiento para la resolución de la reclamación. Ese mismo día se solicitó al órgano reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada, asimismo, por correo electrónico de fecha 8 de octubre de 2020 a la Unidad de Transparencia respectiva.

**Quinto.** El 14 de octubre de 2020 tiene entrada en este Consejo escrito del órgano reclamado comunicando lo siguiente:

“PRIMERO.- Desde el 27/03/2020 hasta el 16/04/2020 tuvieron entrada en el registro electrónico de la Junta de Andalucía las solicitudes de acceso a información pública, [...], de D. [*nombre de la persona interesada*], en las que se interesa con la información arriba detallada en relación con el servicio complementario de transporte escolar de 16 centros docentes de la provincia de Málaga.

“SEGUNDO.- El artículo 57 de la Ley 39/2015, del 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que: «El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con



los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno». En base a este precepto, y apreciando en las solicitudes arriba señaladas identidad de sujeto, objeto y fundamento con el procedimiento de acceso a información pública en relación con el servicio complementario de transporte escolar de 16 centros docentes de la provincia de Málaga, se acordó por parte de este órgano su acumulación, tal y como se indica en el Fundamento de Derecho Cuarto de la resolución.

“TERCERO.- En el Fundamento de Derecho Quinto de la resolución, se le comunica al interesado:

“Los artículos 14 y 15 LTAIGB regulan los límites de acceso, indicando que «la aplicación de los mismos será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia en un interés público o privado superior que justifique el acceso». Asimismo, el artículo 18 LTAIGB establece los motivos de inadmisión a trámite, señalando que la misma deberá establecerse mediante resolución motivada. En este sentido, el artículo 18.1.e) de la LTAIGB establece que se inadmitirán a trámite las solicitudes que «sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley», causa aplicable a las solicitudes de acceso a información pública presentadas por el interesado, de acuerdo con los siguientes fundamentos:

“En primer lugar, las solicitudes no encajan en la finalidad de la norma. En este sentido, la Resolución 768/2019, de 4 de febrero de 2020 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, indica que: «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. En el caso que nos ocupa, las solicitudes de acceso a información pública realizadas por el interesado, como ha quedado destacado en los antecedentes de hecho; y atendiendo al tipo de información requerida, ponen de manifiesto la anormalidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por lo que 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. 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, que no encajan en la finalidad perseguida por la LTAIGB y, por tanto, no pueden ser considerados superiores.





“En segundo lugar, las peticiones resultan abusivas por cuanto el volumen de solicitudes es un reflejo abusivo del derecho de acceso a información pública, desde una perspectiva cualitativa. En este sentido, el artículo 7 del Código Civil dispone que: «1. Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe. 2. La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo (...)» . El abuso de derecho está amparado por 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) y así lo recoge el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio Interpretativo CI/003/2016 relativo a causas de inadmisión de solicitudes de información mencionada en el artículo 18.1. e) de la LTAIBG y que se pronuncia en los siguientes términos respecto del carácter abusivo de la petición de información:

“«( · · · ) las solicitudes pueden entenderse ABUSIVAS cuando se encuentren 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, requiera 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.

“Cu ando su ponga un riesgo para los derechos de terceros.

“Cuando sea contraria a las normas, la costumbre y a la buena fe.

“En cuanto a las solicitudes de acceso a información presentadas por el interesado, el abuso viene determinado por el exceso en el ejercicio del derecho, que se pone de manifiesto por la desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla.

“Asímismo, podemos considerar que dichas solicitudes son abusivas, en consonancia con lo establecido en el Criterio Interpretativo CI/003/2016 citado anteriormente y la resolución





CTBG 63/2015, de 2 de julio, entendiendo como abusiva «aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento». En este sentido, atender a sus peticiones obligaría a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que se tiene encomendado.

“Por todo lo anterior, se considera que, las solicitudes deben inadmitirse con base en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG, por tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la transparencia de la misma y ello, por los siguientes motivos, resultado de una ponderación razonada y basada en los indicadores objetivos apuntados: 1. Las solicitudes no encajan en la finalidad de la norma; 2. La peticiones resultan abusivas por cuanto el volumen de solicitudes realizadas, siendo un reflejo del ejercicio abusivo de este derecho, desde una perspectiva cualitativa; 3. Atender a estas peticiones obligaría 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 se tiene encomendado.

“CUARTO.- Con fecha 29/06/2020, la persona titular de esta Delegación Territorial emite resolución por la que se INADMITEN las solicitudes de información y se procede al archivo de las mismas, por tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la transparencia de la misma (artículo 18.1. e) de la LTAIBG) tal y como hemos mencionado en el punto precedente.

“QUINTO.- Por lo expuesto anteriormente y en base a las consideraciones incluidas en este informe, esta Delegación Territorial reitera la inadmisión a trámite de las solicitudes de información pública y su archivo.

“Por ello y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.3 de la Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y los artículos 79 y 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se remite informe preceptivo y copia completa y ordenada del expediente”.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.** La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo



previsto en el artículo 48.1 b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, “[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

**Segundo.** Según establece el artículo 24 LTPA, “[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley”. Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el “principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley”.

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

Efectivamente, tal y como tuvimos oportunidad de declarar ya en la Resolución 42/2016 y venimos desde entonces reiterando (así, por ejemplo, Resolución 451/2018, FJ 5º), nuestro régimen de acceso a la información pública se asienta sobre la siguiente premisa:

*“Este acceso se configura como un verdadero derecho, que en su vertiente procedimental lleva a establecer la regla general del acceso a dicha información. Constituye pues la excepción la denegación o limitación del acceso” (Exposición de Motivos, II, de la LTPA). Se presume, pues, la publicidad de los ‘contenidos o documentos’ que obren en poder de las Administraciones y ‘hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones’ [art. 7 b) de la LTPA], de tal suerte que, en línea de principio, ha de proporcionarse la información solicitada por la ciudadanía. [...] Por consiguiente, recae sobre la Administración —y sobre el tercero afectado que se oponga a la solicitud de información— la carga de argumentar la pertinencia de aplicar algún límite que justifique la denegación del acceso a la misma” (Fundamento Jurídico Tercero).*



**Tercero.** El ahora reclamante pretendía con sus solicitudes de información el acceso a determinados datos relativos al servicio complementario de transporte escolar en 16 centros docentes, en concreto, la relación de todas las paradas de las rutas con especificación de: nombre de la vía, ubicación (n.º, P.K., etc) titularidad de la vía y término municipal. La solicitudes se presentaron entre el 27/03/2020 hasta el 16/04/2020.

La entonces Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación contestó a tales peticiones de información mediante la Resolución de 29 de junio de 2020, acordando la acumulación de las solicitudes presentadas, en virtud del artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pública; por otro lado, resuelve inadmitirlas argumentando la causa contemplada 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 (en adelante, LTAIBG) que establece como causa de inadmisión a trámite las solicitudes que sean *"manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley"*.

Como es sabido, mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la ciudadanía puede solicitar toda suerte de *"contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"* [art. 2 a) LTPA]. Y, a la vista de los amplios términos en que se expresa el transcrito precepto, no cabe albergar la menor duda de que la información solicitada constituye inequívocamente *"información pública"* a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia.

Procedería pues analizar la posible aplicación de esta causa de inadmisión en este supuesto.

**Cuarto.** Este Consejo se ha pronunciado sobre la aplicación de esta causa de inadmisión en reiteradas ocasiones. Esta doctrina ha tenido en consideración el contenido del Criterio Interpretativo 3/2016, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que requiere para la aplicación de esta causa dos circunstancias:

- 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.
- b) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.



Seguidamente, el Criterio Interpretativo especifica que podrán entenderse como abusivas las solicitudes en las que se dé alguno de estos elementos:

- Con carácter general, si puede incluirse en el concepto de abuso del derecho del artículo 7.2 del Código Civil.
- Cuando de atenderse, requeriría 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.

Igualmente, el Criterio considera que la solicitud estará 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.

**Quinto.** Este Consejo ha aplicado el contenido de este Criterio Interpretativo en las solicitudes de información muy compleja o voluminosa (Fundamento Cuarto de la Resolución 181/2018 (vid. asimismo las Resoluciones 358/2019 y 60/2019). Partiendo del carácter excepcional que tiene la consideración de una solicitud como abusiva dada la regla general del libre acceso a la información pública, la consideración como abusiva en los supuestos de peticiones de información voluminosa o difíciles se sujeta a la observancia de los siguientes requisitos.

En primer lugar, recae sobre el sujeto al que se dirige la solicitud la tarea de argumentar y acreditar el carácter manifiestamente irrazonable de la carga administrativa que le supone atender a la petición en cuestión. Esto el, el sujeto debe motivar explícitamente la cantidad desproporcionada de examen e investigación requerida para afrontar la solicitud que, además, debe fundamentarse en datos objetivos. Así, sin ánimo de ser exhaustivos, ha de ser tomados en consideración el número y naturaleza de los documentos objeto de la petición; la complejidad y dedicación para un adecuado examen de los mismos; o el periodo de tiempo al que se extiende la solicitud, pues la pretensión de abarcar un elevado número de años



puede hacer irrazonable una petición que, aisladamente considerada, resultaría plenamente atendible sin mermar el regular funcionamiento de la institución.

Y en segundo término, y de conformidad con lo establecido en el artículo 8 b) LTPA, antes de acordar sin más la inadmisión *a limine* de la solicitud la Administración ha de agotar la vía de la colaboración para dar ocasión a la persona interesada a que acote en términos razonables su petición inicial, armonizándose así en la medida de lo posible la pretensión del solicitante con el normal desenvolvimiento de la actividad propia del órgano interpelado.

La Resolución 181/2018 afirmaba que:

*“De hecho, ya hemos tenido ocasión de rechazar solicitudes de información cuyo carácter tan excesivamente genérico o indeterminado impedían prácticamente identificar o localizar qué documentos o contenidos eran objeto de la pretensión de información (Resoluciones 79/2016, de 3 de agosto, FJ 6º; 80/2016, de 3 de agosto, FJ 6º y 46/2017, de 29 de marzo, FJ 3º). Y más específicamente, en relación con la aplicación del art. 8 b) LTPA a peticiones de información desmesuradamente amplias, en la Resolución 102/2016, de 26 de octubre, compartíamos la valoración de que “el derecho de acceso a la información pública no ampara ni permite un proceso de revisión general de la actividad de las entidades sujetas a la LTPA”, y añadíamos a continuación: “Así, pues, no cabe admitir solicitudes tan excesivamente genéricas como la presente, en las que se pretende un acceso indiscriminado a toda la información existente sobre una entidad sin apuntar siquiera unos determinados -o determinables- documentos o contenidos objeto de la petición. No corresponde, por tanto, al órgano reclamado realizar una búsqueda sobre una información de tal naturaleza, so pena de que se vea comprometida la eficacia del funcionamiento de la entidad, pues la obligación de concretar la información recae sobre quien la pretende [...]” (FJ 2º).*

*En resumidas cuentas, no cabe en absoluto descartar que el motivo de inadmisión previsto en el art. 18.1 c) LTAIBG (en el supuesto arriba mencionado) y, sobre todo, el contenido en el art. 18.1 e) LTAIBG resulten aplicables a las solicitudes de información excesivamente voluminosas o complejas. Ahora bien, esta posibilidad excepcional se sujeta a la observancia de los siguientes requisitos. En primer lugar, recae sobre el sujeto al que se dirige la solicitud la tarea de argumentar y acreditar el carácter manifiestamente irrazonable de la carga administrativa que le supone atender a la petición en cuestión. Motivación explícita de la cantidad desproporcionada de examen e investigación requerida para afrontar la solicitud que, además, debe fundamentarse en datos objetivos. Así, sin ánimo de ser exhaustivos, han de ser tomados en consideración el número y naturaleza de los documentos objeto de la petición, en el bien entendido de que un cuantioso número no predetermina necesariamente una desmesurada carga de trabajo, ya que ésta depende asimismo de la dedicación que precise un adecuado examen de los mismos. Asimismo, cabe ponderar a este*



*respecto el periodo de tiempo al que se extiende la solicitud, pues la pretensión de abarcar un elevado número de años puede hacer irrazonable una petición que, aisladamente considerada, resultaría plenamente atendible sin mermar el regular funcionamiento de la institución.*

*Y en segundo término, y de conformidad con lo establecido en el arriba transcrito artículo 8 b) LTPA, antes de acordar sin más la inadmisión a limine de la solicitud la Administración ha de agotar la vía de la colaboración para dar ocasión al interesado a que acote en términos razonables su petición inicial, armonizándose así en la medida de lo posible la pretensión del solicitante con el normal desenvolvimiento de la actividad propia del órgano interpelado”.*

En este mismo sentido, en el FJ 6º de la Resolución 126/2019 pusimos el acento en que “*el marco normativo regulador de la transparencia permite inadmitir aquellas solicitudes de información que, dado su excesivo volumen o complejidad, son susceptibles de mermar el regular funcionamiento de la institución interpelada*”; de tal modo que, atendiendo a las particulares circunstancias concurrentes en el caso concreto, cabe rechazar a limine las solicitudes cuya respuesta pueda “*generar una carga de trabajo desproporcionada a la Administración y menoscabar, así, el normal desenvolvimiento de sus funciones*”.

**Sexto.** Correspondería pues analizar si el supuesto ahora analizado reúne los requisitos exigidos para considerar una solicitud como abusiva según los criterios indicados en los Fundamentos Jurídicos anteriores.

Previamente, debemos realizar una apreciación sobre este supuesto. A diferencia de los supuestos de hecho de anteriores pronunciamientos, la inadmisión no se realiza sobre una única solicitud, sino sobre 20 solicitudes que fueron calificadas como abusivas tras su tramitación y resolución acumulada. Este hecho constituye una diferencia respecto a nuestros anteriores resoluciones, que se referían a una sola solicitud de información muy voluminosa. Procede pues a adaptar la interpretación realizada en anteriores resoluciones a esta circunstancia, ya que la hipotética abusividad se desprendería del elevado número de solicitudes y no solo del contenido de cada una de ellas.

Si bien el Criterio Interpretativo requiere una abusividad cualitativa, no es menos cierto que el elemento cuantitativo puede y debe tenerse en cuenta para la posible calificación de una solicitud como abusiva. El carácter abusivo no puede desprenderse únicamente de una petición de información muy voluminosa, sino que requiere de otras circunstancias o elementos que justifiquen su calificación (impliquen una paralización de los servicios públicos, colaboración del sujeto obligado, etc.) Parecería pues que este carácter abusivo no se deriva necesariamente de las características de una única solicitud, sino que podría predicarse de un





conjunto de solicitudes que, consideradas en su conjunto, puedan reunir las características que permitan calificarla como abusiva.

No podemos por tanto obviar que los criterios cuantitativos y cualitativos pueden estar vinculados y que deben interpretarse conjuntamente. Así, si la calificación de una solicitud muy voluminosa como abusiva trata de impedir la paralización de los servicios públicos que supondría atenderla, resulta evidente que similar resultado tendría la respuesta a múltiples solicitudes no voluminosas en determinadas circunstancias. No se trata de calificar como abusiva la mera presentación de numerosas solicitudes de información, ya que esto supondría impedir el ejercicio del derecho a personas especialmente interesadas en el funcionamiento de los poderes públicos o de asociaciones o colectivos que tuvieran entre sus fines sociales el control y supervisión de las administraciones públicas. Se trata en este caso de vincular el ejercicio del derecho a deberes reconocidos en la propia normativa de transparencia, como los previstos en los apartados a) y b) del artículo 8 LTPA, para lo que deben analizarse las circunstancias en las que se realizan esas peticiones de información. De un modo similar, el Criterio Interpretativo 7/2015, relativo a la reelaboración, afirma, tras indicar que una solicitud de información voluminosa no puede inadmitirse *per se* por reelaboración, que *«sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como de los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que... impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración»*

Por tanto, para dilucidar si se puede calificar como abusiva a un conjunto de solicitudes, estas deben, entendidas en su conjunto, reunir los requisitos exigidos por el Criterio Interpretativo antes citado; esto es, ser abusiva cualitativamente, con la interpretación que hemos realizado anteriormente; y que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley. Pero además, en el supuesto de que se alegue que la información solicitada, en su conjunto, es muy voluminosa o compleja, corresponde constatar que se cumplen los dos requisitos indicados: acreditación de la carga de trabajo que supondría, y la colaboración con la persona solicitante para la concreción de la petición.

Para ello, debemos tener en cuenta las circunstancias en que las solicitudes se presentan, ya sea que afecten al sujeto obligado o a la persona solicitante. Entre las circunstancias que deben ser analizadas en cada caso concreto, cabría tener en cuenta, entre otros criterios, el número de solicitudes presentadas, el período de tiempo en el que se realizan, la mayor o menor concentración en el tiempo de las solicitudes en dicho período, las peticiones realizadas, el volumen en carga de trabajo que supondría atender a todas, las actuaciones y respuestas





ofrecidas por el órgano o entidad, y los recursos materiales de los que disponga el órgano o entidad interpelada.

Estas circunstancias exigen al sujeto obligado que acredite el cumplimiento de determinadas actuaciones para la posible consideración de un conjunto de solicitudes como abusivas. Así, tal y como hemos venido indicando en anteriores supuestos, debe argumentar y acreditar el carácter manifiestamente irrazonable de la carga administrativa que le supone atender a la petición en cuestión (número y naturaleza de documentos solicitados, período de tiempo, recurso materiales y humanos, cuantificación del trabajo, etc.). Pero además, dado que la declaración de inadmisión se produce sobre un determinado número de solicitudes, deberá argumentar otras circunstancias que justifiquen su decisión de acumular esas solicitudes y no otras (vg. Identidad de objeto y fundamento). Así como otras circunstancias que permitan acreditar la debida diligencia en la tramitación de las solicitudes de información de la misma persona (respuesta a anteriores solicitudes, colaboración para acotar la petición inicial a términos razonables, cumplimientos de los plazos para responder, etc.).

Por otra parte, la persona solicitante debe ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho y de forma que no sea vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, según establecen las obligaciones previstas en los artículos 8 a) y b) LTPA. Esto exige a las personas solicitantes que concreten las peticiones lo más precisamente posible, faciliten la tramitación de las solicitudes, dilaten en el tiempo su presentación en la medida de lo posible, acumulen en una única solicitud aquellas que versen sobre una misma materia o sujeto, etc.

**Séptimo.** Con estos antecedentes, este Consejo considera que las solicitudes presentadas no pueden ser calificadas como abusivas, por los siguientes motivos.

Este Consejo entiende que es complejo determinar cuando un conjunto de solicitudes puede ser considerado como abusivo, pero esta consideración no puede realizarse sin motivación y sin haber desarrollado actuación alguna para dar respuesta u ofrecer una solución alternativa al solicitante. La Delegación Territorial reclamada no facilitó ninguna información ni comunicó al solicitante ninguna justificación de la acumulación de las solicitudes presentadas a los efectos de considerarla abusiva, salvo la contenida en la Resolución acumulada relativa al artículo 57 LPAC. Esto es, si el órgano consideró que las 16 solicitudes presentadas escalonadamente, en su conjunto, eran abusivas, debería haber comunicado previamente esta circunstancia al solicitante para que este concretara o redujera la petición de modo que no supusiera una paralización de los servicios públicos. No se trata de justificar la acumulación a efectos de la tramitación de las solicitudes, acumulación que se rige por el artículo 57 LPAC,



sino de justificar el motivo por el que el órgano decidió considerarlas como un conjunto, y poner en conocimiento del solicitante esta circunstancia. Tras la respuesta o silencio de la persona solicitante, el órgano podría inadmitir las solicitudes motivando su consideración como un conjunto, acreditara su carácter abusivo por la carga de trabajo que supusiera, y demostrara la colaboración ofrecida al solicitante para dar respuesta a las solicitudes.

En este supuesto, la Delegación no facilitó ninguna de la información solicitada hasta el 29 de junio de 2020 (fecha en que se resolvió la inadmisión de las solicitudes de información), ni realizó ninguna comunicación al solicitante, ni realizó actuaciones que permitieran satisfacer al menos alguna de las pretensiones del ahora reclamante.

Tampoco entiende este Consejo que el órgano acreditara debidamente la carga de trabajo que supondría responder a las 16 solicitudes, que son concretas y específicas, ya que no se describe el procedimiento a seguir para la obtención de la información, dificultades para la localización de la información, cuantificación de la necesidad del uso de recursos materiales y humanos, etc.

Por ello, este Consejo considera que la entonces Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Málaga no aplicó debidamente la causa de inadmisión, y por lo tanto procedería estimar la reclamación.

**Octavo.** En resumen, y a la vista de los fundamentos de derecho antes citados, este Consejo estima la reclamación presentada, debiendo el órgano reclamado poner a disposición del solicitante la documentación solicitada, esto es, la información correspondiente al Servicio Complementario de Transporte Escolar de 16 los siguientes centros escolares, incluyendo la relación de todas las paradas de las rutas con especificación de: nombre de la vía, ubicación (n.º, P.K., etc) titularidad de la vía y término municipal:

- *[nombre de los Centros Educativos]*

La puesta a disposición de la información se realizará previa disociación de los datos personales que pudiera contener (artículo 15.4 LTBG) que no tuvieran relación con el objeto de la solicitud. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.



Si la información solicitada no existiera, la Delegación Territorial de Educación y Deporte en Málaga deberá indicar expresamente esta circunstancia en la respuesta.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

## RESOLUCIÓN

**Primero.** Estimar la reclamación interpuesta por XXX contra la Delegación Territorial de Educación y Deporte en Málaga por denegación de información pública.

**Segundo.** Instar a la Delegación Territorial de Educación y Deporte en Málaga a que, en el plazo de quince días a contar desde el día siguiente al de la notificación de la presente resolución, facilite a la persona reclamante la información indicada en Fundamento Jurídico

**Tercero.** Instar a la Delegación Territorial citada a que remita a este Consejo, en el plazo de quince días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA  
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.