





19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

(...)

2. Se adjunta a la presente resolución el informe del Consejo Superior de Investigaciones Científicas donde se motiva la inadmisión de la solicitud».

El informe del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) indica:

«La resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno S/REF: 00001-00088393 de 14 de octubre de 2024 que analiza el ejercicio del derecho de transparencia por parte de un solicitante concluye con su ejercicio abusivo y la falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley.

Deben reproducirse, al resultar de relevancia, las siguientes consideraciones emitidas en la citada resolución:

[Cita textual de los fundamentos jurídicos 5, 6, 7, 8 y 9 de la resolución de este Consejo R CTBG 1129/2024, de 14 de octubre]

La persona afectada por la citada resolución incorpora en sus redes sociales como X o Telegram un hilo en el que ha publicado el nombre del funcionario que presuntamente ha redactado la resolución ridiculizando su trabajo y alentando a preguntar de forma masiva al CSIC.

En esta línea y en tal sentido, ha colgado un videotutorial de como “NO” preguntar al CSIC. Todo ello tras una encuesta a sus seguidores ¿os apetece que haga un tutorial de cómo no hacer una pregunta al Portal de Transparencia que no esté dirigida al CSIC para que mi amigo [REDACTED] el funcionario no tenga una mayor carga de trabajo por vuestro exceso en el ejercicio de un derecho? (sic).

En el citado tutorial se incluye, como modelo de pregunta a plantear, las que se trasladan con esta solicitud, coincidente en el tiempo con la misma:

Proyectos en los que trabaja don Pablo Echenique Robba.

Dinero destinado a investigaciones de género en el período 2017-2024.

Dinero gastado en el mantenimiento del real jardín botánico entre 2017 y 2024.

Con ello no únicamente se abunda, sino que se incrementa el ejercicio espurio del derecho. En especial por sus potenciales efectos sobre el correcto funcionamiento del servicio tal y como se recogió en la CI 3/2016, de 14 de julio, que señaló que



*puede declararse el carácter abusivo de una solicitud de información «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 tiene encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos». Instigando una presentación masiva de solicitudes por parte de terceros con grave riesgo para que no pueda ser atendida por una única administración (la Agencia CSIC), consecuencia de la cual se recibe, entre otras, la presente solicitud.*

*La presente resolución es resultado, en consecuencia, de una maniobra o engaño para, a través de una conducta aparentemente lícita, fomentar a través de personas interpuestas la multiplicación de actuaciones que han sido declaradas abusivas.*

*Conducta que debe ser calificado como “fraude de ley”, a añadir a la reconocida como abuso de derecho, debiéndose aplicar, lo previsto en el artículo 6.4 del Código Civil: “Los actos realizados al amparo del texto de una norma jurídica que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiera tratado de eludir”, en este caso, una vez más, la inadmisión al amparo de la LT.*

*Siendo aplicable, en lo que corresponde lo recogido en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia 1472/2019 de 29 Oct. 2019, Rec. 1059/2018 que analiza una conducta abusiva en el ejercicio de solicitudes a la Administración.*

*(...) según el artículo 6.4 del Código Civil: “Los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir”*

*A la vista de lo antes expuesto, es obvio que D. (...) se ha servido de la Ley (...).*

*Pero es que, además: “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 correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”. El art. 7.2 del Código Civil define el abuso de derecho.*



*La conducta procedimental del Sr. (...) no solamente ha sido ejecutada en grosero fraude de ley, sino que la misma supone un ejercicio antisocial del derecho, un abuso.*

*Abuso de derecho y fraude de ley que deben derivar en el rechazo de la reclamación presentada sin perjuicio de las medidas adicionales que procedan de acuerdo con las previsiones normativas.»*

3. Mediante escrito registrado el 20 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 pone de manifiesto su petición ha sido inadmitida con base en el artículo 18.1.e) LTAIBG, cuyo contenido transcribe, indicando que:

*«Se trata de la única solicitud que he realizado en el portal de transparencia, es imposible que cumpla dicho motivo de inadmisión».*

4. Con fecha 20 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 21 de diciembre tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito remitiéndose al contenido del informe emitido al efecto por el CSIC como órgano competente, cuyo contenido es el siguiente:

*«(...) En la reclamación al CTBG no se acompaña el informe del CSIC al que se alude, que se acompañó a la respuesta trasladada.*

*En el mismo se desarrollaban las razones para la inadmisión, no basadas en la “reiteración” como alega (es la única solicitud que he realizado al portal de transparencia...) sino en el “abuso de derecho” y fraude de ley:*

*Abuso de derecho y fraude de ley que deben derivar en el rechazo de la reclamación presentada sin perjuicio de las medidas adicionales que procedan de acuerdo con las previsiones normativas.*

*“Abuso de derecho” y “fraude de ley” que se ratifican y refuerzan al trasladar el Sr. (...) al CTBG, de manera incompleta, la respuesta elaborada y remitida al no remitir*

---

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



el informe del CSIC que se acompaña, conoce el reclamante y justifica la inadmisión».

## 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, 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: (i) proyectos en los que está trabajando D. Pablo Echenique Robba; (ii) gasto efectuado en investigaciones

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

<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#a24>

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



de género entre 2017 y 2014; (iii) «¿Cuánto dinero se ha gastado en el mantenimiento del Real Jardín Botánico?».

El CSIC resolvió inadmitiendo la petición, por considerarla abusiva de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.1.e) LTAIBG, alegando que las peticiones formuladas resultan ajenas a la finalidad del derecho de acceso y considerando que lo pretendido es una instrumentalización del mismo, inducida por un tercero, que, según manifiesta, alienta desde sus perfiles sociales a la presentación masiva de solicitudes ante dicho órgano.

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 no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, 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. Teniendo en cuenta los informes emitidos por el órgano requerido tanto como fundamento de la resolución, como en fase de alegaciones, debe ponerse de relieve con carácter previo, que el derecho de acceso a la información pública se configura como un derecho de carácter subjetivo y rango constitucional, de amplia formulación tanto en su reconocimiento como en su configuración legal, que exige una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión y los límites legales; lo que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del mismo [Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)]. En consecuencia, «la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida» [SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)].



6. Sentado lo anterior, corresponde verificar la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión invocada ex artículo 18.1.e) LTAIBG —según la cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «[q]ue sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley»—. En este sentido no puede desconocerse que el Tribunal Supremo ha establecido 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 dicho artículo 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 —que no puede equipararse a la persecución de un interés meramente privado—.

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 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 nº1820/2000) 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).»*



7. En este caso, el CSIC fundamenta la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG en una resolución previa de este Consejo, la R CTBG 1129/2024, de 14 de octubre, que apreció la concurrencia de la indicada causa respecto de diversas solicitudes formuladas por un tercero, considerando de aplicación los argumentos allí expuestos a las cuestiones ahora debatidas.

En la línea apuntada pone de manifiesto que la solicitud de la que trae causa esta reclamación es un fraude alentado por el reclamante de la citada R CTBG 1129/2024 que incita a los seguidores de sus redes sociales a presentar solicitudes de acceso, instruyéndoles en el modo de hacerlo y en las preguntas que deben plantear, a fin de afectar a las tareas ordinarias del CSIC. El reclamante de este procedimiento sería, según entiende el organismo público, una *persona interpuesta* que presenta la solicitud con la única intención de perjudicar el correcto funcionamiento de ese órgano. De ahí concluye que la solicitud de acceso se ha realizado en fraude de ley.

Tales afirmaciones, sin embargo, no han quedado acreditadas sin que la mera similitud de los términos de la solicitud de acceso de la que trae causa esta reclamación con otra anterior formulada por la persona que, según entiende el CSIC, alienta su presentación, resulte suficiente. En efecto, si bien es cierto que el reclamante de la R CTBG 1129/2024 ha formulado múltiples solicitudes de acceso ante el citado organismo y que, al menos una de ellas —en concreto, la que dio lugar a la R CTBG 1292/2024, de 12 de noviembre—, presenta similitudes con la formulada por el reclamante en este procedimiento, también lo es que no se han aportado datos objetivables que permitan constatar la existencia de esa conducta fraudulenta que alega el CSIC.

La aceptación de las alegaciones del CSIC sobre este particular, tal como se han realizado, supondría una vulneración del derecho constitucional de acceso a la información pública que se vería arbitrariamente mermado en tanto no se ha acreditado una directa relación entre el actual solicitante y el que lo fue en aquella ocasión, ni se ha probado, siendo esto determinante, la pretendida mala fe en su actuación.

8. A lo anterior se añade que este Consejo ya ha descartado en una ocasión previa la pretensión del CSIC de hacer extensivo el pronunciamiento de la R CTBG 1129/2024 a otros casos en los que no se aprecian las mismas circunstancias. Hay que tener en cuenta que la confirmación de la concurrencia del carácter abusivo de la solicitud en aquel caso se fundamentó en que se había acreditado el ejercicio habitual e intenso del derecho de acceso a la información por parte del reclamante constatándose la existencia de una finalidad ilegítima consistente en afectar gravantemente las



actividades de gestión diaria del órgano responsable, partiendo para ello de una visión global o de conjunto de las actuaciones del reclamante. No obstante en la posterior R CTBG 1292/2024 —referida al coste de mantenimiento del Real Jardín Botánico y al número de trabajadores empleados en el mismo — este Consejo ya señaló que :

*«Se recogía en aquel caso [en el resuelto por la R CTBG 1129/2024] un listado de las solicitudes presentadas por el ahora reclamante ante el CSIC en el periodo comprendido entre los meses de enero y abril de 2024, referidas a temas muy diversos y con un grado de detalle elevado en algunos casos, y se concluía que, en efecto, se había producido un ejercicio extralimitado del derecho que no respondía a las pautas habituales con arreglo al criterio del ciudadano medio —y, en definitiva, a criterios de razonabilidad—; y que comportaba la paralización de la gestión ordinaria de sus asuntos por el CSIC.*

*6. Tales circunstancias no se aprecian, sin embargo, en este caso, por más que el reclamante sea el mismo solicitante que en los casos anteriores y que la solicitud se haya presentado nuevamente ante el CSIC. Así, en primer lugar, la información pretendida tiene pleno encaje en la noción de información pública definida en el artículo 13 LTAIBG —en la medida en que se refiere a los gastos de mantenimiento y del personal de mantenimiento de una entidad pública como es el Real Jardín Botánico— lo que se inscribe de lleno en la finalidad declarada de la LTAIBG de conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.»*

9. En consecuencia, tomando en consideración todo lo expuesto, ni se ha acreditado el carácter abusivo de la solicitud ni su falta de justificación con la finalidad de la Ley, por lo que no resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada y procede estimar la reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada frente a la resolución del CSIC/MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES.

**SEGUNDO: INSTAR** al CSIC/MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:



*¿En qué proyectos está trabajando Pablo Echenique Robba?*

*¿Cuánto dinero se ha destinado a investigaciones de género entre 2017 y 2024?*

*¿Cuánto dinero se ha gastado en el mantenimiento del Real Jardín Botánico?*

**TERCERO: INSTAR** al CSIC/MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES 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 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 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

---

<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>

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