

sean de desplazamiento, alojamiento o manutención, y sean o no gastos asociados al titular del cargo o a sus acompañantes (miembros de su gabinete, escoltas).

Solicito que, para la respuesta, se tengan en cuenta todas las denominaciones del ministerio desde el 1 de enero de 2018 hasta la actualidad (Asuntos Exteriores y de Cooperación)».

2. EL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN acordó la ampliación de plazo prevista en el artículo 20.1 LTAIBG, notificada con fecha 13 de marzo de 2023 al interesado, según señala: *«con el ánimo de atender de forma correcta su solicitud y dado el volumen de información solicitada»*. No consta que transcurrido dicho plazo dictara resolución.
3. Mediante escrito registrado el 4 de mayo de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«El 13 de marzo de 2023 recibí un requerimiento (no una comunicación) en el que se comunicaba la ampliación de un mes del plazo de resolución. En ese requerimiento, además, se me comunicaba:

"Estimamos que recibirá la respuesta a su solicitud de acceso a información pública alrededor del 10 de abril".

A día 4 de mayo de 2023 aún no he recibido respuesta. La administración no ha respondido a mi solicitud, por lo que ha incumplido el plazo marcado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Por ello solicito que se estime mi reclamación y se inste al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación a entregarme la información solicitada».

4. Con fecha 8 de mayo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 26 de mayo se recibió respuesta con el siguiente contenido:

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

«Desde la Dirección General del Servicio Exterior se pidió una ampliación de plazo para la resolución de la solicitud ante la complejidad de la cuestión, siguiendo el tenor de del artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Tras un gran esfuerzo de recolección de datos debido al alto volumen de la información, el resultado fue un documento con más de 700 asientos registrados de viajes realizados por altos cargos, sin contar con la información que se encuentra distribuida y forma parte de una pluralidad indeterminada de expedientes que corresponden a varios centros directivos y unidades de este ministerio.

Este inconmensurable volumen de datos no puede ser filtrado por esta dirección, pues no cuenta con los recursos suficientes para elaborar ese trabajo. En este sentido, se debe recordar el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre la “información de carácter abusivo y no justificado” a la que se refiere el artículo 18.1.e) LTAIBG que afirma que se considerará abusiva la información solicitada cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligue a paralizar el resto de la gestión y que impida una atención al trabajo y al servicio público que se tiene encomendada (por todas, la CI/003/2016).

Asimismo, se debe tener en consideración que proporcionar una información sin el suficiente tratamiento y estudio, lo que se hace del todo imposible, podría tener un grave perjuicio para las relaciones exteriores y el interés general de nuestro país en los términos del artículo 14.1.c).

Por todo lo anteriormente expuesto, la Dirección General del Servicio Exterior confirma la inadmisión a trámite de la información y,

SOLICITA

Que se resuelva de forma desestimatoria la reclamación planteada por 



5. El 1 de junio de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 11 de junio, se recibió un escrito en el que se expone que:

«(...) Primero, tengo que señalar que el documento de alegaciones de la Dirección General del Servicio Exterior (DGSE) incluye varios errores.

Indica que la solicitud inicial es la 001-074633, con fecha 11 de diciembre de 2022. Pero mi solicitud es la 0001-0076877, registrada el 16 de febrero de 2023.

Dice también que la reclamación tenía como objeto la resolución de la DGSE de fecha 8 de mayo de 2023. Pero no consta en el Portal de Transparencia ninguna resolución en el expediente que nos ocupa. La reclamación presentada ante el CTBG el 4 de mayo de 2023 era por silencio.

Fue el 1 de junio de 2023, tres meses y medio después de la solicitud y dos meses y medio después de que se me comunicara la ampliación del plazo de respuesta, cuando conocí los argumentos del ministerio para no entregar la información solicitada.

Dice la DGSE que ya ha hecho un "gran esfuerzo de recolección de datos" cuyo resultado es "un documento con más de 700 asientos registrados de viajes realizados por altos cargos". Pero que ese "inconmensurable volumen de datos no puede ser filtrado" porque no cuenta "con los recursos suficientes para elaborar ese trabajo". Más en concreto, cita el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013 y el CI/003/2016.

El CI/003/2016 señala que una solicitud puede entenderse como abusiva "cuando, de ser atendida, requiera 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".

Las alegaciones presentadas por la DGSE no incluyen esa ponderación razonada y basada en indicadores objetivos. Tan solo varias referencias a la gran cantidad de información y la imposibilidad de filtrarla.

Además, en sus conclusiones, ese mismo criterio interpretativo señala que "en todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos (...) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley". Es decir, el CTBG considera que deben darse los dos supuestos a la vez y no solo uno.

En este caso, el conocimiento de los viajes de los altos cargos del ministerio y sus gastos asociados está justificado con la finalidad de la ley, pues sirve, al menos, para someter a escrutinio la acción de los responsables públicos y para conocer cómo se manejan los fondos públicos.

El segundo argumento utilizado para inadmitir mi solicitud es que entregar la información sin antes tratarlo y estudiarla "podría tener un grave perjuicio para las relaciones exteriores y el interés general de nuestro país en los términos del artículo 14.1.c)".

Como en el anterior argumento, la DGSE se limita a hacer una referencia, en mi opinión, demasiado general de ese límite. No detalla ni justifica de qué manera facilitar la información solicitada puede dañar las relaciones exteriores y el interés general de España.

Además, resulta llamativo que mientras que por un lado la DGSE afirma que no tiene los suficientes recursos para tratar y estudiar la información, por otro lado, señala que facilitarla podría tener graves consecuencias. Pero para poder afirmar eso debería poder analizar la información y ponderar en cada caso esos posibles daños.

Sobre la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información, el CTBG se ha pronunciado en el CI/002/2015, en el que dice que los límites no operan "ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos".

Continúa el mismo criterio interpretativo: "La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes, al contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)".

Por todo lo anterior, solicito que se tengan en cuenta estas alegaciones y se me entregue la información solicitada. O al menos, la información tal y como la ha recopilado la Dirección General del Servicio Exterior».

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.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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, 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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información sobre los viajes institucionales realizados por Altos Cargos del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, desde el 1 de enero de 2018 hasta la actualidad.

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>

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

El Ministerio requerido dictó resolución de ampliación de plazo al amparo de lo previsto en el artículo 20.1 LTAIBG, sin que, transcurrido dicho plazo, diese respuesta al interesado.

Posteriormente, en fase de alegaciones en este procedimiento, la Dirección General del Servicio Exterior del Ministerio manifiesta que ha llevado a cabo un gran esfuerzo recopilatorio, obteniendo un documento de más de 700 asientos, al que habría que añadir la información que se encuentra distribuida en una pluralidad de expedientes en varios centros directivos y unidades del Ministerio, por lo que considera de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, ya que tal *«inconmensurable volumen de datos no puede ser filtrado por esta dirección, pues no cuenta con los recursos suficientes para elaborar ese trabajo»*.

Asimismo, alega la concurrencia del límite recogido en el artículo 14.1.c) LTAIBG, manifestando que *«proporcionar una información sin el suficiente tratamiento y estudio, lo que se hace del todo imposible, podría tener un grave perjuicio para las relaciones exteriores y el interés general de nuestro país»*.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante»*.

En el presente caso, el órgano competente acordó la ampliación del plazo para resolver en un mes y no dio respuesta habiendo superado el plazo ampliado. Debe recordarse que la posibilidad de ampliación del plazo para resolver prevista en el artículo 20.1. *in fine* LTAIBG según el criterio CI/005/2015, de 14 de octubre, de este Consejo, *«(...) por tratarse de una excepción al plazo general, deberá ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada.»* Así, en resoluciones anteriores este Consejo ya ha señalado que la correcta aplicación de esta ampliación del plazo (que debe utilizarse razonablemente y ser objeto de una interpretación restrictiva), se ciñe a dos supuestos: (i) *«el volumen de datos o informaciones»* y (ii) *«la complejidad de obtener o extraer los mismos»*; debiéndose justificar su concurrencia de forma expresa y en relación con el caso concreto. En este caso, la notificación de la ampliación del plazo se limitaba a manifestar que se acordaba para atender correctamente la solicitud y debido al volumen de la información

solicitada, sin otra concreción o explicación justificativa de la concurrencia de tales circunstancias.

Por otra parte, también debe recordarse que la LTAIBG no ampara una ampliación de plazo orientada a disponer de más tiempo para preparar la resolución y, finalmente, acabar no dando la información solicitada, como ha ocurrido en el presente caso. La ampliación del plazo tiene sentido siempre y cuando se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida, encontrarla y ponerla a disposición del solicitante..

A la vista de lo anterior, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. Por lo que concierne al fondo del asunto, y con carácter previo, es preciso destacar que la resolución reclamada ha sido dictada por la Dirección General del Servicio Exterior, basando su argumentación esencialmente en el volumen de datos correspondiente a su área de competencias. Este proceder desconoce que la solicitud de información está dirigida al Ministerio y, en consecuencia, se proyecta sobre todos los órganos que lo integran, no sólo sobre los encuadrados en el servicio exterior. No resulta de recibo por tanto que, habiéndose solicitado información referida a todo el departamento ministerial, la respuesta la dicte un órgano con competencias parciales y deniegue el acceso con argumentos que, de ser aplicables, lo serían únicamente en relación con una parte de lo solicitado. Esta irregularidad determina por sí misma la necesidad de estimar la reclamación a fin de que se dicte nueva resolución expresa por el órgano competente del Ministerio respecto de la solicitud de acceso a los viajes institucionales realizados por Altos Cargos del citado Ministerio, desde el 1 de enero de 2018 hasta la actualidad.
6. Sentado lo anterior, conviene verificar ahora si concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, invocada tardíamente en el trámite de alegaciones por la Dirección General del Servicio Exterior, aplicable a las solicitudes que *«tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley»*.

A este respecto, debe recordarse que, tal como ya se ha señalado en múltiples ocasiones, la aplicación del artículo 18.1.e) LTAIBG *«exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley»*

[STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)], por lo que deberá justificarse, por un lado, el carácter abusivo de la reclamación —por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (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)— y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia, sin que para ello resulte suficiente la persecución de un interés meramente privado.

Y, para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo se tendrá que acreditar que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal recopiló y sistematizó en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (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).”

En este caso, no se aprecia la concurrencia de ninguna de las condiciones de carácter subjetivo y objetivo requeridas para estimar el carácter abusivo de la solicitud. 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 ejercicio del derecho que pueda calificarse como anormal. Por otra parte, resulta evidente que la información solicitada se encuentra intrínsecamente vinculada a las finalidades perseguidas con la adopción de la LTAIBG. Como ha señalado este Consejo en múltiples ocasiones, conocer el listado de los viajes con los gastos abonados a los altos cargos y a sus acompañantes contribuye indudablemente a conocer cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, por lo que entronca directamente con la finalidad de transparencia de la acción de los responsables públicos a la que sirve la LTAIBG.

Ahora bien, el hecho de que no quepa califica la solicitud como abusiva a efectos de acordar su inadmisión con apoyo en el artículo 18.1.e) LTAIBG no empece que se pueda tener en cuenta la singular idiosincrasia del Servicio Exterior y el carácter complejo de la información a él referida al que viene a referirse la Dirección General al alega que el volumen de datos es «*inconmensurable*» y no puede ser filtrado porque no cuenta con los recursos suficientes para elaborar ese trabajo. Sin embargo, esta complejidad —que no se extiende al resto de las unidades del Ministerio— puede justificar que, en aplicación del principio de proporcionalidad, la información relativa a los viajes de los Altos Cargos del Servicio Exterior se entregue parcialmente, —con un desglose menor para que no exija un esfuerzo desproporcionado respecto del valor añadido que aquél proporciona—, pero no la inadmisión de la solicitud de acceso.

7. Por otro lado, siendo evidente el interés público de lo solicitado no se han justificado mínimamente, ni son notorias, las razones por las que el acceso a la información pudiera suponer un perjuicio para las relaciones exteriores por lo que tampoco resulta de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.c) LTAIBG. Debe recordarse, en este sentido, la consolidada doctrina de del Tribunal Supremo (vid, por todas, STS de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) que subraya que tanto las causas de inadmisión como los límites al acceso a la información deben ser objeto de una interpretación restrictiva y, como exige el artículo 14.2 LTAIBG, la aplicación de los límites debe ser justificada y proporcionada al objeto y fin de la protección sin que, en este caso, se reitera, se haya realizado esfuerzo alguno en este sentido.
8. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede la estimación de la reclamación a fin de que por el órgano competente del Ministerio se resuelva la solicitud de acceso a la información con arreglo a lo indicado en los fundamentos precedentes.

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.

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, con arreglo a lo expuesto en los fundamentos jurídicos 5 y 6 de esta resolución:

- *Listado de todos los viajes realizados por altos cargos a cargo del ministerio desde el 1 de enero de 2018 hasta la actualidad, indicando el objeto del viaje, el origen, el destino, la fecha de inicio, la fecha de fin y los gastos en que se haya incurrido, ya sean de desplazamiento, alojamiento o manutención, y sean o no gastos asociados al titular del cargo o a sus acompañantes (miembros de su gabinete, escoltas).*

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 23.1⁷](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta 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&p=20230301&tn=1#dacuarta>