



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 00001-00087281

**N/REF:** 506/2024

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** Fundación Ciudadana CIVIO.

**Dirección:** ██████████

**Organismo:** MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE (actual MINISTERIO DE CULTURA).

**Información solicitada:** Ficheros de convenio del Bono Cultural Joven.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria.

R CTBG  
Número: 2024-0853 Fecha: 24/07/2024

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 21 de febrero de 2024 la asociación reclamante solicitó al MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE (actual MINISTERIO DE CULTURA), 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:

«El Convenio de colaboración entre el Ministerio de cultura y Deporte a través de la Subsecretaría de Cultura y Deporte y Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, SA, S.M.E para la facilitación y gestión de los medios de pago de las ayudas del «Bono Cultural Joven 2023», publicado en el BOE el 31 de julio de 2023 ([https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-18091](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-18091)) lista, en su

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



artículo cinco, una serie de ficheros que Correos pondrá a disposición de la Subsecretaría de Cultura y Deporte.

Me gustaría recibir una copia de los ficheros 5.1) Entidades adheridas, 5.2) Puntos de Venta adheridos y 5.4) transacciones.

*Estos ficheros no incluyen datos de personas físicas, sino de personas jurídicas (puntos de venta y entidades adheridas) que se benefician de una política pública de fomento de la cultura, por lo que entendemos que esta información es de interés público en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno».*

2. Mediante resolución de 20 de marzo de 2024 el citado ministerio respondió lo siguiente:

*«En contestación a la pregunta de referencia, se adjuntan tablas en las que se relacionan las entidades adheridas al programa del Bono Cultural Joven y los puntos de venta registrados.*

*En relación con los ficheros sobre transacciones, no es posible acceder a su remisión al tratarse de documentos que se encuentran en permanente actualización y cuya información es objeto de procesamiento y revisión en el seno del Ministerio de Cultura».*

3. Mediante escrito registrado el 26 de marzo de 2024, la asociación solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

*«En mi solicitud pido tres ficheros de datos relacionados con el uso del Bono Cultural Joven. El Ministerio me responde con dos de ellos (entidades y puntos de venta), que son parte de lo que solicito.*

*Sobre el tercer fichero, el Ministerio se limita a decir que no puede enviarlos porque "se encuentran en permanente actualización y cuya información es objeto de procesamiento y revisión en el seno del Ministerio", sin indicar ninguno de los límites de la Ley de Transparencia.*

---

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



*Además, aunque el fichero se actualice regularmente, podría enviarlo tal y como está en el día que procesa la solicitud. Y el procesamiento posterior que se haga internamente no es relevante: mi solicitud pide los datos tal y como se los envía Correos como parte del convenio firmado».*

4. Con fecha 1 de abril de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 7 de mayo de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala:

*«(...) La información solicitada por la persona interesada (relativa a todas las transacciones) basada en ficheros que mensualmente remite la entidad colaboradora Correos y Telégrafos, S.A. al Ministerio de Cultura exigiría una labor previa de reelaboración ingente que afecta a 1.174.601 transacciones realizadas entre septiembre de 2023 y 31 de marzo de 2024, en más de 3.200 establecimientos adheridos, por un importe de 42.193.329,8 euros.*

*Los ficheros remitidos por la citada entidad colaboradora, con carácter previo a la revisión y procesamiento por el Ministerio de Cultura, contiene información relativa a datos personales de las personas beneficiarias así como de personas autónomas que desempeñan actividades culturales y que se encuentran adheridas al programa del Bono Cultural. (...)».*

5. El 7 de mayo de 2024, se concedió audiencia a la asociación reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 20 de mayo de 2024 en el que señala:

*«El Convenio con Correos, tal y como aparece en el BOE ([https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-18091](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-18091)), incluye la definición del "fichero de transacciones realizadas" (punto 5.4 de la cláusula 3) de la siguiente forma: "Identificador de la transacción (Transacción ID), Identificador de tarjeta (cardholderID); Identificador del comercio dentro de la entidad (identificador unívoco asignado al comercio, MerchantID); identificador del TPV (Terminal ID); Cuantía de la transacción (de compra o devolución, mAmount1); identificador de la operación (Approval Code); Código de producto)"*

*La información de los usuarios se encuentra en otro fichero (5.3 en el Convenio, de "Tarjetas creadas") que NO estamos pidiendo. El fichero de transacciones solo incluye un identificador de la tarjeta utilizada. Si el Ministerio considera que este*



*identificador es un dato personal, puede simplemente eliminar esa columna al entregarnos la información. Los ficheros entregados por Correos son tablas estructuradas, como demuestra el hecho de que los dos ficheros entregados (Puntos de venta y Entidades) son simples ficheros Excel. Eliminar una columna de un Excel no puede ser considerado -en palabras del Ministerio- "una labor previa de reelaboración ingente".*

*Debemos recordar el Criterio interpretativo 7/2015 del CTBG: "si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como "derecho a la información". Posteriormente, el CTBG añade, en referencia a los artículos 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, sobre la entrega parcial de información, que "en estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración"».*

## 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*».

---

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

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#α8>

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

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



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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a tres ficheros que la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos se ha comprometido a poner a disposición del ministerio requerido en virtud de convenio suscrito relacionado con la gestión del Bono Cultural Joven durante 2023. Los ficheros son los de entidades adheridas, puntos de venta adheridos y transacciones.

El ministerio requerido resolvió concediendo parcialmente el acceso mediante la entrega de dos de los ficheros solicitados, el de entidades adheridas y puntos de venta registrados. En relación con el fichero sobre transacciones, señala que no es posible su remisión «*al tratarse de documentos que se encuentran en permanente actualización y cuya información es objeto de procesamiento y revisión en el seno*» del departamento ministerial.

Con posterioridad, a la vista de la reclamación en la que se pone de manifiesto que se ha denegado el acceso sin invocar ninguna de las restricciones previstas legalmente, el ministerio alega que trasladar el fichero de transacciones comportaría realizar una tarea previa de reelaboración, por lo que, concurre la causa de inadmisión recogida en la letra c) del artículo 18.1 LTAIBG.

4. Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes el objeto de la reclamación interpuesta se circunscribe al fichero de transacciones que no ha sido proporcionado. Es por tanto, respecto de esa concreta información omitida, que debe comprobarse si concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, invocada por el ministerio de forma tardía –pues, como ya se ha apuntado, la denegación de esta información en la resolución no se fundamentó en ninguna de las causas de inadmisión o límites de la LTAIBG, sino en el carácter dinámico del propio documento–.



Esta comprobación debe partir de la necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG como de los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG, «*sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado 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); lo que exige una «*justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida*» [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)]

Por lo que concierne a la posibilidad de inadmitir aquellas solicitudes de acceso que impliquen *una tarea previa de reelaboración*, no puede desconocerse que en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) se señaló 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 (...)*».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de «*una información pública dispersa y diseminada*», que requiera de una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye 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, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de reelaboración de la información pública.

Esta jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la



extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de *«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 (...)»*.

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

5. En este caso, el ministerio reconoce expresamente que se trata de información que obra a disposición del órgano en la medida en que se recibe mensualmente por parte de la sociedad mercantil estatal que figura como entidad colaboradora, en virtud del convenio suscrito. Se señala, así, que ese fichero se encuentra *«en permanente actualización»* siendo su información *«objeto de procesamiento y revisión en el seno del Ministerio de Cultura»*.

Sin embargo, añade que *«afecta a 1.174.601 transacciones realizadas (...) en más de 3.200 establecimientos adheridos (...)»* y que la información remitida por la entidad colaboradora en ese fichero contiene datos de carácter personal (de personas beneficiarias y de personas autónomas que se encuentran adheridas al programa). En este sentido, subraya que el procesamiento de la tabla para proceder al envío de la información supondría una *«labor previa de reelaboración ingente»*.

Tales alegaciones, sin embargo, no resultan suficientes para entender justificada la aplicación de la causa de inadmisión, pues no concurren los diversos elementos que son tenidos en cuenta por la jurisprudencia para ello. Así, no se trata de una información dispersa o diseminada (al constar en un único fichero), o que obre en diversas fuentes, ni puede considerarse que el tratamiento de una única tabla sea excesivo, debiéndose recordar que, como regla, la labor de anonimización no puede ser tomada en consideración a los efectos de la aplicación de la causa del artículo 18.1.c) LTAIBG. Además, la propia asociación reclamante subraya que, dado el formato de los ficheros, basta con eliminar aquella columna que contenga los datos que el ministerio considera personales, como el identificador de la tarjeta con la que



se realizan las transacciones. Por otro lado, el argumento de la Administración de que el fichero se está actualizando constantemente tampoco resulta procedente, pues debe entenderse que el mismo será remitido en el estado en que se encuentra en un momento concreto, sin que su posterior actualización pueda afectar a la correcta concesión del derecho de acceso a la información pública realizada.

6. A lo anterior se añade el hecho de que asiste a la Administración la posibilidad de ampliación del plazo para resolver, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20.1. in fine LTAIBG que, según el criterio CI/005/2015, de 14 de octubre, de este Consejo, «(...) por tratarse de una excepción al plazo general, deberá ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada». Así mismo, según el citado criterio, la ampliación puede ser utilizada en dos supuestos: (i) «el volumen de datos o informaciones» y (ii) «la complejidad de obtener o extraer los mismos»; por lo que, antes de inadmitir la petición, la Administración pudo hacer uso de esta habilitación.
7. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar la reclamación a fin de que se proporcione a la reclamante el fichero de transacciones realizadas, con omisión de las columnas que puedan contener datos de carácter personal y en el estado en que se encuentre en el momento determinado en que se conceda el acceso.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por la Fundación Ciudadana CIVIO frente a la resolución del MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE (actual MINISTERIO DE CULTURA).

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE CULTURA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la asociación reclamante la siguiente información:

*El Convenio de colaboración entre el Ministerio de cultura y Deporte a través de la Subsecretaría de Cultura y Deporte y Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, SA, S.M.E para la facilitación y gestión de los medios de pago de las ayudas del «Bono Cultural Joven 2023», publicado en el BOE el 31 de julio de 2023 ([https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-18091](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-18091)) lista, en su artículo cinco, una serie de ficheros que Correos pondrá a disposición de la Subsecretaría de Cultura y Deporte.*



*Me gustaría recibir una copia de los ficheros (...): 5.4) transacciones.*

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE CULTURA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la asociación reclamante.

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

**R CTBG**  
Número: 2024-0853 Fecha: 24/07/2024

---

<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>