



## CRITERIO INTERPRETATIVO Nº 4/2026, DE 17 DE JUNIO DE 2026, SOBRE LA CAUSA DE INADMISIÓN DEL ARTÍCULO 18.1.C): INADMISIÓN DE SOLICITUDES PARA CUYA DIVULGACIÓN SEA NECESARIA UNA ACCIÓN PREVIA DE REELABORACIÓN

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), atribuye a la presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) la función de «*adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en esta Ley*» –artículo 38.2.a)–.

Por su parte, el Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I, enumera, entre las funciones de la presidencia del Consejo, la relacionada con la adopción de «*criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en el reglamento que desarrolle dicha ley o en este estatuto, aprobando, previo informe de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, directrices, recomendaciones o guías relativas a su aplicación o interpretación*» –artículo 13.2.b)–.

En su virtud, esta presidencia ha adoptado, previo informe de la Comisión de Transparencia, el siguiente CRITERIO INTERPRETATIVO sobre la causa de inadmisión de solicitudes para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, artículo 18.1.c) LTAIBG. Este Criterio se elabora sobre la base de la doctrina fijada en las resoluciones del CTBG dictadas en los expedientes de reclamación del artículo 24 LTAIBG, así como de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de las resoluciones judiciales dictadas al respecto por la Audiencia Nacional. En consecuencia, puede quedar afectado tanto por modificaciones legislativas como por cambios introducidos por la jurisprudencia en la interpretación de la LTAIBG.

Este CRITERIO INTERPRETATIVO sustituye y deja sin efecto el *Criterio Interpretativo 007/2015, de 12 de noviembre de 2015, sobre causas de inadmisión de solicitudes de información: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*



## ÍNDICE

- 1.- ¿Qué dice el artículo 18.1.c)?
2. ¿Cuáles son las reglas comunes para la aplicación de esta causa de inadmisión?
3. ¿Cuáles son las reglas específicas de aplicación del artículo 18.1.c)?
4. ¿Qué se entiende por «reelaboración»?
  - 4.1. *¿Qué es la reelaboración «básica»?*
  - 4.2. *¿Qué es la reelaboración «compleja»?*
    - a. *Elementos objetivables referidos a la solicitud*
    - b. *Elementos objetivables de carácter organizativo*
    - c. *Elementos objetivables de carácter formal*
    - d. *Elementos objetivables de carácter funcional*
  - 4.3. *¿Qué no es reelaboración?*
5. Conclusiones



## CRITERIOS INTERPRETATIVOS

### 1.- ¿Qué dice el artículo 18.1.c)?

El artículo 18.1.c) LTAIBG dispone que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «*relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*».

### 2. ¿Cuáles son las reglas comunes para la aplicación de esta causa de inadmisión?

Las *reglas comunes* de aplicación a *todas* las causas de inadmisión se contienen en el [CRITERIO INTERPRETATIVO N° 1/2026, DE 17 DE JUNIO DE 2026](#). Esto es:

1. Examen preliminar de las causas de inadmisión
2. Principio general de interpretación favorable a la efectividad del derecho de acceso a la información pública
3. Exigencia de resolución motivada
4. Interpretación estricta cuando no restrictiva de las causas de inadmisión
5. Concesión parcial de la información

### 3. ¿Cuáles son las reglas específicas de aplicación del artículo 18.1.c)?

Junto a estas reglas generales, en el caso concreto de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG es posible **añadir** una regla aplicativa más: su apreciación requiere que los motivos que, a juicio del órgano o entidad concernida, la justifiquen se valoren en atención a las circunstancias específicas del caso concreto y no de forma descontextualizada.



Esto es, no sólo se requiere la existencia **formal** de la justificación de la causa de inadmisión mediante una resolución en la que conste una motivación clara y suficiente, sino que resulta **imprescindible** que las razones expuestas **evidencien** la **necesidad** de llevar a cabo un **tratamiento previo** o **reelaboración**. De manera que la reelaboración habrá de basarse en **datos o criterios objetivos** referidos tanto a lo solicitado (como puede ser el nivel de desagregación de la información solicitada, que condiciona la complejidad de las tareas de reelaboración), como a **elementos objetivables** de carácter organizativo (información dispersa), formal (información en múltiples soportes o formatos) o funcional (esfuerzo desproporcionado de medios) de la propia entidad u organismo requerido; así como, finalmente, el posible **interés público** en la divulgación de la información solicitada.

#### 4. ¿Qué se entiende por «reelaboración»?

Para justificar las razones que evidencian la necesidad de un tratamiento previo o reelaboración de la información solicitada y dado que la LTAIBG no contempla definición alguna sobre el particular, resulta imprescindible partir de qué se entiende por «reelaboración».

En el contexto del derecho de acceso a la información pública, la acción previa en que se concreta la «reelaboración» implica realizar un tratamiento de la información que comprende, de manera ordinaria, desarrollar una **operación o conjunto de operaciones sobre información pública, ya sea por procedimientos automatizados o no, como, entre otras, la búsqueda, sistematización, extracción, comunicación o reproducción**.

##### 4.1. ¿Qué es la reelaboración «básica»?

El cumplimiento de una solicitud de acceso por el órgano o entidad pública requerida va a precisar, por regla general, de un tratamiento de la información solicitada. En estos casos, que son la mayoría, el tratamiento de la información es **básico** o **general** y **no constituye** el presupuesto de hecho de un supuesto de reelaboración a los efectos del artículo 18.1.c) LTAIBG. En los términos empleados por el [Tribunal Supremo en su sentencia de 3 de marzo de 2020 \(ECLI:ES:TS: 2020:810\)](#):



«Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.»

#### 4.2. ¿Qué es la reelaboración «compleja»?

La «reelaboración» como causa de inadmisión, en consecuencia, se limita **exclusivamente** a aquellos casos en que el cumplimiento del acceso a lo solicitado requiere de un tratamiento de la información (datos, documentos, etc.) de carácter **complejo** fundamentado en criterios objetivos. En los términos vertidos por el Tribunal Supremo en la citada [Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2020 \(ECLI:ES:TS:2020:810\)](#):

«La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas».

La justificación del carácter **complejo** debe fundamentarse en criterios **objetivos** que sean fiscalizables.

Desde una perspectiva **formal**, estos criterios objetivos deben desarrollarse con el suficiente **grado de detalle y concreción** por el órgano o entidad requerida en la resolución de inadmisión. A través de su explicitación el solicitante conoce las **razones** que motivan la acción previa de reelaboración, mientras que los órganos de garantía y los jurisdiccionales se proveen de los suficientes **elementos de juicio** para contrastar adecuadamente las circunstancias del caso concreto y pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada.

Ese carácter complejo puede venir determinado por la **necesidad** de realizar el tratamiento a partir de «una información pública dispersa y diseminada», que requiera de una «labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es (en el caso



*enjuiciado en la sentencia) clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. — [Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2020 \(ECLI:ES:TS:2020:810\)](#)—.*

Se incluye, también, en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos —[Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2021 \(ECLI:ES:TS:2021:1256\)](#)—

No obstante, este Consejo ha señalado que el tratamiento de información voluminosa o la anonimización que resulte necesaria, por sí mismos, no integran la noción de reelaboración que justifica la aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

A los meros efectos orientativos, pueden sistematizarse los siguientes criterios objetivos:

#### ***a. Elementos objetivables referidos a la solicitud***

Este es el caso de solicitudes cuyo objeto presenta, cumulativamente, un grado de desagregación detallado en extremo, abarca un desmedido periodo de tiempo, exige acceder de forma individualizada a múltiples expedientes o registros e implica analizar los textos y extraer lo solicitado. Lo que supone, como precisa la [Audiencia Nacional en su sentencia de 21 de enero de 2025 \[ECLI:ES:AN:2025:285\]](#), que «*la exigencia de reelaboración debe vincularse a las peticiones de información excesivas o desmedidas y ello analizadas desde el prisma de la máxima generosidad en la exigencia de facilitar información*».

Este elemento objetivo guarda relación con la ***razonabilidad de la solicitud***. Así, valga recordar que el artículo 5.5 del Convenio de Tromsø, que aborda la regulación de la tramitación de las solicitudes de acceso a los documentos públicos, prevé que se podrá denegar una solicitud de acceso a un documento público «*si la solicitud es manifiestamente poco razonable*». Explicitando en la memoria explicativa que acompaña al Convenio, que una solicitud es manifiestamente poco razonable si la solicitud requiere, por ejemplo, una cantidad desproporcionada de búsquedas o de indagaciones (párrafo 52).



En este contexto de la *razonabilidad* de la solicitud ha de advertirse que el proceso de *disociación de datos de carácter personal* con el fin de que se impida la identificación de las personas afectadas en los términos del artículo 15.4 LTAIBG no constituye por sí mismo un caso de tratamiento complejo de la información que fundamente un supuesto de reelaboración.

#### ***b. Elementos objetivables de carácter organizativo***

La complejidad del tratamiento de la información puede motivarse en el hecho de que lo solicitado se encuentre **disperso** entre distintos órganos (no dependientes del órgano competente). En este sentido, el [Tribunal Supremo en la precitada sentencia de 3 de marzo de 2020](#) explicita como tal, que se trate

*«de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita», lo que implicaba en el supuesto enjuiciado «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 [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información».*

Asimismo, la dispersión de información que motiva la complejidad del tratamiento puede deberse a que se encuentre en *distintos archivos, registros o fuentes* de información, requiriéndose un tratamiento consistente en recabar datos, su posterior ordenación, análisis, sistematización y, en su caso, anonimización, a fin de proporcionar la información solicitada ([R CTBG 995/2023](#); [R CTBG 1106/2023](#); [R CTBG 14/2024](#); [R CTBG 75/2024](#)).

La [Audiencia Nacional, en su sentencia de 31 de enero de 2022 \[ECLI:ES:AN:2022:359\]](#), explicita lo siguiente sobre la complejidad de acudir a una pluralidad indeterminada de registros:

*«Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen 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. 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».*

### **c. Elementos objetivables de carácter formal**

La complejidad del tratamiento puede obedecer a que lo solicitado se encuentre en **múltiples formatos o soportes** (físicos e informáticos), como señala el [Tribunal Supremo en su sentencia de 25 de marzo de 2021 \(ECLI:ES:TS:2021:1256\)](#). No obstante, como precisa la misma sentencia, la pluralidad de soportes no puede entenderse referida a la existencia de distintas aplicaciones informáticas cuando el órgano que gestiona la información es único desde la perspectiva de su control ([R CTBG 580/2023](#)).

### **d. Elementos objetivables de carácter funcional**

Cuando conceder el acceso a la información implique que el órgano o entidad requerido deba realizar un **esfuerzo desproporcionado** para poner a disposición del solicitante la información demandada, por no disponer de medios materiales y humanos para cumplimentar las tareas de reelaboración o cuando implique impedir el normal funcionamiento del órgano no parece razonable exigir dicha labor.

En estos casos, se hace más necesario que el órgano o entidad requerida lleve a cabo una **explicación lo más detallada posible** de cómo la insuficiencia de estos medios implica la complejidad de la tarea de reelaboración. Entre los elementos a describir, a mero título de ejemplo, pueden mencionarse la descripción de la plantilla o relación de puestos de trabajo; la evaluación de la carga adicional de trabajo del personal; si la información está o no digitalizada; la acreditación fehaciente de la insuficiencia de medios financieros; la identificación de los servicios que se ven afectados, valorando el número de expedientes, procedimientos, etc., cuya tramitación quedaría ralentizada por dedicar personal a las tareas de reelaboración, etc.



### 4.3. ¿Qué no es reelaboración?

En esta situación se encuentran, *a priori*, **múltiples supuestos** como, por ejemplo:

- a) la actividad previa de búsqueda de información sin intervención sobre la misma, supuesto en el que se incluyen las tareas de localización, recopilación y recogida de documentos en el seno de la propia organización ([R CTBG 60/2024](#); [R CTBG 242/2024](#));
- b) la mera extracción de uno o varios documentos obrantes en uno o varios expedientes identificados, aun cuando no se encuentren ordenados [[Sentencia de la Audiencia Nacional de 31 de enero de 2022, \(ECLI:ES:AN:2022:359\)](#)];
- c) la simple extracción directa de la información de bases de datos o aplicaciones informáticas gestionadas por el órgano requerido ([R CTBG 580/2023](#); [R CTBG 14/2024](#));
- d) la elaboración de una copia del documento solicitado ([RT/ 48/2016](#));
- e) la trasposición de la información a un formato diferente al original (digitalización de documentos) ([R CTBG 14/2024](#)).

## 5. Conclusiones

- ✓ La aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG exige contemplar, en primer lugar, las reglas que son de común aplicación a todas las causas de inadmisión reguladas en el artículo 18 LTAIBG.
- ✓ Es imprescindible que los motivos que justifiquen su aplicación se valoren en atención a las circunstancias específicas del caso concreto y no de forma descontextualizada.



- ✓ La «reelaboración» como causa de inadmisión se limita exclusivamente a los casos en que el cumplimiento del acceso a lo solicitado requiere un tratamiento de la información de «carácter complejo».
- ✓ La justificación del «carácter complejo» debe basarse en criterios objetivos referidos a la solicitud, de carácter organizativo, de carácter formal o funcional.
- ✓ La argumentación de tales criterios objetivos debe desarrollarse en la resolución de la solicitud de acceso con el suficiente grado de detalle y concreción, en atención a las circunstancias específicas del caso concreto.

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña