



Resolución 351/2021

S/REF: 001-053810

N/REF: R/0351/2021; 100-005164

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

Información solicitada: Actividades culturales en Real Colegio de España en Bolonia

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el interesado, 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), con fecha 12 de febrero de 2021, solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN la siguiente información:

En relación con el Real Colegio de España en Bolonia, solicito la lista de actividades culturales organizadas y/o participadas por el Ministerio y/o la Embajada de España en el citado Real Colegio.

2. El 10 de marzo de 2021 el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN dicta la siguiente resolución sobre la solicitud de acceso recibida:

Se inadmite la solicitud, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18.1. letra e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en el Criterio Interpretativo del Consejo de transparencia y

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

Buen Gobierno sobre causas de inadmisión de solicitudes de información repetitiva y abusiva CI/003/2016, de 14 de julio. En particular por considerarse que esta solicitud se halla incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la Jurisprudencia, y que en caso de ser atendida, ello requeriría un tratamiento que obliga a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado, y así resulta de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos. Asimismo, se considera que la solicitud no está justificada con la finalidad de la ley a la vista de la utilización de la información facilitada por este Ministerio a solicitudes anteriores sobre este mismo tema.

Se considera, pues, que la presente solicitud tiene carácter abusivo y no justificado de acuerdo con la finalidad de transparencia que persigue dicha Ley.

3. Frente a la resolución de la Administración, con fecha de entrada el 10 de abril de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

Este reclamante entiende que la petición de información era clara y bien determinada y que se refiere a datos que deben constar en el Ministerio, al referirse a actividades su agenda propia. Se solicita el listado de actividades (no una información más detallada), siendo actividades cuyo acceso no está, en principio, restringido. Por tanto, este reclamante entiende que no se puede considerar abusiva una petición de información que consiste simplemente en la recopilación de datos propios de la actividad del Ministerio. El supuesto carácter abusivo no está justificado, pues la alegación que hace el Ministerio podría servir para negar cualquier información que cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos solicitaran, haciendo inaplicable en su totalidad la Ley 19/2013 e impidiendo su finalidad última de posibilidad de control por el ciudadano de la actuación pública.

En consecuencia, este reclamante entiende que la respuesta del Ministerio resulta una excusa para la no aplicación de la ley, perjudicando con ello no solo el propio derecho a acceder a la información, sino también la finalidad de la Ley.

4. Con fecha 13 de abril de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando, en resumen, lo siguiente:

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

Desde el mes de marzo del año 2020 se han dirigido a este Departamento dieciséis solicitudes de información pública referidas al Colegio de San Clemente de los Españoles de Bolonia. El Colegio de San Clemente de los Españoles es una institución particular fundada por el Cardenal Albornoze en cuya Junta de Patronato participa el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Ello, no obstante, no es una administración pública al sentido de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Este Departamento ha intentado, aplicando la presunción de la buena fe, y la letra de la Ley 19/2013, atender a las solicitudes de información recibidas a través del portal de transparencia. Ello no obstante, el incremento de solicitudes y, singularmente, la utilización de la información pública anteriormente facilitada (de que dan prueba los extractos adjuntados, publicaciones inmediatas a la remisión de información a solicitudes 001-052470 y 001-052475) así como la litigiosidad mantenida contra el Departamento por alguno de los solicitantes de la información, evidencian que las solicitudes, aun presentadas por diversas personas físicas, son concertadas e incurrir en manifiesto abuso de Derecho. En este sentido, conviene destacar que de las dieciséis solicitudes de información presentadas por distintas personas: dos lo fueron el mismo día, 23/12/2020; otras dos en el mismo mes, octubre de 2020; otras dos en el mismo día, 19/01/2021; otras cuatro en el mismo día, 11/02/2021; y por último otras dos en la misma fecha 17/02/2021. Lo mismo puede apreciarse en los escritos de alegaciones. De los cuatro escritos presentados inicialmente con este motivo, dos fueron presentados en la misma fecha, 12/03/2021 y el tercero lo fue el día precedente, 11/03/2021. Otras dos reclamaciones fueron interpuestas el 17/03/2021 y la presente de 10/04/2021. Esta es la causa de inadmisión de las solicitudes que, acuñada en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG), concurre en todas ellas.

Es por ello que la utilización de una fórmula estereotipada, tanto en la inadmisión, como en las presentes alegaciones, encaja con el caso concreto y viene requerida por la necesidad de no colapsar el funcionamiento de la Administración requerida de información.

La motivación, sabido es, de los actos administrativos tiene por objeto posibilitar su impugnación, lo que ha demostrado el solicitante mediante la interposición de la presente reclamación.

Combate, con ello, que su solicitud sea abusiva (manifestando haber entendido perfectamente el fundamento del acto administrativo) por cuanto que no le resulta

imputable la conducta de terceros y la juridicidad de la inadmisión (por no haberse hecho con suficiente motivación).

Al respecto, todos los actos administrativos, han de ser motivados, pero, sabido es también, la motivación debe ser tanto más rigurosa cuanto mayor la injerencia de la Administración en la esfera de potestades del administrado. La motivación debe hacer referencia, con carácter general y a tenor del art. 35 L 39/2015, sucintamente a hechos y fundamentos de derecho y tal es el caso que nos ocupa, pues los hechos vienen identificados por el solicitante y solicitud y los fundamentos de Derecho por la referencia al art. 18.1.e) LTBG.

Cuestión diversa es que estos fundamentos sean comunes, como señalamos, a todas las peticiones en la materia.

A la vista de lo expuesto, este Departamento se ratifica en la inadmisión de la solicitud de información de contrario y se solicita que se admita a trámite este escrito y de acuerdo con las alegaciones contenidas en el mismo, se inadmita la reclamación formulada por [REDACTED] contra la resolución dictada por este Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en conexión con 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 este Consejo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha tenido oportunidad de pronunciarse en fechas recientes sobre distintas reclamaciones suscitadas respecto a inadmisión de solicitudes de acceso a la información relacionadas con el Real Colegio de España – R/0227/2021, R/0230/2021, R/0232/2021 y R/0246/2021-. En todas ellas, al igual que sucede en el caso que ahora nos ocupa, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ha invocado el óbice procesal de concurrir la causa de inadmisión de solicitudes

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>

de acceso a la información prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, esto es, tratarse de una solicitud de carácter abusivo, según los términos contemplados en el antecedente 2º de esta resolución al que nos remitimos.

Corresponde, en consecuencia, analizar en primer lugar esta cuestión de orden procesal pues, en caso de apreciarse habría de desestimarse la reclamación sin entrar en el examen del fondo del asunto planteado.

3. El análisis detallado del alcance de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) lo hemos llevado a cabo en las reclamaciones anteriormente mencionadas. En este sentido, hemos de reiterar ahora lo argumentado en el Fundamento Jurídico 3 de la R/0246/2021, que reproduce parte de lo motivado en la anterior R/0230/2021, a tenor del cual

3. Respecto al fondo del asunto, la Administración ha invocado la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, al considerar que la solicitud de acceso a la información “tiene carácter abusivo y no justificada de acuerdo con la finalidad de transparencia que persigue dicha Ley”.

Con relación a esta cuestión cabe recordar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado recientemente en el expediente de reclamación R/230/2021 tramitado frente al mismo Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. En aquella ocasión, la solicitud de información de la que traía causa se refería también al Colegio de San Clemente de Bolonia- y se centraba en obtener copia del Real Decreto de S.M., de nombramiento del Rector Manuel Carrasco y del Real Decreto de nombramiento de S.M., del rector Evelio Verdura; y, fue inadmitida por el Ministerio al considerar de aplicación, como en el presente supuesto, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG.

El Ministerio fundamentó su inadmisión en los mismos argumentos que en el presente expediente, que (i) se halla incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la Jurisprudencia, y que en caso de ser atendida, ello requeriría un tratamiento que obliga a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado, y así resulta de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos; en que (ii) no está justificada con la finalidad de la ley a la vista de la utilización de la información facilitada por este Ministerio a solicitudes anteriores sobre este mismo tema; y, finalmente, (iii) en que incurre en un manifiesto abuso de Derecho dado el incremento de solicitudes -dieciséis solicitudes de información presentadas por distintas personas- y la utilización de la información pública

anteriormente facilitada (de que dan prueba los extractos adjuntados, publicaciones inmediatas a la remisión de información a solicitudes 001-052470 y 001-052475).

En el caso que nos ocupa procede, en consecuencia, acudir a los mismos parámetros para examinar si concurre la causa de inadmisión invocada por la Administración.

De este modo, cabe comenzar recordando, al igual que se hizo en la reclamación R/230/2021, que respecto de la aplicación de esta causa debe tenerse en cuenta el Criterio Interpretativo nº 37, aprobado en el 2016 por este Consejo de Transparencia en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, en el que, en resumen, se indica lo siguiente:

2.2. Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

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

1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.

Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos

Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

2. Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos

Conocer cómo se toman las decisiones públicas

Conocer cómo se manejan los fondos públicos

Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

Asimismo, debe también recordarse que el artículo 7 del Código Civil dispone que Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe. 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 adopción de las medidas... administrativas que impidan la persistencia en el abuso.*

Según numerosas sentencias (SS 14/2/86, 29/11/85, 7/5/93, 8/6/94, 21/9/87, 30/5/98, 11/5/91, entre otras), el abuso de derecho⁵:

- *presupone carencia de buena fe. La buena o mala fe es un concepto jurídico que se apoya en la valoración de conductas deducidas de unos hechos. Para la apreciación de la buena fe (ésta, según doctrina se presume) o mala fe (que debe acreditarse) hay que tener en cuenta hechos y circunstancias que aparezcan probados.*

- *impone la exigencia de una conducta ética en el ejercicio de los derechos. El abuso de derecho procede cuando el derecho se ejercita con intención decidida de causar daño a otro o utilizándolo de modo anormal. Su apreciación exige que la base fáctica ponga de manifiesto las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y las subjetivas (ausencia de interés legítimo o voluntad de perjudicar).*

- *El abuso viene determinado por la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima y la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.*

El ejercicio abusivo de un derecho ha sido también analizado por la Sentencia de 1 de febrero de 2006 (rec. núm. 1820/2000). Esta doctrina jurisprudencial se basa en la existencia de unos límites impuestos al ejercicio de los derechos, límites de orden moral, teleológico y social.

Se trata de una institución de equidad que, para poder ser apreciada, exige la verificación de que la conducta valorada cumple los siguientes requisitos:

(1) Aparentemente es correcta pero representa, en realidad, una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna; y (2) Genera unos efectos negativos, normalmente daños y perjuicios.

Además, de la base fáctica debe resultar patente (a) una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo); y (b) una circunstancia objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (anormalidad en el ejercicio del derecho).

Asimismo, cabe recordar la sentencia del Tribunal Supremo dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 que señala lo siguiente:

"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

⁵ <https://www.iberley.es/jurisprudencia/abuso-derecho>

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." (...) "Esa 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.(...)

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley".

Teniendo en cuenta lo anterior, hay que señalar que en el presente supuesto se trata de una solicitud de acceso a la información que se encuentra acotada e identificada, sin que el hecho de que se hayan presentado 16 solicitudes de información por varias personas –que no por la misma-, como alega el Ministerio permita calificarla de abusiva. A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno facilitar la citada información, dado su contenido y entidad, no parece en modo alguno que vaya a colapsar el funcionamiento de la Administración, ni a paralizar el resto de la gestión del Departamento, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado.

Asimismo, se ha de señalar que, a nuestro parecer, tampoco se puede concluir que la solicitud de información no se compadezca con la finalidad de la LTAIBG por el hipotético uso que se vaya a hacer de la información una vez obtenida, ni por el uso que se haya hecho en dos de las solicitudes de información anteriores.

En consecuencia, como hemos manifestado en reiteradas ocasiones y ha sido corroborado por la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo - de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017- los límites y las causas de inadmisión previstos en la LTAIBG son limitaciones de un derecho y, en cuanto tales, se han de interpretar restrictivamente y justificar razonadamente su aplicación, lo que a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no ocurre en el presente supuesto.

Por tanto, no se considera de aplicación la causa de inadmisión invocada, por lo que, de acuerdo con los argumentos expuestos en los apartados precedentes, debe estimarse la

presente reclamación.

- De acuerdo con lo razonado hasta este momento, puede concluirse que la argumentación reproducida resulta de aplicación al presente caso y, en consecuencia, ha de estimarse la reclamación planteada dado que, además de no apreciarse la concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la Administración, el objeto de la solicitud se trata, sin lugar a dudas, de “información pública” a los efectos de la LTAIBG. En efecto, recordemos que esta norma, en su [artículo 12](#)⁶, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”, a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con 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*”.

En consecuencia, la presente reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERA: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], frente a la resolución de 10 de marzo del 2021 del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

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

- *En relación con el Real Colegio de España en Bolonia, solicito la lista de actividades culturales organizadas y/o participadas por el Ministerio y/o la Embajada de España en el citado Real Colegio.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN 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>