



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 10/01/2024  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-078899

**N/REF:** 1737/2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** MINISTERIO DEL INTERIOR.

**Información solicitada:** Copia de facturas desde el año 2009.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 27 de marzo de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO del INTERIOR, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«Como consecuencia del SERVICIO DE RESIDENCIA DE LA COMANDANCIA DE LA GUARDIA CIVIL DE [REDACTED] que se viene realizando desde la fecha señalada, interesa el acceso a la información pública accesible que se describe a continuación:*

1. *La información detallada y descriptiva por años, de cada una de las facturas emitidas por la Comandancia de la Guardia Civil de [REDACTED] a las personas que han venido a ser usuarias de dicha Residencia.*

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

*En la información solicitada deberá figurar el N° de factura, fecha de emisión, concepto, importe total cobrado, método de cobro y destino de las cantidades facturadas.*

*La Información solicitada debe comprender desde el 01 de enero de 2009 hasta la fecha en la que se dé respuesta a la presente solicitud de acceso a la información pública accesible.».*

2. Mediante resolución de 10 de mayo de 2023, la Dirección General de la Guardia Civil acordó la inadmisión de la solicitud en los siguientes términos:

*«La Comandancia de la Guardia Civil de [REDACTED] no dispone de un registro en el que figure la información solicitada disociada de los datos personales, por lo que, para obtenerla, habría que realizar una conversión a un formato diferente al existente y requeriría un proceso de tratamiento para poder extraer dicha información lo cual, teniendo en cuenta el amplio período temporal solicitado, acarrearía el detrimento de recursos y personal que dejarían de realizar otros cometidos.*

*Por este motivo, esta Dirección General considera que la presente solicitud de información se encuentra limitada por una de las causas de inadmisión a trámite recogidas en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, más concretamente en el apartado 1, epígrafe c), el cual hace referencia a las solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.»*

3. El 13 de mayo de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que se le ha denegado el acceso a toda la información solicitada.
4. Con fecha 16 de mayo 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO del INTERIOR solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes; lo que se llevó a cabo el siguiente 29 de mayo, adjuntándose informe en el que se alega:

*«Una vez examinado y analizado el escrito de reclamación presentado por el interesado, y teniendo en cuenta que para poder obtener la información debidamente*

---

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

*disociada de los datos personales, así como el amplio período temporal solicitado, esta Dirección General se mantiene en la resolución emitida con fecha 10 de mayo de 2023, dando por reproducidos los argumentos esgrimidos en la misma, al considerar la solicitud motivo de inadmisión, tal y como se establece en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.»*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>4</sup>](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide la copia de todas las facturas emitidas por la prestación del servicio del servicio de residencia desde el 1 de enero de 2009

El órgano competente dictó resolución en la que acuerda la inadmisión de la solicitud al con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18.1.c) LTAIBG (*reelaboración*), añadiendo, en trámite de alegaciones de este procedimiento, que se trata de una solicitud abusiva, por lo que también concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG.

4. Sentado lo anterior, corresponde verificar ahora si se ha justificado debidamente la concurrencia de la causa de inadmisión invocada, partiendo de la premisa de la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión y de los límites previstos en la Ley, dada la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—. En particular, por lo concierne a lo que deba entenderse por reelaboración, el Tribunal Supremo ha señalado que «(...) *el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*» —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—.

El carácter complejo aludido 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. 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 —STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—. En la misma línea, este Consejo ha señalado que el tratamiento de información voluminosa o la anonimización que resulte necesaria, no integra la noción de reelaboración que justifica la aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

5. La aplicación de la jurisprudencia y la doctrina que se acaban de reseñar conducen necesariamente a la desestimación de la reclamación en la medida en que, si bien es cierto que la inexistencia de un documento o registro donde conste la información que se solicita (en la concreta forma en que se solicita), o la necesidad de anonimizarla, no constituyen *per se* presupuestos de aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG —tratándose más bien de ejemplos de la *reelaboración básica* o general a la que alude el Tribunal Supremo—, también lo es que, en este caso, lo que se pide es la copia de las facturas emitidas por el órgano requerido respecto de un determinado servicio en un lapso temporal de catorce años lo que evidencia la necesidad de recabar, sistematizar y ordenar la información, separando las concretas facturas referidas a ese servicio de residencia. Y esta tarea implica la necesidad de acometer una tarea previa de reelaboración que, además, supondría un impacto desproporcionado sobre los recursos y el personal de la unidad.
6. Por otro lado, no puede desconocerse que esta solicitud de información se enmarca en un determinado contexto: en concreto, la formulación por parte del ahora reclamante de múltiples solicitudes de información dirigidas a un mismo órgano (la Comandancia de la Guardia Civil de [REDACTED]) sobre materias muy heterogéneas, con petición de desgloses muy detallados y con referencia, en la mayoría de las ocasiones, a un amplísimo periodo temporal que abarca desde el 1 de enero de 2009 hasta el año 2023. La tramitación de estas solicitudes, presentadas por vías diversas (portal de transparencia, registro del órgano, registros municipales, etc.) por parte del órgano requerido ha llevado al dictado de varias resoluciones de concesión de la información, de denegación por concurrencia de alguna causa o límite de los previstos en la norma —en particular, el carácter abusivo de la solicitud con arreglo al artículo 18.1.e) LTAIBG—, o de su desestimación por silencio.

Este particular contexto ha sido tomado en consideración por este Consejo en las resoluciones R CTBG 1094/2023, de 21 de diciembre y R CTBG 17/2024, de 9 de enero, en la que se han desestimado (de forma acumulada) sesenta y nueve reclamaciones presentadas por el ahora reclamante frente a la inadmisión por abusivas de sus solicitudes o frente al silencio desestimatorio (alegándose en el procedimiento de reclamación dicho carácter abusivo), concluyendo que *«del número de solicitudes presentadas por el reclamante, del corto periodo del tiempo en el que se formalizan, del volumen de información que se pretende, de la amplitud del espectro temporal para el que se solicita dicha información (en muchas de ellas) y del órgano encargado de tramitarlas (atendiendo a sus recursos materiales y humanos), las solicitudes de*

*información a las que se refiere esta resolución resultan, consideradas en su conjunto, abusivas».*

*Se pone de manifiesto en las citadas resoluciones que «(...) si bien la reiteración en el ejercicio del derecho, no constituye un elemento determinante de ese carácter abusivo, sí es un factor que debe tomarse en consideración. En efecto, las características de habitualidad e intensidad en el ejercicio del derecho unidas a otros factores (como, por ejemplo, los efectos negativos en la prestación de servicios públicos) puede comportar la constatación del carácter abusivo del ejercicio del derecho desde una perspectiva cualitativa. Esto es, las perspectivas cuantitativa y cualitativa deben analizarse de forma interrelacionada, pudiendo identificarse el carácter abusivo no exclusivamente de una única solicitud, sino de un conjunto de solicitudes.*

*(...)*

*En este caso, resulta evidente que el órgano competente ha acreditado la existencia de un muy elevado número de solicitudes de acceso que, además, con independencia de la utilización de diversos canales, se dirigen siempre a la misma unidad responsable en la Comandancia de [REDACTED] y se refieren a temas muy diversos, con un grado de detalle muy elevado en algunas ocasiones y, también, con una extensión temporal muy amplia (por ejemplo, en la mayoría de las solicitudes la información se solicita para un periodo temporal que abarca desde el 1 de enero de 2009 hasta la fecha en que la que se resuelva su solicitud). A lo anterior se suma que el ingente número de solicitudes de acceso no se ha espaciado en el tiempo, sino que se ha presentado de forma continuada e intensa desde el mes de marzo hasta el mes de mayo del año 2023.*

*Pues bien, acreditados todos estos factores, considera este Consejo que, en efecto, se ha incurrido en un abuso de derecho en la medida en que se aprecia un ejercicio extralimitado del mismo que no responde a las pautas habituales con arreglo al criterio del ciudadano medio y, en definitiva, a criterios de razonabilidad. Se constata, así, que se han sobrepasado de forma manifiesta los límites normales del ejercicio de un derecho a que se refiere el artículo 7 del Código Civil y, además, esta extralimitación, que deriva de las circunstancias descritas, produce daños a terceros (la propia Comandancia de [REDACTED]). Por tanto, una actuación que, individualmente considerada, aparece como correcta, representa una extralimitación en el ejercicio del derecho de acceso a la información desde el momento en que su ejercicio reiterado, habitual, intenso y referido a una amplísima heterogeneidad de temáticas provoca que, de asumirse su tramitación y respuesta, se verían gravemente afectadas las actividades de gestión diaria del órgano responsable.»*

7. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede la desestimación de la reclamación al resultar aplicable la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG invocada por la Administración y constatarse, a su vez, el carácter abusivo de la solicitud de información en el contexto que se ha descrito.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>8</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

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