CRITERIO INTERPRETATIVO

N/REF: CI/003/2016

FECHA: Madrid, 14 de julio de 2016

ASUNTO: Causas de inadmisión de solicitudes de información: solicitud de información repetitiva o abusiva.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), en su art. 38.2.a) atribuye a la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) la función de *"adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en esta Ley".*

Del mismo modo, el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, que aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, señala que *"la Presidenta del Consejo es el órgano competente para adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en el Reglamento que desarrolle dicha Ley o en el Estatuto."*

En su virtud, esta Presidencia ha adoptado el presente **CRITERIO INTERPRETATIVO** relativo a las **causa de inadmisión de solicitudes de información mencionada en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG**.

I. ANTECEDENTES

El CTBG, en el ejercicio de sus funciones y en concreto de acuerdo con lo establecido en los puntos 1.a) y e), del artículo 38 de la LTAIBG, considera oportuno para el mejor cumplimento de lo establecido en la Ley, así como para dar cumplimiento al principio de seguridad jurídica tanto de particulares como de Administraciones Públicas, la adopción, por parte de la Presidencia del Consejo, del correspondiente criterio interpretativo, que delimita el alcance del concepto de solicitud de información que tenga carácter *repetitivo o abusivo*, incluido dentro de las causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información previstas en el artículo 18.1 de la mencionada LTAIBG.

C/ José Abascal, nº 2, 5º-C
28003MADRID
TEL.: 91 273 39 00, 39 01

II. CRITERIO INTERPRETATIVO

1. Marco normativo.

La LTAIBG tiene por objeto, según su artículo 1, *ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad*. Para ello, reconoce y garantiza, en sus artículos 12 a 24, el acceso a la información – regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo – puesto que, según su Preámbulo, *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.*

La LTAIBG, al tiempo que define la información pública en el artículo 13 como *los contenidos o documentos cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de algunos de los sujetos incluido en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*, permite que todos los interesados soliciten a las Administraciones y entidades públicas obligadas el acceso a la información que obre en su poder, cualquiera que sea el formato de la misma. Si la solicitud no es atendida en tiempo y forma, el interesado puede reclamar ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con la finalidad de obtener dicha información, salvo que sean de aplicación los límites y causas de inadmisión establecidas en la propia LTAIBG.

Finalmente, el artículo 18.1e) de la misma norma establece como causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública, entre otros supuestos, que éstas *sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.*

2. Supuestos de solicitud de información repetitiva o abusiva

El artículo 18.1.e) se refiere a dos conceptos necesariamente distintos, que merecen, por lo tanto, precisiones y criterios ajustados individualmente.

Nos referimos a la solicitud de información *"manifiestamente repetitiva"* y a la solicitud de información *"que tenga un carácter abusivo, no justificado con la finalidad de esta Ley"*.

2.1. ***Respecto a la solicitud de información manifiestamente repetitiva***

Gramaticalmente, se define como aquella que lleva a decir o resolver algo que ya se ha dicho o resuelto anteriormente.

En los términos de la Ley, para que la solicitud pueda ser inadmitida, se requiere. A) Que sea repetitiva y B) Que esta característica sea manifiesta. Por lo tanto, y toda vez que es requisito derivado de los términos en los que se pronuncia la Ley que la solicitud sea, no sólo repetitiva sino que lo sea *manifiestamente*, procede interpretar qué se entiende por solicitud manifiestamente repetitiva:

Una solicitud será **MANIFIESTAMENTE repetitiva** cuando de forma patente, clara y evidente:

— Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.

  En todo caso, la repuesta debe haber adquirido firmeza por el transcurso de los plazos de reclamación o recurso contencioso-administrativo sin que éstos se hubieran interpuesto o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente.

— Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos. En estos casos, deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos.

— El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habérsele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante.

— Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.

— Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información.

Para mayor claridad, pueden tenerse en cuenta las siguientes reglas complementarias:

— Cuando se trate de peticiones cuyo texto sea coincidente, habrá de tenerse en cuenta que, en ningún caso, la concurrencia de varios demandantes solicitando una misma información ha de considerarse reiterativa por la simple coincidencia del texto, que puede deberse a la aprobación de modelos, formularios o plantillas facilitadoras del ejercicio de derecho de acceso individual respecto a cuestiones que pueden afectar a una o varias personas o bien a colectivos. En estos casos, es obligatorio considerar cada peticionario individualmente.

— Si la petición es colectiva y entre los que la suscriben hubiera uno o varios peticionarios que ya hubieran presentado anteriormente una solicitud susceptible de ser considerada reiterativa de acuerdo con los supuestos arriba mencionados, solamente se aplicará la causa de inadmisión a dicha o dichas personas, continuando la tramitación respecto al resto.

— Hay que tener en cuenta que, por tratarse de un acto que pone fin al procedimiento, la respuesta a la solicitud habrá de ser motivada. La motivación incluirá la referencia a la respuesta o respuestas anteriores de las que trae causa la decisión de inadmitir.

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 considerase 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.

III. CONCLUSIÓN

En atención a lo expuesto, procede concluir lo siguiente:

a) La LTAIBG permite invocar los conceptos de solicitud repetitiva o abusiva para calificar una determinada solicitud de acceso a la información.

b) Las Administraciones y Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deben tener en cuenta que las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen.

c) En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos. A) En el caso de la reiteración, la solicitud no solo debe ser reiterativa sino que esta circunstancia debe ser manifiesta y B) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley

d) Las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIBG que apliquen las causas de inadmisión a que se refiere este criterio deben hacerlo de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente.

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y BUEN GOBIERNO

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno CTBG

Esther Arizmendi Gutiérrez