



La necesidad de “reelaboración de la información”: una causa de inadmisión precisada aún de aclaración

Concepción Barrero Rodríguez¹

*Catedrática de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla
España*

ORCID: [0000-0002-5500-8662](https://orcid.org/0000-0002-5500-8662)

RECIBIDO: 21 de julio de 2023
ACEPTADO: 24 de julio de 2023

RESUMEN: Este estudio tiene por objeto el análisis actualizado de la interpretación de las autoridades independientes de control sobre la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Concretamente se propone valorar y enjuiciar en qué medida la interpretación establecida por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo 7/2015, en la base además de la doctrina de las entidades autonómicas, se ha visto afectada y, en su caso, con qué alcance, por las Sentencias del Tribunal Supremo, y alguna de la Audiencia Nacional, sobre esta causa de inadmisión dictadas a partir de 2020.

PALABRAS CLAVES: información pública, acceso, inadmisión, reelaboración.

NOTA: Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Generación de Conocimiento “De la transparencia al Gobierno Abierto” (PID2022-140415NB-I00).

¹ Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla. En el ámbito de la transparencia, pertenece a diferentes proyectos y grupos de investigación y es autora de numerosas publicaciones entre las que cabe destacar, junto con el Prof. E. Guichot, *El derecho de acceso a la información pública*, (Tirant lo Blanch, Valencia, 2020 y 2ª ed., 2023) y *La transparencia en la contratación pública y sus límites* (Tirant lo Blanch, Valencia, 2023). Igualmente ha participado en numerosos congresos y jornadas sobre la materia. Forma parte de los consejos asesores y de redacción de numerosas revistas especializadas y ha desempeñado numerosos cargos en la propia Universidad de Sevilla, así como en diferentes órganos especializados de distintas Administraciones Públicas. En la actualidad, es miembro, en su condición de experta en la materia, de la Comisión consultiva del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.



CONTENIDOS: 1.- Objeto de estudio. 2.- La identificación de la causa de inadmisión con la creación de "una nueva información". El Criterio Interpretativo del CTBG 7/2015 y la STS de 16 de octubre de 2017. 3.- El desarrollo jurisprudencial sobre una "acción previa de reelaboración" determinante de la aplicación de la causa de inadmisión. 4.- La recepción de esta doctrina jurisprudencial por las autoridades independientes de control: 4.1.- *¿Ha propiciado algún cambio en la interpretación del CTBG?* 4.2.- *La interpretación de las autoridades autonómicas. El mantenimiento de su posición tradicional.* 5.- Consideración final. - Bibliografía.

The need "reworking of the information": a cause of inadmissibility still in need of clarification

ABSTRACT: The purpose of this study is to provide an updated analysis of the interpretation of the independent control authorities on the cause of inadmissibility stipulated in article 18.1.c) of Law 19/2013, of December 9th, on Transparency, Access to Public Information, and Good Governance. Specifically, we propose to evaluate and judge the extent to which the interpretation established by the Transparency and Good Governance Council in its Interpretative Criterion 7/2015, based also on the doctrine of the autonomous entities, has been affected and, where appropriate, the extent and repercussions of such effects, by judgements concerning this cause of inadmissibility issued as of 2020 by the Supreme Court and the National High Court.

KEYWORDS: public information, access, inadmissibility, reworking.



1.- Objeto de estudio

No caben dudas, cuando está a punto de cumplirse el décimo aniversario de la promulgación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (LTAIPBG), sobre como la aplicación efectiva del régimen del derecho de acceso a la información se ha jugado en buena medida, y se sigue jugando, en la interpretación de las causas de inadmisión recogidas en su artículo 18.1. Son muchas las cuestiones de interés que estas causas, al margen de la discusión sobre su existencia misma, han venido planteando, tanto con carácter general, como en el ámbito concreto de cada una de ellas. Ahora bien, no es mi intención, propósito que excedería notablemente de los límites razonables de este estudio, la exposición de todas las dudas que se concitan en torno a ellas. Mi atención se circunscribe a una de estas causas, la que se refiere a las solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración". Me propongo analizar su interpretación por las autoridades independientes de control y la forma en la que, en su caso, esta se haya podido ver alterada o precisada a resultas de la recepción por su parte de diversas sentencias del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional recaídas a partir de 2020. Y es que aunque es frecuente que el Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) manifieste que esa jurisprudencia confirma la interpretación vertida en su Criterio 7/2015, de 12 de noviembre, sobre este motivo de inadmisión, tal afirmación se acompaña, como veremos, de algunas manifestaciones y razonamientos que la matizan en términos que no deben pasar inadvertidos. Seguidamente examinaré si ello es igualmente apreciable en las resoluciones de las entidades autonómicas.

2.- La identificación de la causa de inadmisión con la creación de "una nueva información". El Criterio Interpretativo del CTBG 7/2015 y la STS de 16 de octubre de 2017

El CTBG determinó pronto en este Criterio, que además será seguido por las autoridades autonómicas de control, aunque nada les obligara a ello², que la causa de inadmisión, cuya concurrencia tendrá que quedar siempre debidamente justificada³, resulta aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la petición, ha de elaborarse "expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diferentes fuentes de información»; o cuando, en segundo lugar, ese sujeto «carezca de los

² Así, en efecto, lo harán todas ellas, con la única excepción de la Comisión de Garantías del Derecho de acceso a la información de Cataluña (GAIP), desde sus primeras resoluciones, como puede comprobarse, a título puramente ilustrativo, en las RR 64/2016, de 20 de julio, del Consejo de Transparencia y Protección de Andalucía (CTPDA); o 9/2015, de 11 de marzo de 2016, del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias (CTC).

³ Así lo destaca el CTBG desde sus primeras resoluciones hasta las más recientes como puede verse, entre otras, en las RR 383/2023, de 23 de mayo y 401/2023, de 29 de mayo.



medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada». Dos supuestos a los que se añade el representado por las hipótesis en las que la información objeto de la petición de acceso se encuentra en un formato que «no sea reutilizable en los términos que señale la Ley»⁴. Son muy numerosas las resoluciones del CTBG que han avalado decisiones de inadmisión con fundamento en la falta de los recursos necesarios para acceder a la solicitud de información o ante la necesidad de tener que elaborar la respuesta a la petición formulada a partir de una información dispersa, de tal forma que, como expresara la R 470/2016, de 26 de enero de 2017, su entrega exigiría al órgano obligado a proporcionarla «una labor específica para recabarla, ordenarla y ponerla a disposición». Ahora bien, interesa notar que si bien, inicialmente, al Consejo parecía bastarle para aceptar la causa de inadmisión la sola circunstancia de que la información hubiera de recabarse de los varios centros o unidades que la poseen⁵, o extraerse de los diferentes procedimientos o soportes que la contienen⁶; enseguida podrá comprobarse que, por lo general, va a identificar esa acción de reelaboración que posibilita la inadmisión de la solicitud, no exactamente con la necesidad de obtener la información de fuentes diferentes, sino con las tareas que, a partir de ese presupuesto de hecho, ha de efectuar el sujeto llamado a atenderla, de tal forma que la existencia de una labor de tal naturaleza va a concretarse en la necesidad, a partir de los datos con los que se cuenta, de producir "ex profeso" la información, de elaborar un informe "específico" o "ad hoc" que atienda la solicitud planteada⁷. Una interpretación que se verá respaldada por la primera de las sentencias del Tribunal Supremo recaída en la materia, la de 16 de octubre de 2017 (1547/2017) que sostiene, confirmando el criterio ya mantenido por la Audiencia Nacional en su Sentencia de 7 de noviembre de 2016 (rec. 47/2016), que concurre el presupuesto de hecho del

⁴ Supuestos en los que ha de «ofrecerse en los formatos existentes». En las RR 263/2016, de 12 de septiembre, 343/2016, de 23 de octubre, 308/2016, de 10 de octubre, 38/2017, de 24 de abril o 368/2018, de 18 de septiembre, pueden encontrarse ejemplos de ellos, aunque debe señalarse que no son frecuentes en la práctica.

⁵ Así en las RR 212/2016, de 22 de agosto, 331/2016, de 18 de octubre, 113/2017, de 5 de junio o 325/2018, de 27 de agosto.

⁶ Como se aprecia, entre otras, en las RR 194/2015, de 16 de septiembre, 297/2015, de 24 de noviembre, 366/2016, de 4 de noviembre, 380 y 429/2016, de 14 de noviembre, 483/2016, de 10 de febrero de 2017, 496/2016 y 534/2016, de 21 de febrero de 2017, 137/2017, de 16 de junio, 160/2017, de 5 de julio, 310/2017, de 14 de septiembre, 357/2017, de 20 de octubre, 453/2018, de 29 de octubre, 17/2019, de 27 de marzo o 412/2020, de 15 de octubre.

⁷ En tal sentido, RR 171/2016, de 13 de julio, 243 y 319/2016, de 1 de septiembre, 307/2016, de 5 de octubre, 142/2017, de 21 de junio, 251/2017, de 25 de agosto, 279/2017, de 5 de septiembre, 280/2017, de 5 de septiembre, 328/2017, de 4 de octubre, 356/2017, de 20 de octubre, 368/2017, de 24 de octubre o 372/2017, de 30 de octubre.



artículo 18.1.c) de la LTAIPBG, que niega en el caso enjuiciado⁸, cuando la respuesta a la petición de acceso exige someter a un "tratamiento previo" la información de la que se dispone, cuando, como señalarán diferentes órganos judiciales con base en el pronunciamiento del alto tribunal, la entrega de la información solicitada requiere de la Administración "la elaboración de un informe"⁹, que "produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía"¹⁰. No existirá, sin embargo, cuando solo le supone "la mera suma de diversas partidas de gasto" o de datos¹¹, la obligación de recabar y ordenar los existentes para "transmitirlos tal como constan"¹², o una simple "labor de recopilación" con "el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos"¹³. Esta interpretación se consolidará definitivamente en la doctrina del CTBG en la que la reelaboración quedará, en efecto, identificada con la necesidad de "elaborar una respuesta", una "información ex novo", un informe "expreso", "ad hoc" o "específico"¹⁴, excluyéndose, por consiguiente, en los supuestos en los que la Administración, sujeto al que se dirigen la mayoría de las peticiones de acceso,

⁸ La Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN) confirma, a su vez, la del Juzgado central de lo contencioso-administrativo (JCCA), núm. 6, de 18 de mayo de 2016 (60/2016), en una petición de información sobre los gastos ocasionados a la CRTVE por la participación de España en el "Festival de Eurovisión de 2015", en la que ya la R 203/2015, de 24 de septiembre, del CTBG, había rechazado que concurriese la necesidad de una acción de reelaboración, pues "la información que se solicita ha de encontrarse en los documentos contables y presupuestarios de la entidad", de ahí que su suministro no "exija de una labor previa de reelaboración específica o someter a un tratamiento previo de la información con que se cuenta para obtener algo diferente de lo que se tiene", sino solo "constatar las distintas partidas en que se contengan los datos de los gastos efectuados para participar en el festival de Eurovisión 2015, y en su caso la mera adición de las mismas".

⁹ En términos de la SJCCA, núm. 3, de 10 de julio de 2018 (88/2018) que confirma la RT 256/2016, de 21 de febrero de 2017.

¹⁰ En expresión de la SJCCA, núm. 9, de 13 de marzo de 2019 (42/2019), confirmada por la SAN de 21 de octubre de 2019 (rec. 29/2019), que anula la R 33/2018, de 17 de abril, del CTBG.

¹¹ Como sostiene, por ejemplo, la SAN de 2 de julio de 2018 (rec. 47/2018) que revoca la SJCCA, núm. 5, de 28 de febrero de 2018 (28/2018), confirmando, en consecuencia, el criterio mantenido por el CTBG en su R 78/2017, de 18 de mayo.

¹² En tal sentido, SJCCA, núm. 2, de 8 de mayo de 2019 (54/2019), que confirma la R 198/2018, de 3 de julio, del CTBG.

¹³ Como puede apreciarse, entre otras, en la SJCCA, núm. 1, de 14 de febrero de 2018 (15/2018), que avala la R del CTBG 35/2017, de 21 de abril, o en la SJCCA, núm. 8, de 22 de noviembre de 2018 (184/2018), que da, igualmente, la razón a la autoridad de transparencia expresada en la R 193/2016, de 15 de julio.

¹⁴ Como el CTBG estima que ocurre, entre otros muchos ejemplos que pueden encontrarse, en sus RR 227/2017, de 18 de agosto, 279/2017, de 5 de septiembre, 280/2017, de 5 de septiembre, 306/2017, de 25 de septiembre, 328/2017, de 4 de octubre, 368/2017, de 24 de octubre, 409/2017, de 27 de noviembre, 490/2017, de 31 de enero de 2018, 529/2017, de 7 de marzo de 2018, 547/2017, de 16 de marzo de 2018, 82/2018, de 30 de abril, 111/2018, de 24 de mayo, 174/2018, de 20 de junio, 287/2018, de 7 de agosto, 292/2018, de 7 de agosto, 343/2018, de 3 de septiembre, 379/2018, de 13 de septiembre, 444/2018, de 25 de octubre o 764/2018, de 8 de marzo de 2019.



únicamente ha de recopilar¹⁵, o «reordenar» la información con la que ya cuenta¹⁶, «realizar copias de documentación a su alcance»¹⁷, o una "búsqueda, extracción y agregación o reunificación de documentos o datos" de los que ya dispone¹⁸. En definitiva, la razón determinante para la aplicación de la causa de inadmisión no se sitúa tanto en el hecho de que para responder a la petición de acceso hayan de emplearse varias fuentes de información, cuanto en la necesidad, en términos por ejemplo de la R 46/2019, de 5 de abril, de actuar sobre "lo que se posee para conseguir un resultado diferente", como claramente se aprecia en aquellas resoluciones que aceptan la aplicación del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG en supuestos en los que la información que ha de manejarse se encuentra en una fuente única¹⁹, o que la rechazan en hipótesis en las que ha de extraerse de soportes diversos²⁰, en una valoración siempre atenta a las circunstancias particulares de cada caso y en la que, por lo general, resulta relevante la amplitud y características de la información demandada o que haya de manejarse para responder a la petición, pues aunque el Criterio Interpretativo 7/2015 del CTBG, y muchas de sus resoluciones, adviertan que el motivo de inadmisión debe diferenciarse de los supuestos en los que "el volumen o complejidad de la información que se solicita" hace "necesario un proceso específico de trabajo o manipulación para suministrarla", es lo cierto que la extensión de la información –el propio Criterio reconoce que podrá "tenerse en cuenta"–, constituye, en muchos casos, un parámetro importante a la hora de decidir sobre la procedencia o no de la causa de inadmisión²¹, como lo es también el nivel de recursos para tratar la información de los que disponga el sujeto obligado²², lo que explica que un mismo tratamiento de la información pueda o no quedar englobado en el presupuesto de hecho de la causa de inadmisión.

¹⁵ Como puede apreciarse, entre otras, en las RR 491/2015, de 10 de marzo de 2016, 35/2017, de 21 de abril, 536/2017, de 28 de febrero de 2018, 198/2018, de 3 de julio, 675/2018, de 8 de febrero de 2019, 11/2019, de 25 de marzo, 50/2019, de 10 de abril, 153/2019, de 30 de mayo, 164/2019, de 3 de junio, 197/2019, de 17 de junio o 527/2019, de 17 de octubre.

¹⁶ En tal sentido, RR 196/2016, de 22 de julio, o 209/2018, de 5 de julio.

¹⁷ Como puede verse en las RR 527/2017, de 22 de febrero de 2018, 520/2018, de 20 de diciembre, o 385/2018, de 20 de septiembre.

¹⁸ Supuestos de los que se encuentran ejemplos en las RR 513/2018, de 23 de noviembre, 605/2018, de 14 de enero de 2019 o 189/2019, de 17 de junio.

¹⁹ Por ejemplo, en el resuelto por la R 46/2019, de 5 de abril.

²⁰ Como en los casos representados por las RR 110/2020, de 1 de junio, o 425/2020, de 13 de octubre.

²¹ Según queda reflejado en las RR, entre otras, 316/2016, de 11 de octubre, 310/2017, de 14 de septiembre, 226/2018, de 8 de noviembre, 410/2019, de 2 de septiembre o 593/2019, de 18 de noviembre.

²² Como puede comprobarse en las RR 194/2015, de 16 de septiembre, 318/2015, de 11 de diciembre, 483/2016, de 10 de febrero de 2017, o 137/2017, de 16 de junio, que aceptan la causa de inadmisión; o en las RR 216 y 257/2016, de 23 de agosto, 217/2016, de 23 de agosto, 345/2016, de 26 de octubre, 64/2017, de 8 de mayo o 589/2019, de 12 de noviembre, que, por el contrario, la rechazan.



3.- El desarrollo jurisprudencial sobre una "acción previa de reelaboración" determinante de la aplicación de la causa de inadmisión

Habrá que esperar al año 2020 para que el Tribunal Supremo vuelva a pronunciarse sobre "en qué consiste la "acción previa de reelaboración" como causa de inadmisión"²³. Lo hará en su Sentencia de 3 de marzo de 2020 (306/2020), a la que siguen las de 25 de marzo de 2021 (454/2021) y 22 de junio de 2022 (670/2022). Aunque todas ellas afirman partir de la doctrina ya establecida en la de 16 de octubre de 2017 (1547/2017), introducen algunas novedades de interés. De una parte, la sentencia de 2020, en términos que mantendrán las posteriores, diferencia, distinción inexistente en el primero de esos pronunciamientos judiciales, entre una "reelaboración básica o general" y una reelaboración "compleja". Aunque el tribunal no se pronuncia, como hubiera sido deseable, sobre las notas características de una y otra, sí deja claro que la "básica o general", "como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c)", a diferencia de lo que ocurre con la definida por una complejidad que "puede deberse a varias causas", entre las que destaca, por ser la que concurre en el caso enjuiciado, la vinculada al hecho de que la documentación no se encuentre "en su totalidad en el propio órgano al que se solicita". Desde esta base, el Tribunal, en el mismo sentido que la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de octubre de 2017 (rec. 54/2017), que confirma, estima que la respuesta a la petición de información planteada al Ministerio de Defensa sobre los pasajeros acompañantes de las autoridades transportadas por la Fuerza aérea española desglosada por fechas y aeropuertos de origen y destino²⁴, exigía una acción de reelaboración compleja "pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información", a lo que debe añadirse que la información solicitada "alcanza hasta el año 1976" y "se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración". Esto es, la causa de inadmisión es aplicable porque, sobre la base de una "información pública dispersa y diseminada", han de desarrollarse tareas consistentes no solo en recabarla y ordenarla, sino también en analizar y separar la información reservada que pudiera existir, de donde se deduce, y es importante destacarlo, que para la aplicación del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG no resulta suficiente el solo hecho de que "la documentación no se encuentre en su totalidad en el propio órgano al que se solicita". Tampoco, en el ángulo inverso, puede negarse que la causa concorra, como resulta ahora de lo dispuesto en la Sentencia de 25 de marzo de 2021 (454/2021), siempre que la información se encuentre en una sola fuente, a pesar de que el propio

²³ Según quedó establecido en ATS de 14 de mayo de 2018 (rec. 600/2018) de admisión a trámite del recurso contra la SAN de 23 de octubre de 2017 (rec. 54/2017).

²⁴ En el origen del litigio se encuentra la R 429 y 509/2015, de 5 de febrero de 2016.



Tribunal Supremo induzca a cierta confusión al afirmar, en relación con una petición de información sobre inspecciones recogidas en el "Registro de Puentes de Ferrocarril", que no cabe aceptar "la existencia de una acción previa de reelaboración, y menos de cierta complejidad", pues, a diferencia del supuesto examinado en la sentencia de 2000, "la información a la que se refiere la solicitud de acceso no se encuentra dispersa y diseminada, sino toda ella se encuentra unificada en el mismo departamento ministerial y en el mismo registro...", el Registro de inspecciones de puentes de ferrocarril". Ahora bien, una lectura atenta de este pronunciamiento permite concluir que el rechazo de la causa de inadmisión no se funda únicamente en el hecho, sobre cuya importancia, no obstante, no cabe dudar, de que la información se encuentre "unificada", sino, también, en el dato de que la respuesta a la solicitud "no requiere volver a elaborar la información que ya existe en el referido registro". Se trata, simplemente, de recopilar la ya "sistematizada"²⁵, sin que, de otra parte, "la supresión o anonimización de los datos que permitan la identificación de las infraestructuras" correspondientes, pueda considerarse un supuesto de reelaboración, pese "a suponer implícitamente", como ya señalara el Criterio Interpretativo del CTBG, "un proceso específico de trabajo para proporcionar la información"²⁶. En suma, la aplicación de la causa de inadmisión surge ante la necesidad de elaborar una nueva información, como resulta del siguiente y último pronunciamiento, hasta la fecha, del alto tribunal, la Sentencia de 2 de junio de 2022 (4116/2020), que niega su concurrencia, en contra del criterio mantenido por la Sentencia de 10 de junio de 2020 (265/2020) del Tribunal Superior Justicia de Valencia y como, sin embargo, había defendido la autoridad de control de esa Comunidad Autónoma, porque "no se compadece con la finalidad o espíritu de la LTAIBG" una interpretación que suponga negar el derecho a la información pública "cuando la respuesta a la solicitud cursada -aunque requiera informe del Servicio o

²⁵ Concretamente "en el modelo o formulario establecido para recopilar la información de las inspecciones, que se incluye en el anexo de la citada Orden FOM/1951/2005 (ficha A1), que incluye apartados sobre tipo de inspección (básica, principal o especial), fecha de la inspección, identificación de la estructura, daños de la clase 1, evaluación global de evolución y resultado de la inspección".

²⁶ La sentencia resuelve el recurso interpuesto contra la de la Audiencia Nacional de 23 de diciembre de 2019 (rec. 58/2019) que había estimado parcialmente el recurso de apelación planteado contra la SJCCA núm. 3, de 22 de mayo de 2019 (59/2019), que, a su vez, había resuelto en términos favorables al recurrente el presentado contra la R 105/2018, de 30 de mayo, del CTBG, al entender que en la información solicitada concurrían los límites establecidos en el artículo 14.1.d) y g) LTAIPBG. La Audiencia Nacional estima parcialmente el recurso interpuesto y ordena entregar la información requerida, si bien reconoce al Ministerio de Fomento la posibilidad de alterar o eliminar los datos necesarios a fin de cumplir con los indicados límites. Precisamente, la cuestión que se define como de interés casacional es la de "aclarar si mediante la estimación de un recurso contencioso-administrativo contra una denegación de acceso a la información, el órgano judicial puede imponer dicho acceso en unas condiciones tales que impliquen la necesaria reelaboración de la información y/o datos solicitados teniendo en cuenta lo dispuesto en artículo 18.1.c) LTBG", que era, a juicio de la Administración estatal recurrente, lo que hacía la sentencia impugnada.



unidad administrativa en casa caso- sea del todo simple y no requiera de mayores razonamientos, como es el caso"²⁷.

En conclusión, para el Tribunal Supremo la causa de inadmisión se caracteriza por la necesidad de un tratamiento complejo de la información que, en ninguna ocasión, define con carácter general, pero en cuya apreciación otorga singular relevancia al hecho de que la información indispensable para dar respuesta a la solicitada se encuentre en varias fuentes. Ahora bien, para su aplicación, en su caso, no es suficiente con que concurra esta circunstancia, pues, en último término, la aceptación o rechazo del motivo de inadmisión depende de las actuaciones que la Administración Pública haya de realizar para atender a lo solicitado. Así, el tribunal ha considerado aplicable el artículo 18.1.c) de la LTAIPBG ante la necesidad, en el litigio resuelto por la sentencia de marzo de 2020, de efectuar "diversas operaciones" dirigidas a "recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar la información", mientras que, por el contrario, se ha opuesto a ello, en la sentencia del mismo mes del año siguiente, en la respuesta a la petición de una información que está "unificada en el mismo departamento ministerial y en el mismo registro" y que no hay que "volver a elaborar", o, según resulta finalmente de la Sentencia de 2 de junio de 2022, en la solicitud de una información de "respuesta simple que no requiere de mayor razonamiento". En definitiva, la aplicación de la causa de inadmisión viene determinada, como ya estableciera la Sentencia de 16 de octubre de 2017 (1574/2017), aunque el tribunal haya desarrollado y precisado sus argumentos, por la necesidad de elaborar expresamente una nueva información a partir de aquella de la que se dispone. Así lo confirman las sentencias de diferentes Juzgados de lo contencioso-administrativo y de la Audiencia Nacional que resuelven con base en la doctrina establecida por el alto tribunal²⁸. Ahora bien, entre los pronunciamientos de esta última es obligado destacar su Sentencia de 31 de enero 2022 (rec.30/2021) que introduce un elemento novedoso en la interpretación del motivo de inadmisión que tendrá además una importante influencia en la doctrina posterior del CTBG. Ante una

²⁷ La sentencia tiene su origen en una petición de diversa información sobre el desarrollo de determinada actuación urbanística en la que el municipio requerido había apreciado la existencia de una acción de reelaboración, criterio negado por la autoridad de control, pero que encontrará el respaldo del Tribunal Superior de Justicia que consideró que la respuesta implicaba la elaboración de un informe *ad hoc*, "con la salvedad de la estimación del derecho a ser informado sobre si la actividad de golf dispone de licencia ambiental y de actividad", pues la respuesta, en este caso, es "del todo simple y no requiera de mayores razonamientos". El Tribunal Supremo extenderá este razonamiento "al resto de los extremos de la información solicitada, en los que están presentes las mismas características de respuesta simple que no requiere de mayor razonamiento, pues se refieren a cuestiones tales como fechas de inicio y de paralización de unas obras en un concreto sector urbanístico, medidas adoptadas por el Ayuntamiento, cumplimiento del trámite de información pública en un concreto expediente y otras similares".

²⁸ En tal sentido, SSJCCA, núm. 2, de 18 de noviembre de 2020 (124/2020), confirmada en apelación por la SAN de 6 de septiembre de 2021 (rec. 3/2021); núm. 7, de 22 de octubre de 2020 (85/2020) confirmada por la SAN de 26 de marzo de 2021 (rec.1/2021); o núm. 12, de 8 de enero de 2020 (5/2020), igualmente confirmada por la SAN de 16 de octubre de 2020 (rec. 25/2020).



solicitud de información sobre distintos expedientes expropiatorios relacionados con la liquidación de dos autopistas, la Audiencia rechaza la causa de inadmisión que el Juzgado de instancia, avalando la resolución de la autoridad de control, había mantenido²⁹, al entender que el artículo 18.1.c) de la LTAIPBG no incluye en su ámbito de aplicación "los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido". La acción de reelaboración amparada por el precepto es apreciable, por consiguiente, en aquellas "peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación" ya que "esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico". En conclusión, para la sentencia, cuyo razonamiento sigue la posterior de 15 de marzo de 2022 (rec. 48/2021)³⁰, lo relevante, a los efectos de aceptar la causa de inadmisión, no es, como resulta de las del Tribunal Supremo recién expuestas, que la información se encuentre distribuida en fuentes diversas, sino que esas fuentes sean indeterminadas, lo que significa a *contrario sensu* su exclusión en las hipótesis en las que tales fuentes identificadas.

²⁹ SJCAA núm. 9 de 5 de febrero de 2021 (17/2021) que confirma la R 780/2019, de 6 de febrero de 2020.

³⁰ La sentencia niega la causa de inadmisión invocada porque "la necesidad de buscar un documento dentro de un expediente administrativo individualizado no implica una reelaboración. Esto solo ocurre cuando la petición equivale a solicitar un informe a la Administración sobre una determinada materia que le obliga a realizar una búsqueda de información en una pluralidad indeterminada de expedientes o registros". La sentencia confirma la del JCCA, núm. 1, de 26 de marzo de 2021 (45/2021) desestimatoria del recurso interpuesto contra la R del CTBG 571/2019, de 5 de noviembre, que había ordenado la entrega de determinada documentación "en los expedientes de preparación, elaboración y aprobación de los Pliegos de cláusulas administrativas particulares y/o de condiciones que rigen las ocho autopistas de peaje actualmente en concurso". Otras sentencias de este mismo tribunal sobre esta causa de inadmisión –así las de 21 de febrero de 2022 (rec. 55/2021) o 18 de abril de 2023 (rec. 76/2022)– no aluden a esta distinción, probablemente porque no ha sido necesario para la resolución de los supuestos enjuiciados.



4.- La recepción de esta doctrina jurisprudencial por las autoridades independientes de control

4.1.- ¿Ha propiciado algún cambio en la interpretación del CTBG?

Como es lógico, el CTBG irá progresivamente incorporando a la fundamentación de sus resoluciones los nuevos pronunciamientos judiciales en la materia. Centramos nuestra atención en las más recientes, en aquellas que, según señalan expresamente, resuelven a partir de la que califican como “una muy estricta doctrina jurisprudencial”³¹, contenida en las SSTS de 16 de octubre de 2017 (1547/2017), 3 de marzo de 2020 (306/2020) y 25 de marzo de 2021 (454/2021) –son muy pocas las que añaden la de 2 de junio de 2022 (670/2022) que, aparte de ser la más reciente, no tiene su origen en una resolución de la autoridad estatal³²-. Una doctrina que, según manifiestan también, es “acogida y particularizada” por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 31 de enero de 2022 (rec. 30/2021)³³, y con la que “se confirma y se precisa” el criterio de “este Consejo”³⁴. Veamos en qué términos “se precisa” y en qué medida, en su caso, estas sentencias han podido suponer algún cambio en su consolidada interpretación sobre la causa de inadmisión.

El estudio detenido de las resoluciones del CTBG permite apreciar cómo la recepción de esta jurisprudencia va a suponer un renovado protagonismo de la situación en la que se encuentran los datos a partir de los que ha de obtenerse la información solicitada, unificados o no en una sola fuente. En efecto, cabe recordar que hasta entonces, y aun cuando el Criterio Interpretativo 7/2015 había destacado ya la importancia de esta circunstancia, el Consejo, en su valoración sobre la causa de inadmisión, ponía realmente el foco de atención en la actuación que la Administración ha de realizar para poder entregar la información solicitada, concluyendo, en definitiva, que esta es aplicable cuando para ello ha de proceder a

³¹ Por ejemplo, en la R 752/2021, de 18 de marzo de 2022, en términos que repiten otras muchas.

³² No obstante, su cita es cada vez más habitual como puede comprobarse en las RR 269/2022, de 9 de septiembre, 270/2022, de 12 de septiembre, 116/2023, de 18 de febrero, 192/2023, de 24 de marzo, 198/2023, de 27 de marzo, 222/2023, de 31 de marzo o 240/2023, de 11 de abril.

³³ Por ejemplo, RR 939/2021, de 13 de mayo de 2022 o 961/2021, de 13 de mayo de 2022.

³⁴ Como expresan, entre otras, las RR 63/2022, de 28 de junio de 2022, 148/2022, de 21 de julio o 152/2022, de 21 de julio. Otras resoluciones –por ejemplo, las RR 1084/2021, de 9 de junio de 2022, 34/2022, de 20 de junio, 35/2022, de 20 de junio, 176/2022, de 17 de agosto o 315/2022, de 23 de septiembre-, señalan, simplemente, que con esa jurisprudencia se “confirma” su criterio.



la "elaboración de un informe expreso a partir de datos que tuviera"³⁵, toda vez que "no está disponible tal y como se solicita"³⁶. Una interpretación que mantienen muchas resoluciones dictadas ya con apoyo en esa jurisprudencia que, en su argumentación en defensa de la causa de inadmisión, centran el análisis en las tareas a efectuar por la Administración al objeto de ofrecer la información, no quedándose, pues, con el solo dato de la distribución, en su caso, en fuentes diversas. La acción de reelaboración determinante de la inadmisión de la solicitud surge, pues, porque, a partir de una información dispersa en órganos o soportes diferentes, su respuesta exige de la Administración una tarea que trasciende de "la mera agregación, o suma de datos, o un mínimo tratamiento de los mismos", teniendo que "elaborarse expresamente la información con los datos extraídos"³⁷, circunstancia que, entre los numerosos ejemplos que su doctrina nos ofrece, el Consejo estima que concurre cuando la entrega de la solicitada exige a la Administración "una laboriosa tarea de recabar diversos documentos de diversos órganos del departamento, extraer individualmente la información y ordenarla"³⁸, "un proceso de filtrado de los datos personales" para después ser ordenados en los diversos apartados requeridos por el solicitante³⁹, "un proceso específico de trabajo o de manipulación"⁴⁰, o "un trabajo manual que comporta la dedicación de varios trabajadores del centro directivo"⁴¹. También cuando se constata la necesidad por su parte de "desagregar la información mensual de la que se dispone para facilitar el desglose diario"⁴², "la elaboración ad hoc de un informe específico sobre un dato que en el periodo

³⁵ En términos de su R 82/2020, de 17 de junio. En las RR, entre otras, 280/2020, de 23 de julio, 744/2020, de 3 de febrero de 2021, 29/2021, de 30 de abril o 707/2020, de 22 de enero de 2021, pueden encontrarse diferentes hipótesis en las que CTBG apreció que la entrega de la información requerida implicaba la "elaboración de un informe expreso a partir de los datos que tuviera la Administraciones". Una circunstancia que, sin embargo, negó en supuestos en los que estimó que la información solicitada podía obtenerse "a partir de ficheros Excel cuya existencia se admite" (R 842/2020, de 5 de marzo de 2021), requiere "a lo sumo de ordenación para facilitarla" (RR 251/2020, de 3 de julio, 427/2020, de 19 de octubre, 626/2020, de 14 de diciembre o 433/2021, de 7 de octubre), de su "extracción, ordenación y sistematización" (RR 10/2020, de 1 de junio o 432/2021, de 29 de septiembre), de una simple "operación de búsqueda y recuento o agregación de datos" (RR 82/2020, de 17 de junio y 225/2021, de 22 de julio), aun cuando la información este "dispersa y diseminada" (R 187/2020, de 17 de junio) o de una "labor de recopilación de los datos disponibles" (RR 494/2021, de 15 de noviembre o 595/2021, de 18 de enero de 2022) con el alcance, como se afirma muchas veces en términos del Tribunal Supremo, "de agregar, tratar o adicionar los mismos" (RR 244/2020, de 9 de julio, 409/2020, de 15 de octubre, 468/2020, de 3 de noviembre, 546/2020, de 23 de noviembre, 782/2020, de 15 de febrero de 2021, 921/2020, de 5 de abril de 2021, 42/2021, de 6 de mayo, 475/2021, de 28 de octubre, 546/2021, de 3 de diciembre o 562/2021, de 13 de diciembre).

³⁶ En expresión de la R 29/2021, de 30 de abril.

³⁷ En tal sentido, RR 1084/2021, de 9 de junio de 2022 y 835/2021, de 7 de abril de 2022.

³⁸ R 436/2022, de 8 de noviembre.

³⁹ R 176/2022, de 18 de agosto.

⁴⁰ R 922/2021, de 11 de mayo.

⁴¹ R 35/2022, de 20 de junio.

⁴² R 468/2022, de 21 de noviembre.



solicitado no se incluía en una base de datos"⁴³, o la confección de una "información ex novo" que, dado "el nivel de detalle reclamado", supondría "una utilización de recursos técnicos y humanos susceptible de afectar a la normal prestación del servicio"⁴⁴, al tener, por ejemplo, que ir "accediendo a cada uno de los 11.271 expedientes" en los que se encuentra la información, y "extrayendo de cada uno de los datos solicitados, mediante una compleja labor"⁴⁵, al no existir "un procedimiento automatizado para realizar esta tarea"⁴⁶.

Ahora bien, con apoyo en esa "muy estricta doctrina jurisprudencial" se detecta, también, la existencia de un importante y cada vez más nutrido grupo de resoluciones en el que el CTBG pone el acento en el hecho de si la información se encuentra o no en fuentes diversas, dado que, de acuerdo con esa jurisprudencia, la causa de inadmisión, según declara expresamente, se "ha de limitar, en esencia"⁴⁷, o "limitar" sin más, como afirman las últimas resoluciones dictadas⁴⁸, "a aquellos casos en los que la información se encuentra dispersa y diseminada y, por tanto, es necesario realizar complejas operaciones previas para recabarla, ordenarla y sistematizarla"⁴⁹, a los supuestos, expresado de otro modo, en los que "al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos"⁵⁰. Una interpretación que, en la otra cara de la misma moneda, le lleva a mantener, a veces "con carácter general" y otras sin, ni siquiera, esta matización, que no "cabe apreciar que exista reelaboración cuando la información se encuentra unificada en el mismo departamento ministerial y en el mismo registro"⁵¹, o, lo que es lo mismo, no "se halla dispersa y diseminada en poder

⁴³ R 148/2022, de 21 de julio. Otras resoluciones aceptan la causa de inadmisión ante la necesidad de que la Administración elabore un "documento ad hoc" para responder a la petición de acceso. Así, por ejemplo, las RR 1004/2021, de 20 de mayo de 2022, 1013/2021, de 27 de mayo de 2022 y 34/2022, de 20 de junio.

⁴⁴ R 16/2022, de 16 de junio. O en la R 822/2021, de 18 de abril, "elaborarla "ex profeso" llevando a cabo una búsqueda en todos los expedientes disciplinarios, lo que supondría detraer un número importante de recursos públicos, tanto de personal como de medios, para poder llevar a cabo la elaboración y tratamiento de esa información".

⁴⁵ R 805/2021, de 4 de abril de 2022.

⁴⁶ R 755/2021, de 18 de marzo de 2022.

⁴⁷ Como declaran, por ejemplo, las RR 714/2021, de 11 de marzo de 2022 o 439/2022, de 11 de noviembre de 2022, exponentes de otras muchas en igual sentido.

⁴⁸ Las RR 29/2023, de 23 de enero, 30/2023, de 23 de enero, 46/2023, de 31 de enero y 116/2023, de 18 de febrero.

⁴⁹ Circunstancia que determina que el CTBG acepte la causa de inadmisión en los supuestos enjuiciados por sus RR, entre otras, 98/2023, de 21 de febrero, 100/2023, de 21 de febrero, 222/2023, de 31 de marzo, 377/2023, de 23 de mayo, 398/2023, de 29 de mayo o 411/2023, de 31 de mayo.

⁵⁰ Como repiten, entre otras, las RR 714/2021, de 11 de marzo de 2022, 939/2021, de 13 de mayo de 2022, 40/2022, de 1 de junio o 439/2022, de 11 de noviembre de 2022.

⁵¹ RR, por ejemplo, 651/2021, de 1 de febrero, 981/2021, de 13 de mayo de 2022, 401/2023, de 29 de mayo y 404/2023, de 29 de mayo.



de varios órganos, ni está almacenada en diferentes soportes físicos e informáticos"⁵². En suma, no se aprecia, "como exige la jurisprudencia antes reseñada", que la autoridad requerida deba recabar datos que se encuentren dispersos o diseminados (o que deba hacer uso de diversas fuentes de información), para luego ordenarlos, separarlos y sistematizarlos a fin de proporcionar la información"⁵³. El Consejo parece, pues, operar bajo la presunción de que estando la información en varias fuentes es "necesario realizar complejas operaciones previas para recabarla, ordenarla y sistematizarla"⁵⁴. Dicho de otro modo, dándose esa circunstancia, las tareas a efectuar se integrarían en el presupuesto de hecho del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG, idea claramente perceptible en las muchas resoluciones que se oponen a la causa de inadmisión porque "ni los datos tienen carácter complejo, ni la información se halla dispersa y diseminada en poder de varios órganos, ni está almacenada en diferentes soportes físicos o informáticos"⁵⁵.

De cuanto se ha dicho, no cabe, sin embargo, extraer la conclusión de que la causa de inadmisión no opera de hallarse la información en una única fuente, aunque es verdad que, en estas hipótesis, la presunción juega en contra de su aceptación⁵⁶, hasta el punto de que llega, incluso, a negarse en supuestos en los que el Consejo asume la argumentación de la Administración de que para responder a la solicitud es precisa "una labor de confección "ex profeso", generándose una importantísima

⁵² Como sostienen las RR 739/2021, de 15 de marzo de 2022, 787/2021, de 28 de marzo de 2022 o 745/2021, de 25 de marzo de 2022.

⁵³ Como ocurría en el supuesto de hecho enjuiciado por la R 240/2023, de 11 de abril.

⁵⁴ En expresión que, en términos muy similares, repiten muchas de sus resoluciones. Por ejemplo, las RR 739/2021, de 15 de marzo de 2022, 787/2021, de 28 de marzo de 2022, 745/2021, de 25 de marzo de 2022 o 922/2021, de 11 de mayo de 2022.

⁵⁵ RR 739/2021, de 15 de marzo de 2022, 745/2021, de 25 de marzo de 2022 o 787/2021, de 28 de marzo de 2022.

⁵⁶ Como puede apreciarse en las RR 939/2021, de 13 de mayo de 2022, 1084/2021, de 9 de junio de 2022 o 152/2022, de 21 de julio.



carga de trabajo para la unidad responsable de suministrarla"⁵⁷. No obstante, no cabe descartar, y contamos, igualmente, con ejemplos de ello, que el motivo de inadmisión se acepte en supuestos en los que "se ha acreditado que facilitar la información con el desglose que se solicita requiere de un tratamiento de la información nuevo —en definitiva, de la elaboración de un informe "ad hoc"— que impediría el normal funcionamiento del órgano requerido"⁵⁸, o "la creación de un nuevo contenido que se ha de elaborar específicamente para atender al solicitante"⁵⁹.

En conclusión, en esta doctrina se aprecia un renovado protagonismo de un dato, el de la distribución o no de la información en diferentes fuentes, que si bien fue tomado en consideración por el CTBG desde un primer momento —lleva razón la entidad cuando afirma que esta "doctrina jurisprudencial" confirma "el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015)—, había ido, sin embargo, perdiendo peso en favor del alcance y características de las actuaciones que el ente u órgano requerido ha de realizar para entregar la información. En efecto, en las resoluciones más recientes se está produciendo, quizás, una vuelta a una lectura o interpretación más apegada a los términos literales de ese Criterio y, con ella, un apartamiento de esa doctrina más evolucionada que, en una posición más flexible, y certera a nuestro juicio, se había separado de esos términos para, de forma atenta a las circunstancias concurrentes en cada supuesto, valorar la presencia o no de la causa de inadmisión en un juicio en el que, si bien ha atendido siempre a la concentración o dispersión de la información, no daba, desde luego, a este elemento

⁵⁷ De esta forma, la R 29/2023, de 23 de enero, niega la causa de inadmisión en una petición de información sobre "los complementos de productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios que hayan percibido los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo de nivel 29 y 30 en los servicios centrales de la Dirección General de Tráfico" porque, aun reconociendo que el volumen de la información a manejar es extenso, no "se trata de información en absoluto dispersa o que se encuentre en formatos diversos, sino que se encuentra clasificada y ordenada en un único aplicativo informático". La R 30/2023, de 23 de enero, de otra parte, en una petición de objeto similar aunque referida a los empleados de determinados centros, se opone, igualmente, a la misma, al no encontrarse la "información dispersa", y aun cuando no rechaza que la respuesta a la solicitud requiriera "de una labor de confección "ex profeso", generándose una importantísima carga de trabajo para la unidad responsable de suministrarla". En la misma línea, la R 46/2023, de 31 de enero, ante una solicitud de diversa información al Ministerio Transporte, Movilidad y Agenda urbana sobre el "personal denominado fuera de convenio desde el año 1992 hasta la fecha", no la admite tampoco, con apoyo en la anterior R 850/2020, de 10 de marzo de 2021, en una petición similar formulada a la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras, porque esa "complejidad" que le es consustancial "no viene determinada por el hecho de que los datos no se encuentren agregados o no puedan extraerse directamente de la base de datos, que constituye el argumento principal de Puertos del Estado, sino de su dispersión y de la existencia, por ejemplo, de múltiples soportes". Las RR 116/2023, de 18 de febrero y 192/2023, de 24 de marzo, nos ofrecen otros ejemplos de oposición por el Consejo a la aplicación del artículo 181.c) de la LTAIPBG en la medida en que la información objeto de la solicitud no ha de obtenerse "de diversas fuentes".

⁵⁸ Supuestos de los que pueden encontrarse ejemplos en las RR 787/2021, de 28 de marzo de 2022, 786/2021, de 4 de abril de 2022, 92/2023, de 17 de febrero, 222/2023, de 31 de marzo, 253/2023, de 17 de abril y 391/2023, de 26 de mayo.

⁵⁹ En tal sentido, R 105/2023, de 24 de febrero.



el protagonismo que muchas de estas resoluciones le confieren. De otra parte, llama también la atención la insistencia del Consejo en que esa jurisprudencia confirma su Criterio Interpretativo en lo que hace a la concreción de una acción de reelaboración en los supuestos, de una parte, de dispersión de la información y falta de medios, de otra⁶⁰, cuando, en realidad, estas circunstancias no siempre operan con la autonomía que parece desprenderse de sus términos literales, pues no es extraño que confluyan en la aceptación del motivo de inadmisión, unido además a otros factores como el volumen de la información a manejar⁶¹, sobre todo en aquellos supuestos en los que se aprecia "el carácter desproporcionado de lo solicitado frente al interés público en la divulgación de la información"⁶².

Aunque resulta arriesgado efectuar pronunciamientos sobre una doctrina que habrá que esperar a ver como evoluciona, cabe dudar, expresado con las debidas cautelas, sobre la pertinencia de esa interpretación, al menos en los términos tan tajantes en los que se expresa, que reserva la existencia de una acción de reelaboración a los supuestos en los que "la información se encuentra dispersa y diseminada y, por tanto, es necesario realizar complejas operaciones previas para recabarla, ordenarla y sistematizarla", excluyéndola "cuando la información se encuentra unificada en el mismo departamento ministerial y en el mismo registro". Una distinción que, realmente, no resulta de esa jurisprudencia de la que trae causa. En efecto, aunque los términos de las Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2020 (306/2020) y 25 de marzo de 2021 (454/2021) no son del todo precisos e inducen, ciertamente, a confusión, de ellas no puede extraerse la conclusión de que la causa de inadmisión se haya de limitar, "en esencia", o, incluso, "limitar" sin más, a los supuestos en los que la información se encuentre en diferentes fuentes, pues, como claramente afirma la primera, esta circunstancia es exponente de una "complejidad que puede deberse a varias causas". Una sentencia de la que tampoco resulta la regla que, sin embargo, parece desprenderse del razonamiento del Consejo, según la cual en los casos "en los que la información se encuentra dispersa y diseminada", es "necesario realizar complejas operaciones previas para recabarla, ordenarla y sistematizarla". Necesidad que concurría en el supuesto enjuiciado, pero que no tiene obligatoriamente que darse, pues puede haber casos en los que baste con recabar la información y, en su caso, agregarla o sumarla, operaciones que muy pronto el Consejo excluyó del ámbito de la reelaboración determinante de la causa de inadmisión en una interpretación que estas resoluciones cuestionan. En síntesis, del razonamiento de la sentencia no puede extraerse la consecuencia de que la dispersión de la información determina la aplicación de la causa de inadmisión, de la

⁶⁰ RR, por ejemplo, 68/2023, de 8 de febrero, 105/2023, de 24 de febrero o 192/2023, de 24 de marzo.

⁶¹ Como puede comprobarse, entre otras muchas, en la R 835/2021, de 7 de abril de 2022; o, *a contrario sensu*, en las R, entre otras, 243/2023, de 12 de abril y 279/2023, de 21 de abril.

⁶² Circunstancia que, por ejemplo, no aprecia la R 404/2023, de 29 de mayo, razón determinante, junto con otros factores, para que rechace la causa de inadmisión.



misma forma en la que no existe base, en este caso en la sentencia de marzo de 2021 y aun reconociendo que no se expresa con la claridad debida, para sustentar, en los términos del propio Consejo, que no "cabe apreciar que exista reelaboración cuando la información se encuentra unificada en el mismo departamento ministerial y en el mismo registro". Es cierto que la sentencia utiliza este argumento para rechazar la causa de inadmisión, pero en un razonamiento en el que resulta, igualmente, determinante el hecho de que la respuesta a la petición de acceso "no requiere volver a elaborar la información que ya existe en el referido registro", exige, simplemente, recopilar una información ya "sistematizada". En conclusión, estas sentencias no permiten ni afirmar que existiendo dispersión en la información concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG, ni, a la inversa, negar que encontrándose en una única fuente, esta queda excluida, como, de hecho, el propio Consejo reconoce al aceptarla, como hemos expuesto, en hipótesis en las que la información se encuentra unificada en una sola fuente. Tal interpretación puede, además, que no sea oportuna, Y ello por cuanto puede impedir esa necesaria interpretación flexible, atenta a las circunstancias del caso, que en este ámbito debe regir y que venía además caracterizando el análisis por la autoridad de control de los supuestos en los que se suscita la aplicación de esta causa de inadmisión.

A cuanto se ha expuesto, debe además añadirse que, en resoluciones dictadas todas ellas a partir de 2022, el CTBG ha introducido en su valoración de la causa de inadmisión ese parámetro interpretativo incorporado por la SAN de 31 de enero de 2022 (rec. 30/2021) y que atiende al carácter determinado o indeterminado de las fuentes que contienen la información, lo que le ha llevado a su desestimación en los casos en los que los datos necesarios para responder a la solicitud de acceso se encuentran en expedientes administrativos perfectamente determinados, identificados o localizados⁶³. Dándose esta circunstancia, señala, por ejemplo, la R 745/2021, de 25 de marzo de 2022, las actuaciones encaminadas a obtener la información "no revisten la complejidad exigida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo para ser consideradas "una acción previa de reelaboración" e integrar, en consecuencia, la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG", que, por consiguiente, queda limitada a los supuestos en los que los datos se encuentran "en una pluralidad indeterminada de documentación plasmada en diferentes soportes"⁶⁴, en "expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento"⁶⁵. Habrá que

⁶³ En términos de muchas de sus resoluciones, en expedientes "concretos identificados por el interesado" (R 401/2023, de 29 de mayo); "identificados" (RR 152/2022, de 21 de julio, 206/2022, de 24 de agosto o 339/2022 de 6 de octubre); "perfectamente identificados" (RR 790/2021, de 28 de marzo de 2022, 131/2022, de 15 de julio o 279/2023, de 21 de abril); "perfectamente identificados y localizados" (RR 411/2022, de 31 de octubre y 243/2023, de 12 de abril); "determinados" (RR 738/2021, de 14 de marzo de 2022, 745/2021, de 25 de marzo de 2022 o 787/2021, de 28 de marzo de 2022); "concretos y determinados" (R 981/2021, de 13 de mayo de 2022); o "específicos" y situados "en las mismas dependencias y ubicación física" (R 63/2022, de 28 de julio).

⁶⁴ En expresión de la R 1084/2021, de 9 de junio de 2022.

⁶⁵ Como señala la R 401/2023, de 29 de mayo.



permanecer atentos a lo que puedan disponer próximas resoluciones del CTBG, y atender, sin perjuicio de nuevos pronunciamientos del Tribunal Supremo, a si la propia Audiencia Nacional que conoce ya además en primera instancia de las resoluciones del Consejo⁶⁶, mantiene una interpretación que, como vimos, ha reiterado en alguna sentencia posterior.

Procede analizar seguidamente si esa jurisprudencia y la recepción que de ella ha hecho la entidad estatal de control ha tenido acogida y, en su caso, en qué medida en la doctrina de las autoridades autonómicas.

4.2.- La interpretación de las autoridades autonómicas. El mantenimiento de su posición tradicional

Como señalamos, las entidades autonómicas vienen, desde sus primeras resoluciones, resolviendo sobre esta causa de inadmisión a partir de las reglas ofrecidas por el Criterio Interpretativo de la autoridad estatal, lo que ha propiciado la consolidación de una interpretación sustancialmente uniforme. Así siguen haciéndolo en la actualidad⁶⁷, de tal forma que tales reglas vienen a sumarse, en la necesaria concreción de los supuestos de reelaboración de la información determinantes de la inadmisión de la solicitud, a lo dispuesto, en su caso, por la Ley autonómica aplicable. Cabe, en este sentido, señalar que, por lo general, las normas autonómicas excluyen la existencia de una acción de tal naturaleza en los supuestos en los que la información "pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente"⁶⁸, o, en el ángulo inverso, la aceptan en hipótesis en las que sea

⁶⁶ Y ello por cuanto la Ley 2/2023, de 20 de febrero, Reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, ha modificado el apartado 5º de la DA 4ª LJCA para incluir al CTBG entre los organismos cuyos actos son directamente recurribles ante la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional. De esta forma, desaparece la competencia en la materia de dichos juzgados en favor de la de este tribunal.

⁶⁷ Según puede comprobarse en las RR, entre otras, 16/2023, de 16 de enero, del CTPDA; 255/2020, de 25 de febrero de 2021, del CTC; 20/2022, de 14 de febrero (CT-435/2021) del Comisionado de Transparencia de Castilla-León (CTCL); 200/2021, de 10 de septiembre y 47/2022, de 11 de marzo, del Consejo de Transparencia de Valencia (CTV); 149/2022, de 21 de diciembre o 6/2023, de 20 de enero, de la Comisión vasca de Acceso a la información pública (CVAIP), y 83/2022 y 121/2022, del Consejo de Transparencia y Participación ciudadana de la Comunidad de Madrid (CTPCM); o en los Acuerdos 33/2022, de 23 de mayo y 6/2023, de 30 de enero, del Consejo de Transparencia de Navarra (CTN), y 10/2022, de 30 de mayo y 8/2023, de 22 de mayo, del Consejo de Transparencia de Aragón (CTA).

⁶⁸ Así lo hacen las Leyes de Transparencia de Andalucía (artículo 30.c), Región de Murcia (artículo 26.4.c), Canarias (artículo 43.2.c), Aragón (artículo 30.1.c), Castilla-La Mancha (artículo 31.1.c), Cantabria (artículo 12.1.c) y Madrid (artículo 40.1.b). Por su parte, el Decreto 105/2007, de 28 de julio, de la Comunidad de Valencia, en vigor en lo que no se oponga a lo dispuesto en la Ley de 2022, entiende que es necesaria una acción de reelaboración cuando concurre alguna de las siguientes circunstancias: «a) Cuando el organismo o entidad deba elaborar estudios, investigaciones, comparativas o análisis específicos al efecto. b) Cuando se tenga que realizar una tarea compleja o exhaustiva para facilitar la información solicitada. c) Cuando el organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar dicha información o le resulte muy gravosa». La misma disposición añade que «las dificultades en la reelaboración deberán basarse en elementos objetivos de carácter organizativo, funcional o presupuestario que se identificarán en la resolución motivada» (artículo 47.1).



necesaria "una tarea compleja de elaboración o reelaboración"⁶⁹. Leyes como la foral navarra añaden que no se considera reelaboración la acción de "aglutinar la información dispersa en varios documentos existentes"⁷⁰.

No es posible, sin exceder de los límites razonables de un estudio como este, la exposición detallada de la doctrina de cada una de estas autoridades. No obstante, su análisis nos ha permitido comprobar su apego a los principios y reglas mantenidos tradicionalmente por la autoridad estatal y, en definitiva, a esa interpretación que hace coincidir la reelaboración determinante de la aplicación del artículo 18.1.c) de la LTAIBG con una elaboración *ex novo* de la información a partir de aquellos datos de los que se dispone, sin que, al menos hasta la fecha, en sus resoluciones, ya sea directamente o por la vía de la remisión a las de la autoridad estatal, se haga siquiera referencia, salvo en casos muy puntuales, y sin que ello suponga ninguna variación o matización en su doctrina⁷¹, a las sentencias del Tribunal Supremo dictadas a partir de 2020, o la de la Audiencia Nacional de 31 de enero de 2022 (rec. 30/2021), a la que solo hemos encontrado mención en algunas resoluciones del Consejo de Transparencia y Participación ciudadana de la Comunidad de Madrid⁷².

En efecto, en su interpretación del artículo 18.1. c) de la LTAIPBG las autoridades autonómicas de control comparten, al margen de otros principios importantes como la necesaria existencia previa de la información que se solicita⁷³, su obligada

⁶⁹ Fórmula por la que opta la Ley de Cataluña (artículo 29.1.c). El Decreto 8/2021, de 9 de febrero, de desarrollo de la Ley, establece que esa "tarea compleja de elaboración o reelaboración" concurre cuando se den, entre otras, "alguna de las siguientes circunstancias: a) Cuando la obtención, la extracción o la disposición de la información solicitada implique una carga de trabajo inasumible o desproporcionada por el hecho de que la información proceda de diferentes expedientes, fuentes de información, bases de datos o archivos, o se contenga en un gran volumen de información y no pueda ser realizada con la ayuda de los medios informáticos disponibles. b) Cuando la elaboración de la información requiera una tarea de análisis o de interpretación que tenga una complejidad objetivable y desproporcionada y no pueda ser realizada con la ayuda de los medios informáticos disponibles" (artículo 66). Ya antes de promulgarse esta norma, la GAIP había realizado un importante esfuerzo de concreción de los supuestos en los que puede aislarse una acción de reelaboración, como quedara patente en su R de 11 de febrero de 2016, de "finalización de la reclamación 36/2015".

⁷⁰ Artículo 37.g).

⁷¹ Entre los que se encuentran las RR 530/2022, de 21 de julio, 777/2022, de 23 de noviembre y 628/2022, de 29 de septiembre, del CTPDA, o el Acuerdo 33/2022, de 23 de mayo, del CTN. Por su parte, la autoridad valenciana, como es lógico por otra parte, efectúa, a veces, referencia, por ejemplo, en su R 172/2022, de 22 de junio, a la STS de 2 de junio de 2022, con origen en una resolución suya, a los efectos concretos de destacar la importancia de la motivación de la causa de inadmisión.

⁷² Concretamente en las RR 36/2022 y 47/2022.

⁷³ La causa de inadmisión, en términos, por ejemplo, de las RR 799/2021, de 1 de diciembre o 244/2022, de 29 de marzo del CTPDA, "exige, como presupuesto fáctico, la existencia de la información solicitada, que, sin embargo, debe reelaborarse para ponerse a disposición de la persona solicitante en los términos de su petición". O, como expresa el A 33/2022, de 23 de mayo, del CTN, "la reelaboración se vincula a la necesidad de actuar sobre la información existente para, a partir de ella, construir una nueva a la medida de las pretensiones del solicitante".



aplicación restrictiva y, en cualquier caso, debidamente justificada⁷⁴, o el momento en el que debe ser invocado –aunque en este ámbito se aprecia, ciertamente, alguna divergencia⁷⁵– el criterio de que la causa de inadmisión surge en aquellos supuestos en los que la entrega de la información requerida supondría “una elaboración ex profeso”⁷⁶, la Administración ha de “elaborar un informe para dar respuesta a lo solicitado”⁷⁷, o confeccionar “la información que se demanda”⁷⁸, circunstancia que, en muchas ocasiones, obedece a la falta de los medios técnicos necesarios para

⁷⁴ De tal forma que, en palabras del Acuerdo 6/2023, de 30 de enero, del CTN, que igualmente dejan constancia de una doctrina firmemente consolidada, de no acreditarse “los motivos que pueden justificar su aplicación” no puede “apreciarse la concurrencia de esta causa de inadmisión”.

⁷⁵ No obstante, puede considerarse criterio mayoritario el que mantiene, en términos de la R 375/2022, de 17 de mayo, del CTPDA que “la invocación de las causas de inadmisión contenidas en el artículo 18 LTAIBG deben aplicarse por la entidad en la resolución del procedimiento de acceso a la información”, por lo que “la fase de alegaciones en la tramitación de la reclamación no es el momento procedimental oportuno” para invocarlas, “ya que priva a la persona solicitante del conocimiento de los argumentos que la motiva y que podrían haberle servido para fundamentar su reclamación”. De forma coherente con esta interpretación, su R 166/2022, de 7 de marzo, aun cuando reconoce que en el supuesto examinado concurre la causa de inadmisión, entiende que “no puede desestimar la reclamación interpuesta” ya que “no ha sido sino en el trámite de alegaciones en el procedimiento de reclamación” cuando el órgano competente “ha esgrimido los motivos que hubieran justificado la inadmisión de la solicitud”, de ahí que la estime e inste a la correspondiente Delegación Territorial a que comunique “una respuesta a la solicitud de la persona reclamante” en la que “podrá considerar y valorar los argumentos ofrecidos en los anteriores fundamentos jurídicos. Y contra la futura resolución, la solicitante podrá presentar la correspondiente reclamación ante este Consejo si lo estimara conveniente”. Ahora bien, lo normal es que las autoridades de transparencia se adentren en el examen de las causas previstas en el artículo 18 LTAIBG, aun cuando no hayan sido aplicadas en el momento oportuno, como expresamente reconoce la GAIP que en su R 29/2023, de 12 de enero, no obstante resaltar que, en cumplimiento de la normativa vigente, “la apreciación de una causa de inadmisión” requiere que “el órgano competente para resolver dicte una resolución en este sentido, que se tiene que notificar dentro del plazo para resolver”, admite, sin embargo, que “en algunos pocos casos excepcionales la GAIP ha considerado que, en atención de los intereses en juego y de los principios jurídicos aplicables, había que resolver lo contrario”. En otras ocasiones, como puede verse en la R 88/2022, de 6 de mayo (CT-79/2021), del CTCL, la entidad de control se adentra en la posible concurrencia de la causa de inadmisión que la Administración no aplicó en la resolución de acceso, toda vez que no resolvió expresamente.

⁷⁶ En expresión de la R 689/2022, de 27 de octubre del CTPDA. Lo que, por ejemplo, ocurre, en supuestos tomados de distintas autoridades de control, cuando se piden “pareceres u opiniones técnicas o jurídicas a la vista de la información obrante” sobre el eje central de dos calles y situación de las parcelas colindantes (R 115/2022, de 6 de mayo, del CTV), se requiere información sobre el “nivel de estudios de la población carcelaria del año 2000 a 2023, desglosado por año, grupos de edad, delitos, cárcel y sexo” (R 46/2023, de 20 de abril, de la CVAIP), o se pretende que se informe por un Ayuntamiento sobre “en qué actividades públicas” ha “participado y colaborado de forma presencial” determinada persona “durante los años 2021 y 2022” (A 11/2023, de 6 de marzo, del CTN).

⁷⁷ En los términos, concretamente, de la R 242/2021, de 21 de octubre, del CTV, que en varias de sus resoluciones, por ejemplo, en las RR 19/2022, de 28 de enero, 91/2022, de 12 de abril o 130/2022, de 18 de mayo, considera que eso es lo que tendría que hacer la Administración para responder a las peticiones de acceso.

⁷⁸ En palabras del A 8/2023, de 22 de mayo, del CTA.



tratar la información⁷⁹, con la consecuencia, en no pocos casos, de la necesidad de un tratamiento manual de la información⁸⁰, o, en términos más generales, de "un uso desproporcionado de recursos materiales y humanos"⁸¹, sobre todo en supuestos en los que la información solicitada se encuentra dispersa en fuentes diversas⁸² - aunque este dato no determina por sí mismo la aplicación del motivo de

⁷⁹ De esta forma, y a título de nuevo puramente ilustrativo, la R 654/2022, de 14 de octubre, del CTPDA, admite la causa de inadmisión en la solicitud que se interesaba por diferentes extremos, en determinado periodo, de "las cuotas aplicadas por el control oficial en los mataderos, salas de despiece y salas de procesamiento de carne de caza" y el "importe total de las deducciones aplicadas", porque "aunque la información obre en el sistema informático", este no permite "extraer informes automáticos con las cantidades de cuotas y deducciones", por lo que "la obtención de la información requeriría de un desarrollo técnico que supondría una acción previa de reelaboración". El mismo razonamiento, la información solicitada no resulta "de manera automática de sus sistemas informáticos", sino que precisa de "una acción de clasificación o sistematización" de los datos solicitados, llevan a la R 631/2022, de 3 de octubre, de este mismo Consejo a aceptar la causa de inadmisión en una solicitud de información "sobre conceptos salariales y datos laborales (antigüedad, régimen fijo o temporal, categoría)" de determinadas personas. También el CTV entiende en su R. 47/2022, de 11 de marzo, que es necesaria una acción de reelaboración para responder a la solicitud de diversa información desglosada sobre granjas inspeccionadas en la región desde 2010".

⁸⁰ Como puede apreciarse, por ejemplo, en la R 255/2020, de 25 de febrero de 2021, del CTC.

⁸¹ Como advierte, de nuevo entre muchos ejemplos posibles, el CTPDA en el supuesto enjuiciado por la R 766/2022, de 18 de noviembre, o el CTV en el examinado por la R 47/2022, de 11 de marzo.

⁸² Hipótesis de las que se encuentran numerosos casos en la doctrina de todas las autoridades de control. Así el CTPDA, entre otros supuestos que podrían ilustrar la idea como los examinados por sus RR 109/2022, de 14 de febrero, 178/2022, de 9 de marzo, 201/2022, de 15 de marzo o 628/2022, de 29 de septiembre, considera determinante para la apreciación de la causa de inadmisión el hecho de que para ofrecer la respuesta deba hacerse "uso de diversas fuentes de información, en concreto, de cada una de las licencias otorgadas" (R 203/2022, de 15 de marzo) o sea "necesario localizar y seleccionar los expedientes incluidos en la petición, extraer de cada expediente generado durante los últimos 21 años la información solicitada y volcarla y computarla tal y como se solicitó" (R 197/2022, de 14 de marzo). En la misma línea, la R 255/2020, de 25 de febrero de 2021, del CTC avaló la causa de inadmisión aplicada por la Administración autonómica en una solicitud de información sobre "convalidaciones de titulaciones de buceo profesional tramitadas por la Comunidad", toda vez que localizar la información solicitada "requeriría una búsqueda manual individual de cada expediente, y su posterior análisis e interpretación de los documentos contenidos en ellos"; y la R 222/2021, de 24 de septiembre, del CTV la aplicada en la petición que pretendía acceder a diferente información sobre expedientes sancionadores de 2015 por infracciones de normas de circulación urbana, pues se "aprecia claramente que ha de elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información". La "falta de una base de datos centralizada que recoja la información solicitada" y "la dispersión de órganos y entidades diversas del Ayuntamiento con responsabilidades en la inspección de los equipos eléctricos", son, igualmente, las razones que llevan a la R 589/2022, de 15 de julio, de la GAIP a aceptar la causa de inadmisión en una solicitud de información sobre actas de inspección de cuarenta instalaciones eléctricas, en términos coincidentes con otras resoluciones de esta entidad como las RR 68/2023, de 2 de febrero o 442/2023, de 3 de junio. También en las resoluciones del CTPCM se encuentran numerosos ejemplos, los enjuiciados por las RR 5/2022, 16/2022 y 22/2022, que basan la causa de inadmisión en "la tarea de estudiar todos los expedientes" y extraer de forma manual la información, realizar un estudio "consultando distintas fuentes de datos" o "estudiar varios expedientes dispersos en diferentes unidades informantes y extraer de forma manual la información requerida". El A, finalmente, 8/2023, de 22 de mayo, del CTA nos ofrece un último ejemplo, dentro de los muchos existentes, de concurrencia de la causa de inadmisión porque, entre otras razones, "deben utilizarse diversas fuentes de información" para, en este caso, entregar la información sobre "redes de telecomunicaciones subterráneas por cable" de Zaragoza.



inadmisión⁸³-, o es, de forma o no concurrente con este dato, muy extensa, toda vez que como todas las autoridades de control reiteran en términos similares a los del Criterio estatal, si bien es cierto que "la información voluminosa no es *per se* motivo que justifique la aplicación de la causa de inadmisión", es verdad, también, que este es un dato que "debe tenerse en cuenta para valorar la carga de trabajo y la concurrencia de los requisitos" que hacen posible la aplicación⁸⁴, o en su caso el rechazo⁸⁵, de la causa de inadmisión, en particular en aquellas hipótesis en las que la respuesta a la solicitud obligaría "a ralentizar el resto de la gestión ordinaria de la unidad"⁸⁶, puede perjudicar el "normal funcionamiento" de la entidad⁸⁷, o "poner en riesgo el funcionamiento ordinario de los servicios públicos atribuidos al órgano reclamado"⁸⁸, al suponer "un desproporcionado uso de recursos humanos y

⁸³ Pues, como expresa la R 251/2022, de 23 de marzo, de la GAIP, "el hecho de estar dispersa (la información) entre los servicios que han intervenido no constituye por sí solo un motivo de calificación de la tarea como compleja"; en términos del A 33/2022, de 23 de mayo, del CTN, "el elemento verdaderamente determinante de la existencia de una acción de reelaboración no radica en el hecho de que haya de utilizarse diversas fuentes de información para poder entregar la solicitada, sino que se sitúa en la necesidad de confeccionar, de elaborar la información requerida a partir de la que se tiene". Unas afirmaciones que se realizan con base en la Ley autonómica aplicable, en cada caso, pero que puede mantenerse con carácter general. Contamos, en efecto, con un nutrido grupo de resoluciones de las diferentes autoridades autonómicas de control que dejan debida constancia sobre cómo el hecho de que la información esté localizada en diferentes órganos o unidades de la Administración o distribuidas en diferentes expedientes o soportes, no se traduce necesariamente, y por esa sola circunstancia, en una inadmisión de la petición. Así lo confirman, entre otras muchas, las RR 244/2022, de 29 de marzo y 530/2022, de 21 de julio, del CTPDA; 20/2022, de 14 de febrero (CT-435/2021) del CTCL; 124/2022, de 17 de mayo y 131/2022, de 17 de mayo, del CTV; o 51/2021, de 23 de abril y 141/2021, de 1 de diciembre de la CVAIP.

⁸⁴ Numerosas resoluciones de las diferentes entidades de control dan cuenta, de nuevo, de la importancia, en este caso, de la extensión o volumen de la información solicitada para la aplicación de la causa de inadmisión. En este sentido pueden verse las RR 197/2022, de 14 de marzo, 201/2022, de 15 de marzo, 462/2022, de 30 de junio, 628/2022, de 29 de septiembre o 689/2022, de 27 de octubre, del CTPDA; 29/2023, de 12 de enero, de la GAIP; o 73/2022, del CTPCM. También lo hacen los tribunales como puede apreciarse, por ejemplo, en la STSJ de Murcia de 22 de febrero de 2023 (96/2023).

⁸⁵ Como puede, en este caso, comprobarse en las RR 326/2022, de 25 de abril y 530/2022, de 21 de julio, del CTPDA; 20/2022, de 14 de febrero (CT-435/2021) del CTCL; 124/2022, de 17 de mayo, del CTV; o 36/2022, del CTPCM.

⁸⁶ Como puede apreciarse, entre otras, en la R 203/2022, de 15 de marzo, del CTPDA.

⁸⁷ Como en el caso enjuiciado por la R 29/2023, de 12 de enero, de la GAIP.

⁸⁸ Según constata el CTPDA en el supuesto, extraído al azar de entre los muchos posibles, analizado por su R 178/2022, de 9 de marzo.



materiales⁸⁹, o “una desmesurada carga” de trabajo⁹⁰, de ahí también, como señala el Consejo de Transparencia de Valencia, que en las solicitudes que “implican una elevada carga administrativa” sea “exigible al ciudadano un intenso rigor y diligencia en la delimitación de la información solicitada”⁹¹. Unas circunstancias que, lógicamente, solo podrán determinarse a partir de una valoración *ad hoc* de cada uno de los supuestos a los que se pretenda aplicar la causa de inadmisión y en donde, sin duda, no solo resultará relevante el tamaño de la información a manejar, sino, también, los recursos de los que disponga el sujeto llamado a ofrecerla⁹², así como “en qué proporción los recursos requeridos afectan a los disponibles del órgano o Administración responsable”, lo que significa, como destaca la GAIP, que “el mismo volumen y complejidad de información solicitada puede requerir esfuerzos sustancialmente diferentes entre unas y otras Administraciones para atenderla”⁹³. A quien invoca la causa de inadmisión corresponderá la carga de su prueba, pues sin su debida acreditación, criterio que igualmente comparten todas las autoridades de control, no resultará posible su valoración. Es preciso pues, en expresión que con frecuencia repite el Consejo de Transparencia de Valencia, a partir del Criterio estatal, que quien la alegue explicita “cuáles son esos elementos objetivables, de carácter organizativo, funcional o presupuestario, que justifiquen la necesidad de reelaborar la información solicitada”⁹⁴.

⁸⁹ Como entiende la R 54/2022, de 25 de enero, del CTPDA que ocurriría en el caso de darse respuesta a la solicitud objeto de la reclamación. En el mismo sentido vienen pronunciándose los tribunales, como puede apreciarse en la STSJ de Cataluña de 28 de marzo de 2022 (1163/2022) que estima, en contra de lo considerado por la GAIP, que la solicitud de “acceso al texto completo de las sentencias y resoluciones de los Juzgados y TEAR en que ha sido parte la Diputación (de Barcelona) o su Organismo Autónomo, concretadas en un número aproximado de 550, que deben ser objeto de anonimización o disociación por parte de la Administración requerida” resulta “desproporcionada” por razones que concreta.

⁹⁰ Circunstancia que, a juicio del CTN, concurría en el supuesto sobre el que se pronuncia su A 33/2022, de 23 de mayo.

⁹¹ R 131/2022, de 17 de mayo.

⁹² Así, y en términos del A 6/2023, de 30 de enero, del CTN, “para valorar la concurrencia” de la causa de inadmisión, “cómo vienen resolviendo los Consejos de Transparencia” ha “de tenerse en cuenta la magnitud de la información solicitada así como los medios de que dispone el organismo o entidad que debe resolver”. Las RR 788/2021, de 24 de noviembre, 54/2022, de 25 de enero, o 166/2022, de 7 de marzo, del CTPDA, representativas de una doctrina firmemente consolidada, expresan también esta idea.

⁹³ R 210/2022, de 17 de marzo, que admite la necesidad de una acción de reelaboración en la respuesta a una solicitud relativa, entre otros contenidos, a las actas y otros documentos aprobados por el consejo escolar, el claustro y determinadas comisiones de un instituto, un órgano “con disponibilidad ínfima de recursos personales” desde 2014 hasta la fecha de la petición.

⁹⁴ Por ejemplo, en su R 200/2021, de 10 de septiembre. Otras resoluciones de este Consejo –así las RR 89/2022, de 12 de abril y 332/2022, de 24 de febrero de 2023- y de otras autoridades de control –por ejemplo, las RR 127/2021, de 29 de octubre, 152/2022, de 21 de diciembre y 156/2022, de 21 de diciembre, de la CVAIP; o los AA 8/2022, de 8 de febrero, 10/2022, de 30 de mayo y 18/2022, de 30 de mayo, del CTA- dejan constancia de la imposibilidad de aplicar la causa de inadmisión ante su falta de acreditación.



El estudio de la doctrina de las autoridades de control permite apreciar, de otra parte, su rechazo a la causa de inadmisión en los supuestos en los que la respuesta a la petición de acceso solo exige a la Administración operaciones consistentes en la mera recopilación o suma de datos⁹⁵, en hipótesis en las que "la acción de la Administración únicamente implica una sencilla gestión de la información existente que permita, por ejemplo, contestar de forma breve y también sencilla (por ejemplo, sí o no)"⁹⁶, u ofrecer "una cantidad numérica que puede obtenerse fácilmente mediante un tratamiento informático habitual o corriente..., ya que lo normal es que esa información esté informatizada"⁹⁷.

Interesa destacar finalmente la insistencia de las autoridades de control en el deber de los sujetos obligados por la Ley de agotar las posibilidades existentes para ofrecer la información⁹⁸, así como en el de entregar, "cuando sea posible", la información que "no exija una acción previa de reelaboración"⁹⁹, aquellos datos de los que disponga -datos que, en ocasiones, la entidad de control concreta¹⁰⁰-, "en el formato que resulte de la aplicación o base de datos que se utilice para su obtención"¹⁰¹, aunque no sea "exactamente de la forma en la que los solicita el

⁹⁵ En tal sentido, RR 326/2022, de 25 de abril y 530/2022, de 21 de julio, del CTPDA; o 36/2022, del CTPCM.

⁹⁶ En términos de la R 115/2022, de 6 de mayo, del CTV. Por esta razón, y ante las peticiones, formuladas a diferentes Ayuntamientos, de diversa información sobre animales de compañía, adjuntando un cuestionario de preguntas para facilitar la búsqueda de los datos, la R, por ejemplo, 225/2021, de 15 de octubre, exponente de otras en igual sentido, niega que concurra la causa de inadmisión en aquellas preguntas cuya "respuesta es sencilla: si o no y para contestarlas, en todo caso, únicamente sería necesario preguntar a la unidad administrativa correspondiente".

⁹⁷ Como, a juicio de la R 172/2022, de 22 de junio, del CTV sucedía en la entrega de información sobre "la cantidad recaudada por IBI en 2020 correspondiente a los edificios que solicita, pero de forma global, sin que esté desglosada por viviendas", demandada a un Ayuntamiento y que este afirma que entregará una vez que los Servicios de Recaudación de la Diputación provincial, en los que el municipio tiene delegadas las competencias, les faciliten el informe solicitado al respecto.

⁹⁸ Como expresa, en una interpretación compartida por todas las autoridades de transparencia, la R 801/2021, de 1 de diciembre, del CTPDA, con cita de la 151/2019, de 10 de mayo, a la que, con frecuencia, remite, "la legislación de transparencia reclama de las autoridades públicas que desplieguen el esfuerzo razonablemente posible para atender las solicitudes de información" y, en consecuencia, "responder, en los plazos previstos, de forma completa y ajustada a los términos de las peticiones formuladas por la ciudadanía. Las entidades sujetas a las exigencias de lo que se ha dado en denominar "publicidad pasiva", y por tanto responsables de su cumplimiento [art. 6.c) de la LTPA], deben realizar una tarea de búsqueda de los "contenidos o documentos" que obren en su poder y se hayan elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, con independencia de cuál sea su "formato o soporte" [art. 2 a) de la LTPA]. Los sujetos obligados, en suma, han de estar en condiciones de acreditar que sus esfuerzos de búsqueda de la información han sido rigurosos y exhaustivos y que han explorado todas las vías razonables para localizar los contenidos o documentos requeridos".

⁹⁹ En expresión, de nuevo, del CTPDA en su R, por ejemplo, 462/2022, de 30 de junio.

¹⁰⁰ Como hace, a título ejemplificativo, la R 675/2021, de 7 de octubre, del CTPDA.

¹⁰¹ Como sostiene el CTPDA en su R, entre otras, 631/2022, de 3 de octubre.



interesado"¹⁰², a menos, claro es, que "de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido"¹⁰³. Además esos sujetos obligados deberán, en su caso, informar al solicitante de la imposibilidad de entregarle la información pedida, aun de forma parcial¹⁰⁴.

En conclusión, el estudio de las resoluciones de las autoridades autonómicas revela la existencia de una interpretación sustancialmente uniforme que reserva la aplicación del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG a los supuestos en los que la respuesta a la petición de acceso requiere de operaciones complejas, no cuando, *a contrario sensu*, se pueda obtener "mediante un tratamiento informatizado de uso corriente" o simple. Una distinción introducida por el ordenamiento autonómico antes de que fuera utilizada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 3 de marzo de 2020 (306/2020) como criterio de diferenciación entre aquellas actuaciones que determinan la concurrencia de la causa de inadmisión y esas otras que integran una reelaboración básica o general que excluye su juego. En su análisis sobre cuando existe una reelaboración que permita el rechazo de la solicitud de acceso sin un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, las autoridades autonómicas, con la única excepción de la GAIP aunque su doctrina no difiere de la del resto, parten, aun cuando no les vincula, de la interpretación ofrecida por el Consejo estatal en su Criterio interpretativo 7/2015, que, recordemos, establece que el motivo de inadmisión es aplicable cuando la información que se pide ha de elaborarse "expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diferentes fuentes de información» o cuando el sujeto llamado a ofrecerla «carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada». Ahora bien, el estudio de esas resoluciones permite apreciar una separación de sus reglas conforme a una interpretación literal estricta. De una parte, porque no siempre que la información ha de elaborarse "haciendo uso de diferentes fuentes" concurre la causa de inadmisión. De otra, porque los que aparentan ser motivos o razones distintas de posible inadmisión: la dispersión en las fuentes y la falta de recursos "para extraer y explotar la información concreta que se solicita", en su aplicación no siempre operan como tales. Con frecuencia, la apreciación de la causa de inadmisión resulta de la valoración conjunta de un elemento y otro, como se advierte especialmente cuando estas autoridades rechazan la inadmisión de la solicitud en hipótesis en las que los datos de los que extraer la información solicitada se encuentran distribuidos en fuentes diversas, pero la Administración dispone de

¹⁰² Como aclara, en un criterio mantenido también por los tribunales –en tal sentido STSJ de Madrid de 8 de junio de 2022 (496/2022)-, el CTV en su R, por ejemplo, 242/2021, de 29 de octubre, en una idea perceptible en otras muchas resoluciones, como son los casos de la R 37/2021, de 16 de abril, de la CVAIP; y 83/2022, del CTPCM.

¹⁰³ En expresión de la R 747/2021, de 5 de noviembre, del CTPDA.

¹⁰⁴ En tal sentido, y entre otras, RR 54/2022, de 25 de enero, del CTPDA; o 242/2021, de 29 de octubre, del CT.



herramientas informáticas para obtenerla "mediante sencillas operaciones"¹⁰⁵, no le supone "acudir a excesivas fuentes documentales"¹⁰⁶, o "una carga añadida desproporcionada a la prestación ordinaria de los servicios"¹⁰⁷, lo que, a su vez, demuestra que la sola circunstancia de la dispersión de la información en varias fuentes no implica que necesariamente deba realizarse un tratamiento complejo de la misma que justifique la aplicación del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG. El estudio efectuado revela también el extraordinario valor que se confiere al volumen de la información solicitada o que tenga que manejarse para responder a la petición de acceso, aunque esta no sea, como estableciera el Criterio Interpretativo estatal y repiten con frecuencia todas las autoridades de control, una circunstancia que, en sí misma, pueda fundar la inadmisión. En definitiva, dispersión o no de la información, recursos disponibles por el sujeto que ha de resolver sobre el acceso y volumen o extensión tanto de la información solicitada como de aquella a tratar para poder entregar la que concretamente se solicita, confluyen, por lo general, en la valoración efectuada por las entidades autonómicas de control al objeto de avalar, en su caso, la causa de inadmisión alegada por la Administración¹⁰⁸. Conviene insistir en que el hecho de que la información se encuentre dispersa en varias fuentes constituye, sin duda, un elemento a tener en cuenta aunque sin esa capacidad para determinar, por sí mismo, la aplicación del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG, a diferencia de lo que parecen entender resoluciones recientes del Consejo estatal. Tampoco en la doctrina de estas autoridades recaídas hasta la fecha, se ha producido, con la

¹⁰⁵ Como, por ejemplo destaca el A 11/2023, de 6 de marzo, del CTN.

¹⁰⁶ En términos de la R 20/2022, de 14 de febrero (CT-435/2021) del CTCL.

¹⁰⁷ En expresión tomada de la R 530/2022, de 21 de julio, del CTPDA.

¹⁰⁸ Son numerosas las resoluciones de distintas autoridades de control que dan cuenta de cómo la aplicación de la causa de inadmisión es el resultado de una valoración conjunta de todos esos elementos. Así, por ejemplo, la R 689/2022, de 27 de octubre, del CTPDA la acepta atendiendo "al marco temporal del que se solicita la información", "el elevado número de actas por cada ejercicio, el hecho de que no estén centralizadas en un sólo órgano, y la carencia de un sistema informático"; la R 255/2020, de 25 de febrero de 2021, del CTC porque localizar la información solicitada "requeriría una búsqueda manual individual de cada expediente, y su posterior análisis e interpretación de los documentos contenidos en ellos, careciendo... de medios técnicos para extraer y explotar la información concreta que se solicita"; o la R 29/2023, de 12 de enero, de la GAIP, en la medida en que para "poder elaborar la información solicitada hace falta una tarea compleja de elaboración, complejidad que resulta tanto del hecho que forma parte de un volumen muy grande de información y la solicitada no se puede elaborar por los medios informáticos disponibles, como porque también requiere una cierta tarea de análisis". También el CTPCM acepta en su R 16/2022, la causa de inadmisión porque la Administración "argumenta de forma suficiente las dificultades para obtener parte de la información solicitada por el interesado al conllevar la tarea de estudiar varios expedientes dispersos en diferentes unidades informantes y extraer de forma manual los datos requeridos, lo que supondría una exhaustiva manipulación y tratamiento de los datos, todo ello sin contar con el personal técnico necesario"; al igual que lo hace el A 8/2023, de 22 de mayo, del CTA por cuanto para ofrecer la información, de una parte, "deben utilizarse diversas fuentes de información y, de otra, el Ayuntamiento carece de los medios técnicos para extraer la información que se solicita, teniendo en cuenta, además, que acometer esta tarea resultaría «muy costoso tanto en jornadas laborales, difícilmente cuantificables para las que no existe personal disponible y en medios técnicos e informáticos que habría que dotar expresamente, lo cual no resulta asumible económicamente".



excepción de la del Consejo de Transparencia y Participación ciudadana de Madrid¹⁰⁹, explicable probablemente por el hecho de que inicia su actividad cuando el estatal da ya cabida a la jurisprudencia existente, una recepción de ese parámetro interpretativo que vincula la estimación de la causa de inadmisión con el carácter determinado o indeterminado de las fuentes que contienen la información. Este es un elemento, de momento, inédito en su doctrina.

5.- Consideración final

El estudio efectuado permite concluir, en su suma, que, en los dos últimos años, fundamentalmente, se advierten algunos datos que apuntan en el sentido de una cierta divergencia en la interpretación del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG efectuada por el CTBG, de una parte, y las autoridades autonómicas, de otra, que amenaza con poner fin a la uniformidad que se había mantenido hasta que el primero, de cuya doctrina está tomada la que, en la actualidad, siguen manteniendo, sin fisura alguna, las segundas, incorporara a la argumentación de sus resoluciones esa "muy estricta doctrina jurisprudencial"¹¹⁰, contenida en diferentes sentencias del Tribunal Supremo dictadas a partir de 2020 y en alguna de la Audiencia Nacional. Una jurisprudencia que le ha llevado en un conjunto importante de resoluciones, creciente además en número, a defender que la causa de inadmisión se "ha de limitar, en esencia", o "limitar" sin matización alguna¹¹¹, a los casos "en los que la información se encuentra dispersa y diseminada y, por tanto, es necesario realizar complejas operaciones previas para recabarla, ordenarla y sistematizarla", negándola, en la otra cara de la misma moneda, cuando la información se "encuentra unificada en el mismo departamento ministerial y en el mismo registro"¹¹². Un criterio interpretativo que se

¹⁰⁹ En efecto, en sus resoluciones adquiere una extraordinaria significación tanto el hecho de que las fuentes que contienen la información se encuentre dispersas, como el dato de que tales fuentes estén o no identificadas. Así la R 36/2022, en relación con buena parte de una solicitud sobre procedimientos sancionadores por la comisión de infracciones tipificadas en la Ley de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por razón de Orientación e Identidad Sexual, en la Comunidad de Madrid, entiende que "no puede apreciarse la existencia de una acción previa de reelaboración, pues la propia SGT es consciente de que los datos obran en poder de la Consejería y, por lo tanto, se encuentran unificados en el mismo departamento". También la resolución R 121/2022, la niega en una solicitud sobre "la contabilidad" de determinado centro educativo, al estimar que "la información solicitada por el reclamante no tiene un carácter complejo, ya que se encuentra en su totalidad en el órgano al que se solicita. No se trata de información pública dispersa y diseminada que haya que recabar de otros órganos, ordenar, separar y sistematizar". Por su parte, la R 47/2022 se opone, igualmente, a la causa de inadmisión en la petición de información sobre "evaluaciones y decisiones de las Comisiones Regionales y Hospitalarias de Farmacia y Terapéutica en Madrid de los últimos 10 años" porque se están "reclamando expedientes o documentos administrativos concretos" que constan "en archivos y documentos con anterioridad a su solicitud, 18 y que la Administración de la Comunidad de Madrid tiene obligación de tenerlos", por lo que Dirección General competente "sólo tiene que recabarlos de las diferentes unidades, ordenarlos y transmitirlos a la reclamante".

¹¹⁰ En términos de la R 752/2021, de 18 de marzo de 2022 que repiten otras muchas.

¹¹¹ Así en las RR 29/2023, de 23 de enero, 30/2023, de 23 de enero, 46/2023, de 31 de enero y 116/2023, de 18 de febrero.

¹¹² RR, por ejemplo, 651/2021, de 1 de febrero, o 981/2021, de 13 de mayo de 2022.



acompaña de la incorporación de un elemento desconocido en su doctrina anterior, el que le lleva a circunscribir la causa de inadmisión a las hipótesis en las que los datos se encuentran “en una pluralidad indeterminada” de “soportes” o “expedientes”¹¹³, de ahí que, como señala la R 401/2023, de 29 de mayo, no pueda ser invocada ante la necesidad de extraer la información de “expedientes administrativos concretos identificados por el interesado”, “determinados” o “localizados”, pues en estos casos, y como dice la R 745/2021, de 25 de marzo de 2022, las actuaciones necesarias para obtener la información “no revisten la complejidad exigida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo para ser consideradas “una acción previa de reelaboración” e integrar, en consecuencia, la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG”. Unas reglas interpretativas que, de consolidarse, abundarán en la dirección contraria a esa deseable interpretación resultado de la valoración, en cada caso y de forma motivada, de la procedencia o no de la causa de inadmisión y de las que no se halla rastro en las resoluciones de las entidades autonómicas con la excepción de las de la autoridad madrileña. Desde luego, ni en todos los supuestos en los que las fuentes que contienen la información estén indeterminadas tiene por qué considerarse aplicable dicho precepto, como tampoco tiene por qué excluirse, sin más, en las hipótesis en las que, por el contrario, se encuentren identificadas, de la misma forma en la que, como demuestran, de hecho, muchas resoluciones del CTBG en contra de las taxativas afirmaciones hechas por otras, no siempre que haya dispersión en la información debe de haber reelaboración y no siempre que esta circunstancia no sé de, haya que negar la necesidad de una labor de esta naturaleza.

Evidentemente sería bueno que la interpretación de todas las autoridades de control volviera encontrarse, pues, sin duda, esa posición común en la interpretación de los conceptos más controvertidos de la Ley, como es, sin duda, el recogido en el presupuesto de hecho de este precepto, ha contribuido a su mejor aplicación y, con ella, a la implantación y garantía de los valores a los que sirve. En espera, en su caso, de nuevos pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre esta causa de inadmisión y de lo que pueda determinar una eventual reforma legal, quizás resulte oportuna una reflexión sobre la interpretación efectuada por el CTBG a la luz de la última jurisprudencia existente. Y quizás resulte útil, también, una puesta al día del Criterio Interpretativo 7/2015, tras la experiencia proporcionada por tantos años de actuación de la autoridad estatal. Para otro estudio queda la cuestión, debatida sin duda, de si estamos ante una causa de inadmisión que debería ser eliminada o ante un motivo

¹¹³ En tal sentido, RR 930/2021, de 20 de mayo de 2022 y 1084/2021, de 9 de junio de 2022.



que una futura Ley de Transparencia debiera mantener¹¹⁴, y, en caso, con qué alcance y en qué términos.

¹¹⁴ En las "principales conclusiones de los debates" del Subgrupo de Trabajo para la reforma, constituido en el ámbito del "Foro de Gobierno Abierto" no parece cuestionarse su mantenimiento. Se propone respetar la regulación vigente sin más alteración que la inclusión de "una previsión por la cual, si para obtener la información solicitada es necesario llevar a cabo una tarea compleja de elaboración o reelaboración, se pueda conceder la información de forma desglosada en la forma en que se encuentre". Este documento puede consultarse en el Portal de la Transparencia del Estado.



Bibliografía

BARRERO RODRÍGUEZ, C., «Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información; en particular, la doctrina de las autoridades independientes de transparencia», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 46, 2017

BARRERO RODRÍGUEZ, C., "Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso: Algunas cuestiones sobre las que reflexionar", en BOIX, A. y CASTELLANOS, J. (coords.), *Transparencia y Comunidades Autónomas: Una perspectiva multinivel*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

BLANES CLIMENT, M. A., «Comentario al artículo 18», en TRONCOSO REIGADA, A. (dir.), *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2017.

CASTRO LÓPEZ, J., "Límites al derecho de acceso y causas de inadmisión", en TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, J. J., *Acceso a la información pública y transparencia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *Nuevos enfoques sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2022.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho de acceso a la información pública en España*, 2ª Ed., Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

RAZQUÍN LIZÁRRAGA, M. M., *El derecho de acceso a la información pública*, Instituto vasco de Administración Pública, Oñati, 2017.