



Resolución 823/2021

S/REF: 001-059491

N/REF: R/0823/2021; 100-005845

Fecha: La de firma

Reclamante: Real Aero Club de España

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana/AESA

Información solicitada: Sentencias dictadas frente a resoluciones de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 2 de agosto de 2021 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

Copia de las Sentencias dictadas por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, desde el 01/01/2021 hasta la fecha en la que se resuelva la presente solicitud, que hayan resuelto recursos contencioso-administrativo frente a resoluciones o actuaciones administrativas dictadas por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, excluyéndose aquellas que versen sobre aspectos de personal (función pública).

Si dichas Sentencias contuvieran datos de carácter personal, se solicita acceso parcial previa anonimización de aquellos datos personales (siguiendo los mismos criterios que los utilizados por el CGPJ para la publicación de Sentencias).

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

2. Mediante resolución de fecha 30 de agosto de 2021, la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA (AESA), del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA contestó al solicitante lo siguiente:

Es preciso significar que la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial dispone en su artículo 234: “1. Los Letrados de la Administración de Justicia y funcionarios competentes de la Oficina judicial facilitarán a los interesados cuanta información soliciten sobre el estado de las actuaciones judiciales, que podrán examinar y conocer, salvo que sean o hubieren sido declaradas secretas o reservadas conforme a la ley.

2. Las partes y cualquier persona que acredite un interés legítimo y directo tendrán derecho a obtener, en la forma dispuesta en las leyes procesales y, en su caso, en la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, copias simples de los escritos y documentos que consten en los autos, no declarados secretos ni reservados. También tendrán derecho a que se les expidan los testimonios y certificados en los casos y a través del cauce establecido en las leyes procesales.”

Por otra parte, señala el art. 140 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil LEC, a propósito de la información sobre actuaciones: “1. Los Letrados de la Administración de Justicia y funcionarios competentes de la Oficina judicial facilitarán a cualesquiera personas que acrediten un interés legítimo y directo cuanta información soliciten sobre el estado de las actuaciones judiciales, que podrán examinar y conocer, salvo que sean o hubieren sido declaradas reservadas conforme a la ley. También podrán pedir aquéllas, a su costa, la obtención de copias simples de escritos y documentos que consten en los autos, no declarados reservados.

2. A petición de las personas a que se refiere el apartado anterior, y a su costa, se expedirán por el Letrado de la Administración de Justicia los testimonios y certificados que soliciten, con expresión de su destinatario.

3. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, los tribunales por medio de auto podrán atribuir carácter reservado a la totalidad o a parte de los autos cuando tal medida resulte justificada en atención a las circunstancias expresadas por el apartado 2 del artículo 138.

Las actuaciones de carácter reservado sólo podrán ser conocidas por las partes y por sus representantes y defensores, sin perjuicio de lo previsto respecto de hechos y datos con relevancia penal, tributaria o de otra índole.”

Atendiendo a lo dispuesto por ambas normas, el solicitante puede requerir a la Administración de justicia que es la competente en la materia, aquellos procedimientos y sentencias respecto de los que tengan un interés directo.

Conjuntamente con la normativa específica citada, resulta necesario tener en cuenta aquí las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información contenidas en el artículo 18 LTAIBG, entre las que se cita en su apartado e) aquellas: “Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de esta Ley”.

Resulta pertinente analizar el sentido que se debe dar a la frase “carácter abusivo no justificado con la finalidad de esta Ley”. Para ello, se seguirá el criterio interpretativo del CTIBG 3/2016 en el que se fundamenta el concepto “abusivo” a la luz de lo establecido en el artículo 7.2 del Código Civil, también avalado por la jurisprudencia, como: “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”.

Parece claro que acceder a todas las sentencias de los años 2020 y 2021 (ya que a los dos años se refiere en el encabezado de su solicitud), en las que AESA haya sido parte, a excepción hecha de aquellas que versen sobre cuestiones de personal, resulta claramente abusivo por lo indiscriminado. Parece que al solicitante le interesan todos los actos dictados por esta Agencia: control del tráfico aéreo, mercancías peligrosas, licencias del personal aeronáutico, aeropuertos, aeronavegabilidad, servidumbres, etc, etc, y así un sinfín de actividades respecto de las que AESA es competente y puede tener contenciosos, cuando no se debe perder de vista que el RACE tiene como objeto social distintos aspectos de la aviación no comercial, lo que ya en sí mismo sería abusivo por excesivo.

Por otra parte, el tratamiento, elaboración y sistematización de la información, obligaría a disponer de una serie de efectivos de los que habría que prescindir para la realización ordinaria de otras actividades administrativas de obligado cumplimiento, lo que inevitablemente redundaría en un claro impedimento para la atención de otras tareas que tengan encomendadas.

“Constituyen los fines y el objeto del REAL AERoclub DE ESPAÑA la promoción y fomento de las actividades relacionadas con el sector de la aviación civil no comercial, potenciando las mismas y acercándolas a todos los ciudadanos, así como la eficaz defensa de los intereses de dicho sector, la formación y asesoramiento en materias propias de éste, y la prestación de servicios relativos al ámbito aeronáutico no comercial, asumiendo todas aquellas competencias que como entidad colaboradora de la Administración Aeronáutica ésta estime conferirle”.

De todo lo anterior debe desprenderse de manera clara que se está ante una solicitud claramente abusiva no justificada con la finalidad de la Ley.

Por todo ello, esta Dirección ha resuelto inadmitir la solicitud del Real Aeroclub de España por encontrarse la misma dentro de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) LTAIBG.

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 29 de septiembre de 2021, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido resumido:

(...)

Esta parte considera que la resolución objeto de reclamación no es ajustada a derecho en base a los motivos señalados más adelante, debiendo traer a colación -por su identidad con este caso- la Resolución 592/20191, de 10 de octubre, de la GAIP, que estima la solicitud de acceso a “Copia de sentencias y resoluciones de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en las que sea parte el Ayuntamiento”.

(1) En relación al primer motivo de inadmisión. Normativa específica.

AESA considera que el acceso a las sentencias judiciales se encuentra regulado en las normas procesales y, por tanto, es necesario dirigirse al poder judicial para que, en base a su norma específica, facilite acceso a la documentación solicitada.

AESA viene a confundir el acceso a los expedientes judiciales por las partes o por terceras personas interesadas -que viene regulado en las normas procesales-, con el acceso a la documentación que obra en AESA y que viene referido a las resoluciones judiciales que le afectan por haber revisado decisiones administrativas previamente adoptadas.

Como señala la Resolución 592/2019 del GAIP, la copia de las sentencias que obran en poder de AESA se califica como información pública, y aunque hayan sido elaborados por terceros, se encuentra en poder de AESA al haber sido parte en dichos procedimientos y, además, dichas sentencias vienen a revisar las decisiones adoptadas por AESA.

Por otro lado, la LOPJ y la LEC no contienen ningún régimen de transparencia o de acceso a la documentación pública, los artículos citados de adverso únicamente contemplan la forma de acceso al expediente completo por partes que participan en el procedimiento o por terceras

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

personas que acrediten un interés legítimo. Dichas normas no suponen una regulación en materia de transparencia que sustituya, por especialidad, la Ley 19/2013.

(2) En relación al segundo motivo de inadmisión. Consideración de abusiva.

En relación a este motivo tenemos que tener en cuenta el Criterio Interpretativo 3/2016, de ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que, a pesar de citarlo la reclamada en su resolución, posteriormente se aporta de dichos criterios interpretativos.

Por un lado, la Administración reclamada viene a manifestar el excesivo volumen de documentación solicitada y que la facilitación de acceso a tal volumen de documentación obligaría a disponer de una serie de efectivos de los que habría que prescindir para la realización ordinaria de otras actividades administrativas. Dicha manifestación es sumamente genérica y aplicable a cualquier tipo de solicitud, sin que se justifique o motive su especial relevancia para la información solicitada.

La Administración no realiza ninguna ponderación razonada ni basa su decisión en indicadores objetivos, sino que lo manifiesta como una mera excusa para evitar el acceso a dicha documentación por parte de esta entidad, cuando es conocedora que esta entidad representa y defiende en sede judicial a todos los usuarios de la aviación general en todos los ámbitos de la Agencia (aeródromos, licencias de pilotos, centros de mantenimiento, configuración del espacio aéreo, aeronavegabilidad, escuelas de formación, ...)

Es necesario manifestar que la Administración reclamada tiene la documentación solicitada elaborada y ordenada, disponiendo de recursos personales específicos que se dedican a realizar un seguimiento de dichas resoluciones.

En ese sentido, la reclamada ha realizado un encargo a un medio propio (SENASA) entre cuyos cometidos está el “seguimiento de los asuntos judiciales”, “control y seguimiento en la ejecución de sentencias recibidas” o los “Servicios de apoyo y soporte a AESA para la presentación estadística de sanciones impuestas, según cuantía, tipificaciones u otros criterios, así como estimaciones en los ingresos y análisis de coste/ingreso Se incluye el control de sentencias recibidas relacionadas con los expedientes sancionadores”.

Asimismo, la reclamada tiene una relación de todos los procedimientos seguidos y sus sentencias para distintos fines, entre otros:

+ Disponen de la relación de procedimientos y sentencias a efectos del convenio de asistencia jurídica entre la Abogacía del Estado y AESA.

+ Disponen de la relación de procedimientos y su documentación a efectos de su control por parte de la Intervención y el Tribunal de Cuentas. En ese sentido señalar que en la memoria de todas las cuentas anuales⁴ realizadas por AESA figura un apartado de “pleitos vivos” a 31/12. En las últimas cuentas anuales publicadas, de 2019, figuran 16 pleitos vivos, por lo que tampoco es un número desorbitado de documentos a los que se pide acceso.

Dicha información se encuentra debidamente clasificada en un software de Gestión Documental, sin que su acceso requiera un excesivo trabajo para AESA.

En este aspecto la resolución de AESA viene a confundir el concepto de “interés legítimo” recogido en el criterio interpretativo al considerar. Así, viene a considerar dicho interés legítimo en la existencia o no de un interés directo y personal de esta parte en dicha información (interés que si existe para ejercer una adecuada defensa del sector), cuando el concepto de “interés legítimo” que señala el criterio interpretativo se refiere a otro aspecto.

(3) Por otro lado, también consideramos necesario manifestar que un gran número de administraciones otorgan publicidad activa de todas las resoluciones judiciales dictadas en revisión de sus actuaciones administrativas. A modo de ejemplo:

1- El propio CTBG publica en su página web todos los recursos judiciales presentados, además de la totalidad de resoluciones que adopta.

2- La práctica totalidad de ayuntamientos publica en su página web (publicidad activa) las resoluciones judiciales de los procedimientos en los que han sido parte.

<https://www.malaga.eu/gobierno-abierto/transparencia-ayuntamiento/publicidad-activa/resoluciones-judiciales/>

https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=u252bce45_148c9ee58b6_7f6d

Consideramos que el acceso a las resoluciones judiciales dictadas contra una Administración son un elemento básico de la transparencia, ya que es un elemento que no solo viene a interpretar la normativa y a revisar la corrección de las resoluciones dictadas por una Administración, siendo un verdadero termómetro de la Administración, sino que también otorga una mayor seguridad jurídica a los administrados al permitir conocer criterios y posturas previas de la Administración, evitando que la Administración adopte decisiones arbitrarias y contrarias a su actuar normal.

Es más, Transparencia Internacional considera que uno de los indicadores de transparencia es la publicidad activa de las resoluciones judiciales https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/02/cuadro_indicadores_ita-2017.pdf

En base a lo expuesto, SOLICITO se acuerde admitir la presente reclamación y, en base a las manifestaciones realizadas, se acuerde estimar la misma ordenando a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea que facilite acceso a la documentación solicitada.

4. Con fecha 30 de septiembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 15 de octubre de 2021 se recibió escrito de la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA (AESA), con el siguiente contenido resumido:

En la primera de las alegaciones del reclamante únicamente viene a poner de manifiesto la personalidad jurídica de la Asociación reclamante y la consecución del fin entorno al cual se agrupan sus miembros. En ningún punto de la resolución que se reclama se ha cuestionado genéricamente el interés legítimo que puede amparar al RACE para acceder a la información por lo que nada se puede añadir sobre esta afirmación. Más bien al contrario, como perfectamente conoce el reclamante, participa en diversas reuniones organizadas por AESA en representación del sector de la aviación no comercial.

La alegación cuarta pone de manifiesto la disconformidad del RACE respecto a los motivos de inadmisión que han fundado la resolución que se reclama, basando sus argumentos en una Resolución de la Comissió de Garantías del Dret d'accés a la informació pública de Catalunya, a cuya competencia no está sometida esta Agencia. Tampoco en la Resolución recurrida se niega la calificación de información pública de las sentencias solicitadas. Únicamente se indica que las mismas habrán de ser solicitadas en instancias judiciales, pues aunque efectivamente como dice el reclamante. En apoyo de esta posición, hay que hacer referencia a la Sentencia de Apelación de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional 1/2019, de 30 de mayo de 2019, que dispone que "el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos jurídica para su uso por profesionales a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate".

Como segundo motivo de la inadmisión, refiere la consideración abusiva de la misma, que tal y como contiene la Resolución, se fundamenta en la definición del término "abusivo" a la luz de lo establecido en el artículo 7.2 del Código Civil.

Lo que se solicita es el 100% de las sentencias judiciales de los años 2020 y 2021, sin que sirva de argumento que la información esté elaborada y ordenada, como lógicamente deben estar

todos los expedientes administrativos, pero no lo está específicamente para este fin ni tal y como habría que facilitarla, que en todo caso exigiría el deber de anonimizarla, como así ya se encuentra en el Centro de Documentación Judicial según se ha indicado anteriormente.

Como ya señaló la de 30 de mayo de 2019, dictada en el recurso de apelación 1/2019: “.....una solicitud de información de estas características, por su volumen, extensión, período de tiempo, identificación y medios para instrumentar la petición, además de ocasionar una disfunción manifiesta, no deja de ser un desiderátum no acorde con el espíritu y finalidad de la normativa de transparencia. Una solicitud de estas características no deja de ser una instrumentación de la normativa de transparencia con una finalidad -cierto es, ya se ha dicho, que la ley no exige motivación, aunque sí puede tenerse en cuenta- que, repetimos, en criterio de la Sala no se acomoda al espíritu y finalidad de la norma, más allá, desde luego, de intereses puramente particulares.”

No puede por menos que tenerse en consideración aquí la naturaleza asociativa del RACE ya que su personalidad jurídica viene constituida para el cumplimiento de unos fines específicos que no coinciden con todos los ámbitos de actividad de AESA, sino exclusivamente con el centrado en la aviación no comercial, lo que no está alineado con la falta de discriminación de las sentencias requeridas ni puede ampararse el derecho de acceso con la propia finalidad de la Ley. El derecho a la transparencia de la información no puede en ningún caso ampliar el objeto de la asociación ni ir más lejos del cumplimiento de sus propios fines de acuerdo con los Estatutos de aplicación, lo que debe ponerse en relación con el interés legítimo para su delimitación.

Carece de fundamento citar por su parte el encargo realizado por AESA a SENASA para el apoyo en la tramitación de expedientes sancionadores, de inicio a fin, ya que el seguimiento de asuntos judiciales únicamente se realiza respecto de tales expedientes, y es la plantilla de personal de la Coordinación de la Asesoría Jurídica la que realiza estas actividades para lo que cuenta exclusivamente con un administrativo. No puede compartirse por tanto que la facilitación de las sentencias no suponga un gran esfuerzo cuando resulta difícil el cumplimiento de las tareas ordinarias con el personal con el que cuenta AESA.

Además, entiende esta Agencia al contrario de lo que manifiesta el RACE, que se ha cumplido con el criterio interpretativo 3/2016, y que no se encuentra justificada una petición indiscriminada de sentencias en las que haya sido parte AESA, sea cual sea su materia y ámbito de actividad ya que la finalidad de la Ley de Transparencia hay que ponerla en relación con el objeto y finalidad del RACE, siendo por otra parte accesibles, como se ha reiterado anteriormente a través del Centro de Documentación Judicial.

Por último, referirnos a las consideraciones que realiza el reclamante sobre la existencia de numerosas administraciones, entre las que cita ese Consejo y los Ayuntamientos de Málaga y Vitoria -Gasteiz, como ejemplo de que se deberían hacer públicas por parte de AESA todas las resoluciones judiciales en las que se halle implicada. Se trata de comparar lo que realizan otras entidades para justificar que no se trata de una petición abusiva.

Resulta improcedente juzgar la actuación de una entidad pública como es el caso de AESA que tiene la consideración de autoridad aeronáutica, y por tanto, especializada en esta materia, con otro tipo de instituciones que como los ayuntamientos son entidades locales básicas de la organización territorial del Estado.

Por último indicar que la solicitud de acceso a la información realizada nada decía de que la misma debiera encontrarse disponible en la página web de la Agencia como publicidad activa, razón por la cual no puede replantear en esta instancia esta cuestión. Cabe citar aquí la Resolución de ese Consejo ante reclamación del propio RACE N/REF: R/0932/2020; 100-004648: “Como ha sostenido en múltiples ocasiones este Consejo de Transparencia (por ejemplo, las resoluciones R/0202/20176, R/0270/20187 y R/0319/20198) no es permisible cambiar los términos de la solicitud en vía de Reclamación, dado que se podría perjudicar el principio de la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 de nuestra Constitución, en virtud del cual debe existir la certeza de que una determinada situación jurídica previa no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso a la *copia de las Sentencias dictadas por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, desde el 01/01/2021 hasta la fecha en la que se resuelva la presente solicitud, que hayan resuelto recursos contencioso-administrativo frente a resoluciones o actuaciones administrativas dictadas por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, excluyéndose aquellas que versen sobre aspectos de personal (función pública), formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.*

La Administración deniega el acceso haciendo referencia, en primer lugar, a la normativa reguladora del acceso a las partes y quienes ostenten un interés legítimo a los documentos que consten en los procedimientos judiciales, y, a continuación, alegando que la solicitud es abusiva y por tanto incurre en la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1. e) de la LTAIBG.

4. El análisis de las razones invocadas para fundamentar la denegación de la solicitud exige, en primer término, aclarar que de la normativa que regula el acceso de las partes y los interesados a la documentación obrante en los procesos judiciales no cabe derivar ningún óbice a la pretensión ejercida en el presente caso, pues es evidente que el solicitante no actúa como interesado en un procedimiento judicial sino como titular del derecho de acceso

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

a la información pública reconocido en la Constitución y regulado en la LTAIBG, cuyo régimen jurídico es el que rige íntegramente el supuesto que nos ocupa.

Corresponde por tanto únicamente valorar en este procedimiento si efectivamente concurre la causa de inadmisión de la letra e) del artículo 18.1 de la LTAIBG invocada, según la cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *“Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la ley”* y, en particular, si la solicitud de la que deriva la presente reclamación tiene un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la ley como afirma la reclamada.

A estos efectos, es obligado comenzar recordando la doctrina formulada por el Tribunal Supremo en su Sentencia 3530/2017, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que el Alto Tribunal determina con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: *“Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.”* Y, concluye estableciendo la siguiente doctrina en interés casacional: *“La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

Una exigencia de interpretación estricta de los límites y de las causas de inadmisión del derecho que, posteriormente, ha venido exigiendo de manera constante en sus pronunciamientos, como él mismo se ha encargado de recordar en la Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558):

“La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de 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.

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información».

5. Partiendo de este inexcusable criterio hermenéutico, no cabe apreciar que en el presente caso las razones alegadas permitan fundar la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) de la LTAIBG.

La Agencia requerida considera que pretender acceder a todas las sentencias de dos años en las que haya sido parte, a excepción de las que versen sobre personal, “*resulta claramente abusivo por lo indiscriminado*”, dado que la entidad solicitante sólo tiene como objeto social distintos aspectos de la aviación no comercial y, sin embargo, se interesa por los contenciosos que versen sobre otros ámbitos. Añade a ello que las tareas necesarias para preparar la información solicitada obligarían a destinar una serie de efectivos en detrimento de otras actividades administrativas, lo que redundaría en un impedimento para atenderlas.

En relación con la primera de alegaciones es necesario comenzar señalando que, si bien nuestros tribunales han establecido -en las sentencias de la Audiencia Nacional citadas en los antecedentes y en otras concordantes- que el derecho de acceso a la información no puede ser confundido con un derecho a que se confeccione un informe por un órgano público a instancias de un particular, y que el objetivo de la LTAIBG no es facilitar la creación de una base de datos jurídica para su uso por profesionales privados a costa de la utilización de recursos de la Administración, también han dejado claro que la persecución de un interés privado no es, por sí misma, causa de inadmisión de las solicitudes. En este sentido, baste recordar que el Tribunal Supremo en su Sentencia de 12 de noviembre de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:3870), tras subrayar que el artículo 17.3 de la LTAIBG acoge el principio de que no es necesario que el solicitante justifique los motivos de su petición de acceso a la información pública, indicó que de ello resulta con claridad que “*la falta de justificación o motivación no podrá, por sí sola, fundar la desestimación de la solicitud, de lo que se sigue que la expresión en la solicitud de una justificación basada en intereses "meramente privados", (...) tampoco*

puede por si sola ser causa del rechazo de la solicitud, salvo que concurran otras circunstancias como, por vía de ejemplo, el carácter abusivo de la solicitud no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, que como antes se ha dicho constituye la causa de inadmisión del artículo 18.3 LTAIBG.” (FJ. 4º), y concluyó sentando la siguiente doctrina en interés casacional: “Respecto de las causas de inadmisión del artículo 18, entre las mismas no se incluye la persecución de un interés meramente privado, y la atención a la finalidad de la norma opera como causa de inadmisión de la solicitud, de acuerdo con el artículo 18.1.e), en los supuestos de solicitudes en las que concurran los requisitos de presentar un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley” (FJ.6º).

Teniendo presente esta doctrina del Tribunal Supremo, no cabe derivar de los fines sociales de una persona jurídica limitación alguna en relación con el alcance material de su derecho de acceso a información pública, como pretende la reclamada, pues el mismo se reconoce con independencia del interés legítimo de quienes lo ejercen, que ni tan siquiera es necesario explicitar y, por otra parte, la persecución de un mero interés particular no es, por sí solo, motivo suficiente para fundar una inadmisión.

Tampoco cabe apreciar que la solicitud que nos ocupa presente un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley.

El abuso de derecho es una conducta declarada ilícita por el artículo 7 del Código Civil en el que se dispone que «[l]os derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe», a lo que añade que «[l]a Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo», precisando acto seguido que «[t]odo 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.»

Ahora bien, para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo ha de constatarse que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal recopiló en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia 6592/2010, de 15 noviembre (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos:

“La doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº. 1820/2000) 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 apreciado, 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 (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).”

Ninguna de estas condiciones de carácter subjetivo y objetivo se aprecian en el presente caso. Ni hay una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima, con voluntad de perjudicar o huérfana de interés legítimo, ni se observa un exceso en el uso del derecho que pueda calificarse como anormal. La solicitud se presenta en ejercicio de un derecho subjetivo constitucional y legalmente reconocido, su objeto es información pública de acuerdo con la definición de la misma contenida en el artículo 13 de la LTAIBG, y no supone riesgo para derechos de terceros.

Por otra parte, la condición de abusiva de la solicitud tampoco puede derivarse de su extensión. A este respecto, también es necesario recordar que, si bien el volumen y la complejidad de la información solicitada es un elemento a valorar en relación con la admisibilidad de las solicitudes, como éste Consejo ha explicitado en muchas ocasiones, aplicando lo indicado en su Criterio Interpretativo 3/2016, el art. 18.1 e) de la LTAIBG no conecta el ejercicio abusivo del derecho a un criterio cuantitativo (número de solicitudes presentadas) sino cualitativo (características de la solicitudes presentadas y antecedentes de la misma), una interpretación que ha sido avalada por la Audiencia Nacional en su reciente Sentencia de 7 de febrero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:707) en la que se determina que la calificación de abusiva de una petición *“no depende de si son muchos o pocos los expedientes a los que se pretende tener acceso, sino que exige un juicio sobre la razonabilidad de la petición.”* (FJ. 2º).

En el presente caso, la petición no sólo es muy concreta sino que está referida a un periodo temporal limitado pues, en contra de la interpretación que realiza la reclamada, en su tenor literal se refiere únicamente a las sentencias dictadas *“desde el 01/01/2021 hasta la fecha en la que se resuelva la presente solicitud”*, de modo que, de haberse resuelto en plazo, abarcaría sólo unos nueve meses. Dato éste que lleva a desestimar asimismo la alegación relativa a que la preparación de la información obligaría a prescindir de efectivos para *“la realización ordinaria de otras actividades administrativas de obligado cumplimiento”*, pues, con independencia se señalar que la atención de las solicitudes de acceso a la información también es una actividad administrativa de obligado cumplimiento por mandato legal, se trata de una alegación excesivamente genérica, sin dato objetivo ni cuantificación alguna que permitan valorar su razonabilidad, máxime cuando, como se ha indicado, la solicitud tiene un alcance acotado material y temporalmente.

Finalmente, se ha de señalar que, a juicio de este Consejo, el acceso a la información solicitada entronca con la finalidad del principio de transparencia de la actuación de las administraciones públicas y su concreción en la Ley 19/2013. Conocer si las decisiones de una administración y los criterios interpretativos en los que se sustentan han sido avalados o invalidados por los órganos judiciales es un objetivo esencial de la transparencia por cuanto posibilita que los administrados puedan valorar las decisiones que les afectan y actuar en consecuencia, lográndose, además, un mayor grado de seguridad jurídica. De ahí que, si bien es cierto que no existe una obligación legal de que los órganos y entidades del sector público estatal publiquen las sentencias que les afectan, no cabe duda de que se trata de una buena práctica al servicio de la transparencia y la rendición de cuentas que desde este Consejo se valora positivamente.

Todas estas razones llevan a concluir, en definitiva, que la presente reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por REAL AERO CLUB DE ESPAÑA frente a la resolución de la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA (AESA), del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, de fecha 30 de agosto de 2021.

SEGUNDO: INSTAR a la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA (AESA), del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

Copia de las Sentencias dictadas por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, desde el 01/01/2021 hasta la fecha en la que se resuelva la presente solicitud, que hayan resuelto recursos contencioso-administrativo frente a resoluciones o actuaciones administrativas dictadas por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, excluyéndose aquellas que versen sobre aspectos de personal (función pública).

Si dichas Sentencias contuvieran datos de carácter personal, se debe dar acceso previa anonimización de aquellos datos personales.

TERCERO: INSTAR a la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA (AESA), del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>