





*En el caso de que se me deniegue o no se entregue parte de lo solicitado, esto no es óbice para no entregar el resto de lo pedido. Recuerdo la existencia del derecho de acceso de forma parcial».*

2. Mediante resolución de 3 de diciembre de 2024, el Ministerio responde lo siguiente:

*«(...) Inadmitir la petición de acceso a la información pública solicitada en base a los artículos 18.1.a), de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG). El artículo 18 de la LTAIBG establece en su apartado 1 que "Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración; [...] e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.*

*La presente solicitud, formula una extensísima petición de acceso a la información pública, actualmente son 117 Embajadas y 180 Oficinas Consulares, cada una de ellas tiene al frente un Embajador y un Cónsul General. En lo referente a los Cancilleres, cada Embajada cuenta con uno y lo mismo ocurre con los Consulados Generales.*

*Conforme al criterio interpretativo CI/003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de 14 de julio de 2016, referido a las causas de inadmisión de solicitudes de información cuando la solicitud de información tenga un carácter abusivo, hay que asociar el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición "no esté justificada con la finalidad de la Ley.*

*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 norma/es 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 objetivo.*



*A la luz de la doctrina mencionada, se puede concluir que, en el caso que nos ocupa, el elevado número de solicitudes de información, junto con el desgaste que esto genera para la administración durante el proceso de tramitación, constituye un ejercicio desproporcionado y abusivo del derecho. (...)».*

3. Mediante escrito registrado el 3 de diciembre de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que puso de manifiesto que «*Considero que es de interés público y no encuentro la información en el portal de transparencia*».
4. Con fecha 3 de diciembre de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido 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 16 de diciembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

*«(...) En la reclamación presentada, D. (...) justifica la reclamación en que “lo considera información pública y no lo encuentra”. El Ministerio cuenta con un presupuesto asignado que se encuentra sujeto a las normativas de publicidad activa, lo que permite el acceso público a la información correspondiente. Sin embargo, es importante destacar que la información solicitada abarca una amplia variedad de gastos asociados a un total de 297 representaciones diplomáticas y consulares en el exterior. Por lo tanto, para ofrecer una respuesta completa y detallada, sería necesario proceder a un desglose exhaustivo y pormenorizado de los diferentes gastos implicados, lo cual requeriría un proceso complejo de recopilación, análisis y reelaboración de una gran cantidad de datos.*

*De acuerdo con el criterio interpretativo CI/003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de fecha 14 de julio de 2016, relativo a las causas que pueden dar lugar a la inadmisión de solicitudes de información por su carácter abusivo, se establece que una solicitud debe ser considerada abusiva cuando no esté debidamente justificada en relación con los fines establecidos por la Ley. Se considera que una solicitud es abusiva cuando se cumplen alguno de los siguientes supuestos o cuando se dan determinadas circunstancias, entre ellas: De acuerdo con estos principios, podemos concluir que, en el caso presente, el elevado número de solicitudes y el considerable esfuerzo administrativo necesario para su*

---

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



tramitación constituyen un ejercicio desmesurado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Asimismo, el criterio del solicitante de que la información a ese nivel de detalle debe ser pública no constituye una justificación.

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 (...).».

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.<sup>4</sup>](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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”.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



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 información relativa a los gastos protocolarios de los cónsules, embajadores y cancilleres españoles en el exterior, así como sus nombres y la fecha en que empezaron a trabajar en dicho destino, desde el 7 de septiembre de 2018 hasta el 28 de octubre de 2024.
4. El Ministerio de Asuntos Exteriores dictó resolución de inadmisión de la solicitud de acceso con cita en el artículo 18.1 letras a), c) y e) de la LTAIBG, argumentando, no obstante, que la solicitud tenía un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley -ex artículo 7.2 Código Civil- y que, de ser atendida, obligaría a paralizar el resto de la gestión administrativa, dado el elevado número de embajadas y Oficinas Consulares en el exterior. Disconforme con la respuesta recibida el interesado interpuso reclamación ante el Consejo argumentando que lo solicitado era información pública y que no constaba en el portal de transparencia.

El Ministerio alegó que el presupuesto público asignado estaba sujeto a publicidad activa, pero la preparación de la información solicitada, al abarcar gastos asociados a un total de 297 representaciones diplomáticas y consulares en el exterior, suponía un esfuerzo administrativo tal que constituía un ejercicio desmesurado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

5. A los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación, precisa señalar que, si bien el ministerio reclamado motivó inicialmente la inadmisión de la solicitud alegando principalmente el carácter abusivo de la reclamación (ex artículo 18.1.e) LTAIBG), en la fase de alegaciones la explicación administrativa pone el énfasis en que la recopilación de la información solicitada constituiría un supuesto de reelaboración (compleja) a que se refiere el artículo 18.1.c) LTAIBG. Corresponde, por tanto, examinar la aplicabilidad al caso de ambas causas de inadmisión, partiendo de la exigencia, varias veces subrayada por el Tribunal Supremo, de proceder a una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las mismas.
6. En lo que respecta a la posibilidad de inadmitir solicitudes de acceso porque *«tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la ley»*, es necesario tener en cuenta que el Tribunal Supremo ha señalado que la persecución de un interés meramente privado no está prevista como causa de inadmisión en la ley, y que *«la causa de inadmisión 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 tanto, la resolución que inadmita una reclamación con fundamento en el artículo 18.1.e) LTABIG debe justificar, 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 n.º. 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 el presente caso el Ministerio requerido sustenta la consideración abusiva del ejercicio del derecho, en esencia, en el elevado volumen de información que se pide y en el desgaste que su tramitación genera para la administración. Frente a ello, debe recordarse, como se ha señalado en numerosas ocasiones, que el criterio *cuantitativo*, aunque es un factor a tomar en consideración, no resulta *per se* determinante del carácter abusivo de la solicitud; y ello porque el número o el volumen de las solicitudes presentadas por una misma persona no supone, necesariamente, una extralimitación en el ejercicio del derecho que provoque la paralización de la actividad ordinaria que pretende evitarse con la previsión de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG. Por otra parte, no cabe apreciar que



el objeto de la solicitud sea ajeno a las finalidades de la LTAIBG, pues el acceso a la información demandada permite conocer cómo se toman las decisiones y cómo se gestionan los fondos públicos.

En consecuencia, no cabe apreciar en el solicitante una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima, con voluntad de perjudicar o huérfana de interés legítimo que permita sustentar la aplicación de la causa de inadmisión de la letra e) del artículo 18.1 LTAIBG.

7. A distinta conclusión cabe llegar, en cambio, en relación con la aplicación al caso de la causa de inadmisión prevista en la letra c) del artículo 18.1 LTAIBG —que permite inadmitir aquellas solicitudes de información que requieran de una acción previa de reelaboración—. En relación con esta cláusula conviene recordar que, tal como se puso de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810), *«(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

En este caso, con independencia de cuál debería ser el sistema de gestión y el grado de accesibilidad de una información como la demandada en el contexto de una administración digital moderna, no cabe desconocer que el Ministerio ha puesto de manifiesto que la misma no se encuentra disponible en un archivo o en una base centralizada que posibilite su extracción por procedimientos habituales, sino que, como la solicitud se refiere a *«una amplia variedad de gastos asociados a un total de 297 representaciones diplomáticas y consulares en el exterior»*, para darle respuesta, *«sería necesario proceder a un desglose exhaustivo y pormenorizado de los diferentes gastos implicados, lo cual requeriría un proceso complejo de recopilación,*



*análisis y reelaboración de una gran cantidad de datos»* con el considerable esfuerzo que ello comportaría.

Pues bien, a pesar de la parquedad de la justificación proporcionada, teniendo en cuenta la complejidad y la dispersión geográfica de la estructura administrativa del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, es razonable inferir que las tareas necesarias para recopilar, preparar y facilitar la extensa y detallada información solicitada (que abarca las dietas, viajes y gastos protocolarios de un total de 297 representaciones diplomáticas y consulares en el exterior durante seis años), exceden de las catalogables como de *reelaboración básica o general*, reuniendo las características de complejidad y laboriosidad exigibles para integrar la noción de *reelaboración previa*, entendida en el sentido requerido por este Consejo y la jurisprudencia del Tribunal Supremo para considerar aplicable la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG.

8. En consecuencia, por las razones expuestas, debe desestimarse la reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, de fecha 3 de diciembre de 2024.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</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>8</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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto

---

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

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



en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

**R CTBG**  
Número: 2025-0330 Fecha: 24/03/2025

---

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>