



Resolución: RDA121/2022

Nº Expediente de la Reclamación: RDACTPCM086/2022

Reclamante: [REDACTED]

Administración reclamada: Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Información reclamada: Contabilidad, contratos menores y otra documentación relacionada con los fondos sociales europeos.

Sentido de la resolución: Estimación parcial.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 7 de febrero de 2022, el Sr. D. [REDACTED] solicita a la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid la siguiente documentación pública del centro educativo IES Hotel Escuela:

- *La contabilidad completa de los cursos 2015/2016, 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019 y 2019/2020.*

- *Los contratos menores de los cursos 2015/2016, 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019 y 2019/2020 y, a su vez enlace a la web del portal de contratación.*

- *Las declaraciones de IVA, compensaciones, pagos, autoliquidaciones, devoluciones etc.*



- La copia completa y desglosada por cursos 2015 a 2020 de los Fondos Sociales Europeos y Fondos Europeos de Desarrollo Regional y enlace a la web donde se publiquen.

SEGUNDO. Con fecha de 14 de febrero de 2022, la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital de la Consejería de Educación, resuelve inadmitir la solicitud de acceso a la información al considerar que la documentación solicitada exigiría una reelaboración y que se trata asimismo de una petición abusiva no justificada con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno, según lo establecido en el artículo 18.1 apartados c) y e).

Motiva esta decisión en la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 0063/2021, que desestima una reclamación en los mismos términos referida al IES “Hotel Escuela”; en la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2006 que dice que existen unos límites de orden moral, teleológico y social para ejercer los derechos; en el Criterio interpretativo 3/2016 de 14 de julio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre el artículo 18.1 e) y, en que el reclamante solicita una gran cantidad de información, mucha de la cual debe de ser anonimizada y proporcionársela supondría paralizar el resto de la gestión del sujeto obligado impidiéndole la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado.

TERCERO. El 14 de marzo de 2022, el Sr. [REDACTED] reclama ante el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid y se reitera en su petición por no estar de acuerdo con la motivación que justifica la inadmisión de la resolución la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital de la Consejería de Educación.



CUARTO. El 14 de marzo de 2022, este Consejo de Transparencia y Participación admite a trámite la reclamación con número de registro RDACTPCM086/2022, e inicia las actuaciones ante la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid, a la que solicita remita el expediente y las alegaciones que considere pertinente.

El 27 de junio de 2022, la Dirección de Área Territorial de Madrid- Capital de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía del Gobierno, suscribe los argumentos de su resolución de inadmisión y añade que, con carácter previo a que se facilitara la información emitida, la Dirección de Área Territorial mantuvo una reunión con la dirección del centro educativo, para que se les informara de la documentación contable que se lleva a cabo en dicho centro educativo y se llegó a la siguiente conclusión:

Dar la respuesta a la petición de información por el Portal de Transparencia en los términos solicitados se considera inviable, por ser de tal magnitud que la dedicación a esta elaboración dedicaría una serie de empleados durante un número de jornadas de trabajo indeterminadas y que se prevén superiores a uno o varios meses.

Por ello, la administración reclamada insiste en considerar inadmisibles las solicitudes de información por considerar que éstas incurren en las causas de inadmisión del artículo 18.1 c) y e) LTAIBG.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con el artículo 24.6 de la Ley 19/2013, de 19 de abril, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno (en



adelante LTAIBG), el Consejo de Transparencia tiene competencia para conocer de las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley. Tal disposición prevé en su apartado 1 lo siguiente:

La resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades locales comprendidas en su ámbito territorial al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas.

En desarrollo de esta previsión, los artículos 47 y 77 b) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante LTPCM) atribuyen a este Consejo de Transparencia y Participación la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones desestimatorias, total o parcial de las solicitudes de acceso a la información dictadas por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Añadiendo el artículo 6 b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo que la competencia para resolver, en estos casos, corresponderá al Pleno.

Al interponerse la reclamación contra una resolución dictada por la Dirección de Área Territorial Madrid-Capital de la Consejería Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid, de conformidad con el artículo 2 de la LTPCM se considera una reclamación interpuesta contra la Administración de la Comunidad de Madrid y por tanto su resolución corresponderá al Pleno de este Consejo.



SEGUNDO. Recuerda la STC 104/2018, de 4 de octubre, que el principio constitucional de *acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos* no sólo incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, sino que exige *garantizar un tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas*. Ello supone que la mayor parte de la regulación del derecho de acceso a la información pública cumpla una función típica de las normas de *procedimiento administrativo común* [SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 27 y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 9 b)].

Esto significa que para resolver cualquier cuestión que se suscite en relación con el derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Madrid, además de a la Ley 10/2019 de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, habrá que acudir a los artículos 12 a 24 del Capítulo III del Título Preliminar de la LTAIBG, que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional y la disposición final octava de la LTAIBG, son legislación básica del Estado (salvo el apartado 2 del artículo 21).

Pero además, conforme se desprende de la Exposición de Motivos de la LTPCM, en la interpretación de la aplicación de los límites del derecho de acceso a la información el Consejo de Transparencia y Participación, en todo caso, seguirá el criterio conjunto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos y, la interpretación de las causas de inadmisión se adaptará a los sucesivos criterios establecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid. Por ello, en el presente caso, se acudirá no sólo a la normativa antedicha sino también a los criterios interpretativos dictadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Las alegaciones de inadmisión de la reclamación de la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital se basan en aplicar los apartados c) y e) del artículo 18.1 LTAIBG, conforme a la doctrina jurisprudencial y el Criterio 5 interpretativo 3/2016, de 14 de julio, del Consejo de Transparencia y Buen



Gobierno. Es necesario por tanto necesario averiguar si esta reclamación es información pública a los efectos de las Leyes de Transparencia o si, como dice la Dirección de Área Territorial, aun siéndolo, al estar inmersa en las causas de inadmisión del artículo 18.1 c) y e) LTAIBG, no cabe suministrar la documentación requerida.

TERCERO. El Tribunal Supremo recuerda que el derecho de acceso a la información pública proviene del artículo 105 b) de la Constitución, con arreglo al cual:

“la Ley regulará: el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas,” que por la fuerza normativa de la Constitución es directamente aplicable. Pero además como derecho de tercera generación enraizado con el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva reestructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. (...) Resulta, pues, evidente, que, en aplicación directa de la norma constitucional este derecho exige, con el fin de respetar su núcleo esencial integrado por el haz de facultades que lo hacen reconocible y la efectividad de los intereses del administrado a que responde, que se haga en un grado razonable asequible a los particulares, superando las limitaciones derivadas de su posición de inferioridad material frente a los poderes públicos, el adquirir conocimiento de los datos y documentos que puedan legítimamente interesarles, sin otras limitaciones que las que el propio precepto constitucional contempla (en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas) y las derivadas de las normas generales de procedimiento y de los principios de proporcionalidad, racionalidad y buena fe a que debe sujetarse el ejercicio de todo derecho (STS de 14 de noviembre de 2000, RCA 4618/1996 y SAN



4391/2017, de 22 de noviembre de 2017, núm. Recurso 25/2017, Juzgados Centrales de lo Contencioso, Sección.

Por esta razón, el artículo 30 LTPCM dice que: *Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico* y los artículos 34.1 y 40 de la LTPCM establecen que el derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser limitado, denegado o inadmitido mediante resolución motivada, en los supuestos previstos en la Normativa de la Unión Europea y en la legislación básica del Estado.

En este sentido, el ámbito objetivo de la aplicación del derecho de acceso a la información se delimita de manera muy amplia en el artículo 5 LTPCM, de manera casi idéntica al artículo 13 LTAIBG:

Se entiende por información pública los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones.

En función de lo anterior, el Tribunal Supremo recuerda que: *Esta delimitación objetiva del derecho de acceso se entiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones* (STS de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020).

Por lo tanto, ambas Leyes y la doctrina del Tribunal Supremo definen el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya exista, por cuanto debe de estar en posesión del sujeto que recibe la solicitud,



bien porque el mismo lo ha elaborado, bien porque la ha conservado o bien porque la obtenido en el ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas. Por ello, cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión, debe de ponerse en relación con el concepto amplio de derecho a la información regulado en la LTAIBG, que impone una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión a trámite de solicitudes de información. Lo que exige, en todo caso, que estas limitaciones o inadmisiones se apliquen atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y del interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad (SSTS de 16 de octubre de 2017, recurso C-A núm. 75/2017 y de 25 de marzo de 2021, recurso C-A núm. 2578/2020).

Siguiendo lo establecido en la Constitución, el artículo 14 LTAIBG regula las limitaciones del derecho de acceso y el artículo 18 de esta misma norma las causas de inadmisión a trámite, que han de ser siempre motivadas e interpretadas de forma estricta. De modo que, según se desprende del artículo 14.2 de la LTAIBG:

La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

En consecuencia, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y sólo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecidos, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad. (SSTS 1547/2017, de 16 de octubre de 2017, RC-A núm.75/2017; 344/2020, de 10 de marzo de 2020, RC-A núm.



8193/2018; 748/2020, de 11 de junio de 2020, RC-A núm. 577/2019; y 3866/2020, de 19 de noviembre de 2020, RC-A núm. 4614/2019)

En la resolución de inadmisión que ha dado lugar a la presente reclamación, la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital no niega tener los datos solicitados, pero si niega tenerlos tal y como los solicita la reclamante. Esto es, la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital inadmite la solicitud del reclamante porque aun teniendo los datos solicitados, al tratarse de tantos documentos -pues se pide copia desglosada para cada curso desde 2015 hasta 2020 de la contabilidad completa, los contratos menores, las declaraciones de IVA, compensaciones, pagos, autoliquidación, devoluciones etc.; los fondos sociales europeos y el fondo de desarrollo regional-, requiere de una ardua labor de reelaboración por parte de la Comunidad de Madrid. Por eso dirá: *dar respuesta a la presente petición por el Portal de Transparencia, en los términos solicitados se considera inviable, por ser de tal magnitud, que la dedicación a esta elaboración dedicaría una serie de empleados durante un número de jornadas de trabajo indeterminadas y que se prevén superiores a uno o varios meses.* Circunstancia que en este caso justificaría la aplicación de la causa de inadmisión desde esta perspectiva.

Se hace por tanto necesario estudiar si la información objeto de reclamación entraría dentro del concepto de reelaboración a que hace referencia el artículo 18.1 c) LTAIBG.

CUARTO. El artículo 18.1 c) LTAIBG establece *que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.* El Criterio interpretativo 007/2015, de 12 de octubre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha dicho que debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la lengua: *volver a elaborar algo.* Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración. De modo que, si por reelaboración



se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de estos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que establece el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.

En atención a esta premisa, la causa de inadmisión puede entenderse aplicable cuando a la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba:

a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información.

b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información.

Lo que debe de ser completado con la doctrina del Tribunal Supremo que encuentra justificada la concurrencia de la acción previa de reelaboración, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones para poder recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información, clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos. (SSTS de 3 de marzo de 2020, RC-A núm. 600/2018 y de 25 de marzo de 2021, RC-A núm. 2578/2020 y de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020).

De la interpretación que del artículo 18.1 c) LTAIBG hacen el Tribunal Supremo y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se deduce que el citado precepto enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información que se configuran, en terminología del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como “reglas” en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas.



Partiendo de lo anterior la aplicación de las causas de inadmisión al caso concreto debe realizarse, según el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a través de la técnica de la subsunción de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. En el presente caso, de conformidad con los artículos 1 a 3 del Decreto 149/2000, de 22 de junio, por el que se regula el régimen jurídico de la autonomía de gestión de los centros docentes públicos no universitarios, el IES “Hotel Escuela” como centro docente público no universitario goza de autonomía en la gestión de sus recursos económicos y, desarrolla los objetivos establecidos en su programación general anual, mediante la administración de los recursos disponibles para su funcionamiento. Añadiendo la disposición adicional segunda del Decreto 149/2000 que la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, el registro y contabilidad de gastos e ingresos y la rendición de la cuenta de gestión anual, se realizará, con carácter general, a través del sistema informático elaborado por la Comunidad de Madrid y conforme a las orientaciones e instrucciones que formule para su correcta aplicación la Dirección General de Centros Docentes y el organismo Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid.

En cumplimiento de esta normativa y de su Reglamento de Régimen Interior de 30 de junio de 2015, los órganos directivos del IES “Hotel Escuela” (el Consejo Escolar, el Equipo Directivo y el Director del centro) tienen atribuida la responsabilidad del centro y gestionan su contabilidad mediante la aplicación del sistema GECD, tal y como dice la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital en su escrito de alegaciones.

Esto significa que la información solicitada por el reclamante no tiene un carácter complejo, ya que se encuentra en su totalidad en el órgano al que se solicita. No se trata de información pública dispersa y diseminada que haya que recabar de otros órganos, ordenar, separar y sistematizar. De hecho, la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital es consciente de esto y por ello no alega esta causa, sino que considera que la información solicitada es



reelaboración por entender que, la magnitud o volumen de la documentación solicitada y la necesidad de anonimizarla supondría una dedicación de empleados públicos durante un número de jornadas de trabajo indeterminadas y que se prevén superiores a uno o varios meses. Ahora bien, olvida la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital que cuando el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario, el artículo 20 LTAIBG permite que el plazo pueda ampliarse por otro mes, previa notificación al solicitante. Luego una información voluminosa no puede ser argumento válido para considerar a la información del reclamante como reelaboración.

Si la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital considera que la información solicitada es muy voluminosa debería habérselo notificado al reclamante y ampliar el plazo de suministro de esta información un mes más. Pero, además, si la información solicitada contiene datos de carácter personal, en este caso la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital debería haber acudido al artículo 15.4 LTAIBG o 35.4 LTPCM que prevén la posibilidad de anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas, o al artículo 36 LTPCM que permite el acceso parcial con la omisión de la información afectada por el límite, salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. Luego, la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital, debería haber acudido al artículo 36 LTPCM o al 15 LTAIBG respectivamente, para suministrar parcialmente la información o anonimizarla.

Por estas razones no se considera conforme a la normativa de transparencia las causas de inadmisión de la resolución objeto de la presente reclamación alegadas por la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital por el artículo 18.1 c) LTAIBG.

QUINTO. Alega la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital que dada la magnitud de la información solicitada y la necesidad de anonimizar una ingente



cantidad de documentación hacen a esta petición abusiva y no justificada con las leyes de transparencia. El artículo 18.1 e) LTAIBG dice:

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.

Lo que se refuerza con la obligación que se impone a los solicitantes en el artículo 33.2 b) LTPCM al decir que:

Las personas que accedan a la información pública de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley están sujetas a las siguientes obligaciones: Ejercer el derecho de acceso conforme a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho.

El Criterio interpretativo 003/2016, de 14 de julio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha entendido que una solicitud es 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 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.

En todos los casos, la respuesta debe de 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 hubiera sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente.

En el caso objeto de la presente reclamación, la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital recuerda que la Resolución 0063/2021, de 26 de mayo de 2021 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, desestimó una



reclamación en los mismos términos referida al IES “Hotel Escuela”. Sin embargo, la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital no aclara que el sujeto de la solicitud de información desestimada en esa resolución sea el mismo que en la presente reclamación.

El Criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dice que, *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 relativa 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 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.*

Conforme a este criterio, no cabe considerar que la solicitud de información objeto de la presente reclamación sea manifiestamente repetitiva a la presentada y desestimada por la Resolución 0063/2021 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

El Criterio interpretativo 0063/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, anteriormente citado, dice que una solicitud de acceso a la información pública es abusiva cuando no esté justificada con la finalidad de la ley, es decir:

- a) *que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo.*
- b) *que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.*



A lo que habría que añadir lo dicho por el Tribunal Supremo de que la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley (STS 3870/2020, de 12 de noviembre de 2020, recurso de casación C-A núm. 5239/2019).

Para el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se entiende que el ejercicio del derecho es abusivo cualitativamente y no en sentido cuantitativo, 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 CC y avalado por la jurisprudencia.*
- *Cuando de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información.*
- *Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*
- *Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe. Por su parte, el Tribunal Supremo ha dicho:*

El abuso de derecho está regulado en el art. 7.2 CC, según el cual:

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 correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.



Esta norma tiene un origen jurisprudencial, que arranca de la sentencia de esta Sala Primera del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 1944, y se inspira en lo que desde hacía unos años se había postulado por la doctrina científica:

incurre en responsabilidad el que, obrando al amparo de una legalidad externa y de un aparente ejercicio de su derecho, traspasa, en realidad, los linderos impuestos al mismo por la equidad y la buena fe, con datos para tercero o para la sociedad.

Así lo entiende en la actualidad la jurisprudencia de esta Sala, como refiere la citada sentencia 159/2014, de 3 de abril:

...la doctrina del abuso de derecho se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciada, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes, daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho, exigiendo su apreciación una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo) (Sentencia 567/2012, de 26 de septiembre, con cita las anteriores sentencias de 1 de febrero de 2006 y 383/2005, de 18 de mayo)

Para juzgar sobre la correcta apreciación en cada caso del abuso de derecho, la jurisprudencia ha precisado cuáles son los requisitos que deben concurrir (SSTS 455/2001, de 16 de mayo; 722/2010, de 10 de noviembre; 690/2012, de 21 de noviembre; y 159/2014, de 3 de abril):



a) *el uso de un derecho objetivo y externamente legal.*

b) *daño a un interés, no protegido por una específica prerrogativa jurídica.*

c) *la inmoralidad o antisocialidad de ese daño, manifestada en forma subjetiva (ejercicio del derecho con intención de dañar, con "animus nocendi"), o en forma objetiva (ejercicio anormal del derecho, de modo contrario a los fines económico-sociales del mismo) [...], ya que, en otro caso, rige la regla " qui iure suo utitur neminem laedit " (quien ejercita su derecho no daña a nadie). (STS 2859/2018, de 20 de julio de 2018, recurso Civil núm. 598/2015).*

Se hace por tanto necesario estudiar si la información solicitada por el reclamante cumple estos tres requisitos para ser considerada abusiva.

Pues bien, el análisis del primer requisito conduce al examen de si el reclamante podía ejercer, tal y como lo ha hecho, su derecho de acceso a la información pública. En este sentido, como se ha explicado en los epígrafes anteriores, al tratarse de información que obra en poder del IES Hotel Escuela, centro público no universitario de la Comunidad de Madrid, la información solicitada entraría dentro de la definición de información pública del artículo 13 LTAIBG y, por ello, puede solicitarla cualquier ciudadano. Luego, los artículos 12 y 13 de la LTAIBG legitimarían al reclamante para ejercer este derecho.

El segundo requisito haría necesario entender que el suministro de esta información al reclamante ocasiona un daño a un interés no protegido por una específica prerrogativa jurídica. La Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital considera que al solicitarse esa gran cantidad de documentos, los cuales en frecuentes ocasiones deberán ser anonimizados para suprimir los datos de carácter personal que contengan, perjudica los intereses de terceros porque supone que la dedicación a esta elaboración requiere la ocupación de una serie de empleados durante un número indeterminado de jornadas de trabajo que se prevén superiores a uno o varios meses. Pero este perjuicio al interés de terceros no justifica la apreciación del abuso del derecho mientras no



concurra el tercer requisito de la inmoralidad o anti sociabilidad de este daño. Esto es, la ausencia de una finalidad seria y legítima y la existencia de una causa objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.

En este sentido, la resolución de inadmisión objeto de la presente reclamación dice, que, dada la magnitud de lo solicitado, anonimizar con frecuencia los datos de carácter personal que contengan y procurar copias de estos documentos requiere de un tratamiento que obliga a paralizar el resto de la gestión del sujeto obligado a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado.

Si bien es cierto que el Tribunal Supremo coincide con esta afirmación al decir que el derecho de acceso a la información pública no es el derecho a obtener copia de los expedientes en la forma solicitada pues esto podría suponer una paralización de la actividad administrativa (STS 654/1995, de 9 de febrero, de 1995, recurso de casación C-A núm. 2514/1992), este motivo no cabe aplicarlo a la Comunidad de Madrid. Ello es así porque la Ley de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid regula entre sus preceptos la solución al problema, al establecer la posibilidad de otorgar la información en una modalidad o formato diferente al elegido e incluso establecer la posibilidad de conceder el acceso a la dependencia pública o archivo donde la información esté depositada. Así, el artículo 44 LTPCM dice:

El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio...La información se proporcionará en la modalidad solicitada, a menos que no sea técnicamente posible, resulte excesivamente gravosa para el sujeto obligado o exista una alternativa más económica.

Por ello, el artículo 33.1 c) y f) LTPCM reconoce al solicitante el derecho a:



...ser asistidos en su búsqueda de información y conocer las razones en que se fundamenta la denegación del acceso a la información solicitada y, en su caso, el otorgamiento del acceso en una modalidad o formato distinto al elegido y le imponen la obligación de cumplir las condiciones que se hayan señalado en la resolución que conceda el acceso directo a las fuentes de información y el acceso a la dependencia pública o archivo donde la información esté depositada (art. 33.2 c) LTPCM).

Y, si bien el artículo 45 LTPCM establece que el reconocimiento del derecho de acceso conlleva el de obtener copias de los documentos solicitados, también añade que cabe excepcionar de esta obligación a la Administración cuando por su cantidad o complejidad conlleve un coste desproporcionado para la Administración.

Pero, a mayor abundamiento, la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital, una vez que se ha presentado reclamación ante el Consejo de Transparencia y Participación, suministra junto con las alegaciones información relacionada con la materia objeto de la reclamación, por lo que debería haber admitido parcialmente la solicitud o, por el artículo 40 LTPCM, haber dado opción al reclamante a que aceptase esta documentación como muestra de su disponibilidad a suministrar la información solicitada o al menos parte de ella, por imposibilidad de suministrar la totalidad de la pedida.

Conforme a lo anterior, tampoco puede alegar la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital como causa de inadmisión que dar respuesta a la presente petición por el Portal de Transparencia en los términos solicitados se considera “inviabile” y por ello inadmitir la solicitud de información por aplicación del artículo 18.1 e) LTAIBG. Si la Dirección de Área considera que a través del Portal no puede enviar la documentación, por el artículo 33 LTPCM deberá plantear al reclamante un método alternativo para suministrarle la misma.



RESOLUCIÓN

En atención de todos los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad Autónoma de Madrid ha decidido,

PRIMERA. ESTIMAR PARCIALMENTE la reclamación presentada por D. [REDACTED] con número RDACTPCM086/2022, debiendo ser concedida la información solicitada al reclamante en un formato distinto al elegido en su solicitud, dada la imposibilidad manifiesta por parte de la administración reclamada de ponerla a su disposición en dicho formato.

SEGUNDO. Instar a la Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid a que en el plazo máximo de 20 días remita al reclamante la información solicitada por cualquiera de las formas o formatos permitidos por la LTPCM, fundamentando las razones por la que se considera que esa opción es la que menos gravosa a la gestión y el funcionamiento ordinario de la Administración y respeta la normativa de protección de datos de carácter personal, debiendo remitir al Consejo testimonio de las actuaciones llevadas a cabo para la ejecución del contenido de la presente resolución.

TERCERO. Recordar a la Consejería que si no se diera cumplimiento al contenido de la presente resolución o lo hiciera de forma parcial o defectuosa, el Área a la que corresponda la tramitación de la reclamación, o el Pleno en los casos que le corresponda, remitirán los correspondientes requerimientos instándole al cumplimiento íntegro de la misma y, de no atenderlos, se podrá remitir el expediente a la Presidencia del Consejo para que inicie el



procedimiento sancionador regulado en el Título VI de la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de todo ello se dejará constancia en el informe que el Consejo remite anualmente a la Mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con el artículo 48 del Reglamento de Funcionamiento y Organización del Consejo de Transparencia y Participación, esta resolución tiene carácter ejecutivo y será vinculante para los sujetos obligados por la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril y el artículo 37 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, esta resolución pone fin a la vía administrativa.

Madrid, en la fecha que figura en la firma.

Antonio Rovira Viñas. Presidente
Responsable del Área de Acceso a la Información

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero
Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana



Rafael Rubio Núñez. Consejero

Responsable del Área de Publicidad Activa y Control

Conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa y en un plazo de dos meses desde el día siguiente a la notificación de esta, puede interponerse el correspondiente recurso contencioso-administrativo.