



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 232/2021

**S/REF:** 001-053816

**N/REF:** R/0232/2021; 100-005005

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

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

**Información solicitada:** Categorías administrativas y tablas salariales del personal del 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](#)<sup>1</sup> (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 de San Clemente de Bolonia:

- *Relación del personal de la Administración General del Estado que ha prestado servicios en dicho Colegio en los últimos diez ejercicios.*
- *Categorías administrativas y tablas salariales.*

2. Mediante resolución de fecha 10 de marzo de 2021, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN contestó al solicitante lo siguiente:

---

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

*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 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. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 12 de marzo de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

*La información solicitada debe constar en el presupuesto del Ministerio, así como en su liquidación, por lo que su preparación para satisfacer mi derecho al acceso no puede negarse en una paralización de la actividad de la Administración, no siendo en ningún caso abusiva.*

*Además, el uso de la información que yo haga nada tiene que ver con el uso que puedan hacer otros solicitantes, so pena de entender que un supuesto mal uso por otra persona (del que nada concreto se dice) pudiera justificar que el Ministerio negara el acceso a la información sobre cualquier tema, penalizando al resto de ciudadanos.*

*Por lo demás, siendo información pública a la que pueden acceder los ciudadanos, no se intuye uso alguno que pueda ser contrario a la finalidad de la ley, que no es otra que los ciudadanos accedan a esa información.*

*Habiendo presentado una solicitud de información relativa al expediente de un Real Decreto, se niega el acceso a la información, alegando un supuesto abuso del derecho que se pretende*

---

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

*justificar de manera genérica en un supuesto abuso del derecho que no demuestra ni conecta con la actuación concreta de este ciudadano.*

*Se solicita por esto que se admita la petición y se me dé acceso a la información requerida.*

4. Con fecha 17 de marzo 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 el Ministerio lo siguiente:

*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 Albornoz 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 tres escritos presentados con este motivo, dos fueron presentados en la misma fecha, 12/03/2021 y el tercero lo fue el día precedente, 11/03/2021.*

*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 del presente. 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 L39/2015, 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.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup>](#), 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 Gobierno<sup>4</sup>](#), el Presidente de este Consejo de Transparencia 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. La LTAIBG, en su [artículo 12<sup>5</sup>](#), 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".

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

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

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

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”*.

3. En el caso que nos ocupa, se constata la falta de respuesta por parte del órgano a la solicitud de alegaciones formulada por el Consejo de Transparencia. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente, al no proporcionarle los motivos en los que se sustenta la negativa a conceder el acceso a la información con el fin de que pueda valorar adecuadamente las cuestiones planteadas por el reclamante.
4. En cuanto al fondo del asunto planteado, se solicitan las categorías administrativas y tablas salariales del personal del Colegio de España en Bolonia.

La Administración deniega el acceso a la información alegando que es una solicitud abusiva conforme señala el artículo 7.2 del Código Civil y avala la Jurisprudencia y que, en caso de ser atendida, *“requeriría un tratamiento que obliga a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información. Asimismo, se considera que la solicitud no está justificada con la finalidad de la ley”*.

En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno emitió, en fecha 14 de julio de 2016, en virtud de las facultades contempladas en el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, el Criterio Interpretativo nº 3, que delimita el alcance del concepto de solicitud de información que tenga carácter abusivo, en los siguientes términos:

**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.*

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.

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.

Como concluye el Tribunal Supremo en su reciente Sentencia dictada en el recurso de casación nº 5239/2019, de 12 de noviembre de 2020, “la falta de justificación o motivación no podrá, por si 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 sí sola ser causa del rechazo de la solicitud, salvo que concurren 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". Dicha sentencia continúa razonando "Respecto de las causas de inadmisión del artículo 18, (...) 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 concurren los requisitos de presentar un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley."*

En el presente caso, no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión invocada que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública. La Administración invoca la causa pero sin justificarla de manera clara y suficiente como es obligado.

El Ministerio no ha justificado en qué medida se le impide seguir realizando el resto de actividades y obligaciones que tiene encomendadas por ley. En todo caso se ha de recordar que atender las solicitudes de acceso a la información es también una obligación impuesta legalmente. Tampoco ha demostrado la relación entre la presente reclamación y el resto de solicitudes de acceso previamente recibidas, más allá de 16 solicitudes divididas entre los años 2020 y 2021 y de 6 tuits anónimos que guardan relación con Colegio de España en Bolonia y que dan a entender que la gestión de esta Institución suscita profundo interés en la ciudadanía, motivo que hace más patente la necesidad de transparencia pública.

Entendemos, a la vista de los razonamientos expuestos, que los impedimentos que opone la Administración no están debidamente justificados, por lo que la reclamación presentada debe ser estimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

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

**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, en relación con el Real Colegio de España de San Clemente de Bolonia:

- *Relación del personal de la Administración General del Estado que ha prestado servicios en dicho Colegio en los últimos diez ejercicios.*
- *Categorías administrativas y tablas salariales.*

**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 1<sup>6</sup>](#), 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 octubre<sup>7</sup>](#), 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-Administrativa<sup>8</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>