

RESOLUCIÓN:358/2026

CRITERIO INTERPRETATIVO SOBRE RECLAMACIONES ABUSIVAS

1. OBJETO

La presente resolución tiene por objeto la formulación de un criterio interpretativo del CRT CLM sobre la aplicación de la causa de inadmisión prevista 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 (LTAIBG), relativa a solicitudes manifiestamente repetitivas o de carácter abusivo, tomando como base la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), en particular la Resolución R CTBG 2025-0982 (expte. 819/2025), así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

2. MARCO NORMATIVO Y DOCTRINAL

1. Normativa aplicable

- Artículos 12, 13 y 18.1.e) LTAIBG.
- Artículo 7.2 del Código Civil (prohibición del abuso de derecho).
- Artículo 28 de la LJCA (acto firme y consentido).

2. Doctrina jurisprudencial

- STS de 16 de octubre de 2017 y STS de 2 de junio de 2022: interpretación restrictiva de los límites al derecho de acceso.
- STS de 12 de noviembre de 2020: exigencia de doble requisito (abuso + falta de finalidad).
- STS de 15 de noviembre de 2010: configuración del abuso de derecho como extralimitación objetiva y subjetiva.

3. Doctrina del CTBG

- Criterio interpretativo 3/2016.
- Resoluciones relevantes, en particular:
- R CTBG 2025-0982 (expte. 819/2025).
- R CTBG 1129/2024.

3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

El derecho de acceso a la información pública reconocido en los artículos 12 y 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, constituye un derecho de amplio alcance cuya efectividad exige interpretar de forma estricta y restrictiva tanto sus límites como las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la misma norma. Así lo ha declarado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al señalar que no cabe aceptar restricciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado de dicho derecho, lo que obliga a una motivación reforzada cuando se acuda a la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG.

En este contexto, resulta necesario distinguir, aunque estén estrechamente relacionados, los conceptos de solicitud manifiestamente repetitiva y solicitud abusiva. La primera concurre cuando existe una coincidencia sustancial con solicitudes anteriores formuladas por el mismo solicitante que hayan sido resueltas mediante acto firme, sin que se haya producido una modificación relevante de las circunstancias o del contenido de la información solicitada. En tales supuestos, la reiteración no requiere identidad literal ni inmediata, siendo suficiente la persistencia en el mismo objeto material o en los mismos bloques temáticos, de modo que la nueva solicitud se configure, en esencia, como una reproducción de otra previamente resuelta y no impugnada, con los efectos propios de los actos administrativos firmes.

Por su parte, la apreciación del carácter abusivo exige, conforme a la doctrina consolidada del Tribunal Supremo, la concurrencia de un doble requisito: de un lado, un elemento objetivo consistente en el ejercicio anormal o excesivo del derecho, atendiendo a factores como el volumen, la reiteración, la complejidad o el nivel de desagregación de la información solicitada, así como el impacto que su tramitación genera en el funcionamiento ordinario del sujeto obligado; y, de otro, un elemento subjetivo referido a la ausencia de una finalidad legítima de transparencia o a la desviación del derecho respecto de su finalidad propia. Este doble canon, que deriva de la configuración general del abuso de derecho en el artículo 7.2 del Código Civil y ha sido expresamente exigido por la jurisprudencia, impide considerar suficiente la mera intensidad en el ejercicio del derecho si no se acredita, además, su desconexión con la finalidad de control de la actuación pública que justifica la LTAIBG.

La valoración de estos elementos no puede realizarse de forma aislada respecto de cada solicitud, sino que exige un análisis global del comportamiento del solicitante, en línea con la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En este sentido, la concurrencia de una pauta continuada de solicitudes caracterizadas por su frecuencia, su acumulación en periodos temporales reducidos, su reiteración temática sustancial y su elevado grado de detalle puede revelar un uso intensivo y desproporcionado del derecho de acceso que, aun siendo formalmente correcto en cada solicitud considerada individualmente, constituye en conjunto una extralimitación contraria a los límites normales de su ejercicio.

A efectos operativos, pueden considerarse indicios relevantes de dicho ejercicio abusivo la presentación masiva o sistemática de solicitudes, la reiteración de

bloques temáticos previamente resueltos, la exigencia de información altamente desagregada o de elaboración compleja, la amplitud temporal excesiva de las peticiones y la acumulación de múltiples cuestiones heterogéneas en una misma solicitud, especialmente cuando todo ello comporta una carga administrativa significativa que compromete la capacidad del sujeto obligado para atender adecuadamente sus funciones. No obstante, la concurrencia de estos indicios debe ser acreditada de forma concreta y suficiente, no siendo admisible una invocación genérica o estereotipada de la causa de inadmisión.

En esta misma línea, merece especial consideración la dispersión en la temática de las solicitudes, en cuanto puede comportar la activación simultánea de una pluralidad de unidades administrativas, con el consiguiente incremento acumulativo de la carga organizativa del sujeto obligado.

Aunque la heterogeneidad material de las peticiones no integra por sí misma una causa autónoma de inadmisión, sí puede constituir un indicio especialmente significativo del impacto administrativo, real o potencial, derivado de una determinada pauta de ejercicio del derecho de acceso, singularmente cuando obliga a desplegar una coordinación interdepartamental intensa en plazos especialmente breves.

A su vez, la concentración temporal de solicitudes —presentadas simultáneamente o de forma seriada en periodos muy reducidos— puede producir una sobrecarga singularmente intensa, cualitativamente distinta de la mera reiteración espaciada en el tiempo. Tal concentración, unida a la diversidad material de las peticiones y al elevado grado de desagregación exigido, permite apreciar con mayor precisión la incidencia de la conducta del solicitante sobre la capacidad de la Administración para atender no solo sus propias solicitudes, sino

también el conjunto de procedimientos ordinarios y de acceso que integran su actividad.

Desde esta perspectiva, la motivación reforzada exigible para la aplicación del artículo 18.1.e) LTAIBG debe incorporar, siempre que ello sea posible, una descripción precisa del impacto interdepartamental ocasionado: unidades afectadas, necesidad de recabar información de distintas áreas, eventual intervención de servicios técnicos o jurídicos, complejidad de la localización documental y riesgo de afectación al cumplimiento de otros plazos administrativos. Solo de este modo se evita que la causa de inadmisión repose en consideraciones abstractas o estereotipadas, dotando a la resolución de una base fáctica suficiente, concreta y susceptible de verificación.

Por otra parte, la finalidad de la transparencia actúa como criterio delimitador esencial del derecho de acceso, de modo que su ejercicio debe orientarse al control de la actuación pública y al conocimiento del uso de los recursos públicos. Cuando el uso del derecho se aparta de esta finalidad y se convierte en un instrumento de saturación administrativa o en una práctica reiterada y desproporcionada, puede justificarse la aplicación del artículo 18.1.e) LTAIBG. Ahora bien, debe recordarse que la eventual existencia de un interés privado en la solicitud no constituye, por sí sola, causa suficiente de inadmisión, dado que la ley no condiciona el ejercicio del derecho a la acreditación de un interés público específico.

Finalmente, la aplicación de esta causa de inadmisión debe respetar en todo caso el principio de proporcionalidad, lo que implica que la inadmisión total de la solicitud solo será legítima cuando no existan medidas menos restrictivas que permitan satisfacer, siquiera parcialmente, el derecho de acceso. En este sentido, deberá valorarse la posibilidad de acotar el objeto de la solicitud, facilitar información ya disponible o proporcionar datos en forma agregada, evitando así

una restricción innecesaria del derecho. En consecuencia, la inadmisión por solicitudes repetitivas o abusivas exige una ponderación cuidadosa de las circunstancias concurrentes, sustentada en una motivación suficiente que permita verificar tanto la existencia de un ejercicio extralimitado del derecho como su desconexión con la finalidad de transparencia que legitima su reconocimiento en nuestro ordenamiento jurídico.

4. CONCLUSIÓN Y DE CRITERIO INTERPRETATIVO

A la vista de lo expuesto, se aprueba el siguiente:

CRITERIO INTERPRETATIVO DEL CRT SOBRE LA INADMISIÓN DE SOLICITUDES POR ABUSO CUANTITATIVO (ART. 18.1.e LTAIBG)

A efectos de garantizar una aplicación homogénea, proporcionada y jurídicamente segura de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha establece el siguiente criterio en relación con el denominado abuso cuantitativo en el ejercicio del derecho de acceso:

Se entenderá que concurre abuso cuantitativo cuando el ejercicio del derecho de acceso, atendiendo a su volumen, frecuencia, reiteración y nivel de exigencia, supere manifiestamente los límites normales de su utilización conforme a los parámetros de razonabilidad y buena fe, generando una carga administrativa desproporcionada que comprometa de forma relevante el funcionamiento ordinario del sujeto obligado, y no resulte justificado por la finalidad de transparencia de la ley.

La apreciación de dicho abuso exigirá necesariamente una valoración global del comportamiento del solicitante, no limitada a una solicitud aislada, en la que se

tengan en cuenta, de forma acumulativa o concurrente, los siguientes elementos objetivos:

- La presentación de un número elevado de solicitudes en un periodo temporal reducido o sostenido en el tiempo, revelador de una utilización intensiva del derecho.
- La reiteración sustancial de bloques temáticos, aunque no exista identidad literal entre solicitudes.
- La formulación de solicitudes extensas que integren múltiples peticiones heterogéneas o desagregadas, cuyo tratamiento requiera un esfuerzo administrativo significativo.
- La exigencia de niveles de detalle, desagregación o tratamiento de la información que excedan de lo razonablemente exigible en el marco del derecho de acceso.
- El impacto efectivo o potencial de dichas solicitudes en la capacidad del órgano para atender de manera equilibrada sus funciones ordinarias y el resto de las solicitudes de acceso.

Junto a estos elementos objetivos, deberá apreciarse un elemento funcional o finalista, consistente en la falta de adecuación del ejercicio del derecho a la finalidad de control de la actuación pública que persigue la LTAIBG, lo que podrá inferirse, entre otros factores, de la reiteración intensiva, acumulativa y no modulada de solicitudes que, en su conjunto, evidencien una desviación del uso razonable del derecho.

En todo caso, la inadmisión por abuso cuantitativo requerirá una motivación reforzada, que deberá:

- Describir de forma concreta el patrón de comportamiento del solicitante

(número de solicitudes, periodo temporal, temáticas, carga generada).

- Explicar de qué modo dicho patrón supera los límites normales del ejercicio del derecho.
- Justificar la afectación real o potencial al funcionamiento del servicio público.
- Razonar la ausencia de proporcionalidad o de adecuación a la finalidad de la ley.

Asimismo, antes de acordar la inadmisión total, el órgano deberá valorar expresamente la posibilidad de adoptar medidas menos restrictivas, tales como la tramitación parcial de la solicitud, su reconducción o la facilitación de información disponible en formatos agregados, dejando constancia de dicha ponderación en la resolución.

En consecuencia, podrá acordarse la inadmisión de solicitudes por abuso cuantitativo cuando, conforme a los parámetros expuestos, se constate un ejercicio intensivo, reiterado y desproporcionado del derecho de acceso que, considerado en su conjunto, exceda los límites normales de su ejercicio y no responda a la finalidad de transparencia, siempre que dicha apreciación se fundamente en una motivación suficiente, individualizada y respetuosa con el principio de proporcionalidad.

**El Presidente del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de
Castilla-La Mancha**