



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1691/2024

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: control interno, intervención general, anticipos de caja fija, informe, aprobación de la cuenta, facturas y contratos menores ejercicio presupuestario 2021; art.18.1.c) LTAIBG

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 29 de agosto de 2024 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](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«En virtud del título VI de la Ley General Presupuestaria 47/2003 y Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de Julio de 2018, solicitaría conocer, que tras el preceptivo examen de la cuenta o cuentas de Anticipos de Caja Fija (en adelante ACF) en el Centro Penitenciario de [REDACTED] en el ejercicio presupuestario de 2021:

El informe/s del Interventor competente, donde se manifieste la conformidad o los defectos observados en la misma/s, con respecto a las facturas que se enumeran más abajo.

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



La Aprobación de dicha cuenta o cuentas por el Jefe de la Unidad.

Información o copia de las facturas, para conocer su descripción - concepto, fecha de emisión, servicio, suministro, de las facturas enumeradas sobre A.C.F. y la de los Contratos Menores publicados en la plataforma de contratación del sector público, perfil del contratante: Dirección del C.P. [REDACTED] [REDACTED] que se referencian posteriormente (sigue una extensa relación de las mismas...)».

2. Mediante resolución de 24 de septiembre de 2024 el Ministerio acordó que:

«Conforme al artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno donde se contempla como “Causas de inadmisión: c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”, se considera la petición concreta ahora realizada por el ciudadano un supuesto de excepción contemplada por la ley para entregar la información solicitada en cuanto que supondría una reelaboración de la información disponible de gran complejidad por la naturaleza y volumen de toda la documentación sobre la que versa. La recopilación de dicha información supondría la inversión de muchas horas de trabajo de los funcionarios de la Oficina de Administración del Centro Penitenciario de [REDACTED] con la consiguiente paralización de la gestión ordinaria del día a día y que dada la carestía de personal y el gran volumen de trabajo diario se hace insostenible para el buen desempeño del servicio.

Atender la presente pretensión requiere un tratamiento que obliga a paralizar el resto de la gestión por parte de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado.

Cabría ponderar que para proporcionar la totalidad de las variables requeridas serían precisas tres personas como mínimo de la plantilla de la Oficina, con dedicación exclusiva durante varias jornadas de trabajo, para llevar a cabo el tratamiento de datos conforme al proceso de reelaboración solicitado.

Es esta razón, el colapso del servicio, la que se considera que justifica de manera clara y suficiente la causa de inadmisión de la solicitud de información conforme a la previsión que se contempla en el referido artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013 tal cual admite la Sentencia de 2 de junio de 2022 del Tribunal Supremo a la hora de interpretar tal precepto.

Cabe traer a colación el criterio interpretativo 7/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG). El concepto de reelaboración como causa de

R CTBG
Número: 2025-0161 Fecha: 12/02/2025



inadmisión ha sido interpretado por el CTBG en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba elaborarse expresamente para dar una respuesta haciendo uso de diversas fuentes de información, como es el caso presente.

Se considera igualmente que conforme a la Sentencia de 3 de marzo de 2020 del Tribunal Supremo concurre la causa de inadmisión de la acción previa de reelaboración del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, al resultar imprescindible una acción previa de reelaboración de carácter complejo de los datos y documentos, que puede deberse a varias causas, lo ya argumentado, y también el hecho de que se refiera tanto a informes de la Intervención competente como de la Administración del Centro que habría que correlacionar uno a uno».

3. Mediante escrito registrado el 29 de septiembre de 2024, el solicitante interpuso una extensa reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que, resumidamente, puso de manifiesto lo siguiente:

«(...) el artículo 18 LTBG establece los criterios de inadmisión de solicitudes, delimitando como causas que la información solicitada esté en curso de elaboración o publicación general, tenga carácter auxiliar o de apoyo (notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicación o informes internos), sea necesaria su reelaboración, se dirijan a un órgano que no posea la información y se desconozca el competente, o que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo. "La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información."(...)

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



El problema de fondo sobre la «necesidad de reelaboración de información» reside en la adecuada interpretación de las circunstancias que permitan afirmar su concurrencia. El CTBG dictó, el 12 de noviembre, el Criterio 7/2015, sobre causas de inadmisión de solicitudes de información relativas a información para cuya divulgación sea necesaria a una acción previa de reelaboración. Para el desarrollo del criterio, el CTBG parte de la conceptualización de la información pública llevada a cabo en el artículo 13 LTBG, para diferenciarla a continuación de sus componentes, como son los datos y los documentos. Así, argumenta dicha instancia de garantía, que la información debe comprender necesariamente un mínimo de elaboración a partir de los datos y documentos existentes, por lo que no se incurre en el supuesto de inadmisión cuando se requiere la «mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos». La información voluminosa, que, al contrario de la que exige operaciones de reelaboración, no origina inadmisión y puede dar lugar a una ampliación del plazo para facilitar la información (art. 20.1 LTBG). También la distingue de las operaciones necesarias para que la información deba ser anonimizada o disociada respecto de los datos de carácter personal.

No obstante, la parquedad explicativa del criterio interpretativo no permite tener clara la distinción, cuando dicho proceso de disociación conlleve una amplia carga de trabajo o requiera una amplia elaboración. Por el contrario, el criterio interpretativo sí admite la existencia de reelaboración en los casos en que, para ofrecer la que se ha solicitado, sea necesario hacer uso de diversas fuentes de información, o cuando se haya solicitado información en un formato distinto de aquel en el que se conserva y la misma no sea reutilizable, exceptuando los casos específicos de extracción de información en formato Excel o Word, que no puede considerarse como una operación de reelaboración. También, admite el CTBG que se proceda a la inadmisión de la solicitud cuando no se disponga «de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada». Este supuesto también se tolera como causa de inadmisión ante el requerimiento de información voluminosa en un contexto de falta de los medios necesarios. Que se pueda inadmitir una solicitud de acceso si ello conlleva el volcado de datos de diversas fuentes, ya que de este modo se estaría restringiendo el derecho a la información pública y degradándolo a un mero derecho al «documento ya existente», tal y como previamente argumenta el CTBG en su criterio para admitir cierto mínimo de reelaboración de la información, sin que sea objeto de inadmisión. No se trata, a mi juicio, «derecho al documento existente», sino más bien de su degradación a un atípico «derecho a la información pública obrante en una sola fuente o sistema de información» En este caso de la solicitud denegada de acceso a la información solicitada sobre “tras el preceptivo examen de la cuenta o cuentas



de Anticipos de Caja Fija (en adelante ACF) en el Centro Penitenciario de [REDACTED] en el ejercicio presupuestario de 2021” el solicitante no tienen por qué sufrir la falta de medios de las Administraciones y que las limitaciones de formato no están justificadas, tanto por no estar establecidas en la LTBG, como porque el acceso precisamente se concibe «preferentemente por vía electrónica». Además, permitir la causa de inadmisión por la inexistencia de los formatos solicitados, viene a ser un incentivo para la no imposición de formatos reutilizables y sin que tal imposición implicara, claro está, nada parecido a un «derecho al formato». En cuanto a la posible fundamentación de una imposibilidad del acceso, debido a la carencia de medidas técnicas u organizativas o de las adquisiciones materiales pertinentes por parte de la Administración Pública, en este caso el Centro Penitenciario de [REDACTED] hay que tener en cuenta que el reconocimiento de un derecho debe llevar «de suyo el correlativo deber para la Administración Pública de implementar los medios que garanticen su ejercicio, sin menoscabo naturalmente del funcionamiento del resto del aparato público», ya que «si, por el contrario, lo que pretendía conjurar este inciso era el abuso en el ejercicio de este derecho, seguramente nuestro ordenamiento ha dispuesto siempre de resortes suficientes para ello sin necesidad de menciones adicionales El Consejo en su criterio interpretativo aporta algunas pautas para determinar cuándo se entiende que la solicitud exige una labor de «reelaboración», para lo cual el sujeto público requerido deberá basarse en «elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario» considerando como elemento clave la falta de justificación de la causa de inadmisión : “Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información» De todo ello “resulta excesivamente restrictiva y contraria al espíritu de la norma”, en el sentido de minusvalorar el trabajo de reelaboración que conlleva otorgar el acceso. El derecho de acceso invocado se proyecta respecto «a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía» El CTBG ha considerado fundamentales en sus criterios interpretativos para dilucidar si se está o no ante el supuesto de inadmisión por reelaboración, como es el hecho de que toda la información necesaria está en poder de la , en este caso, y que se disponga de los medios necesarios para suministrarla He de destacar que «no se aprecia que para facilitar tales datos haya que hacer un trabajo específico, es simplemente recopilarlos». De este modo, se reiteran los argumentos que alejan a una solicitud de la causa de inadmisión y, adicionalmente, se destaca el hecho de que la solicitud

R CTBG
Número: 2025-0161 Fecha: 12/02/2025



está alineada con la finalidad de la Ley, porque “lo que se pretende es saber de qué manera y cómo el Centro Penitenciario de ████████ ha ejecutado el gasto que se solicita.” Estos argumentos, que vienen a utilizar criterios jurisprudenciales en la misma línea que los ofrecidos por la STS del caso sobre los costes de Eurovisión, se rechaza la aplicación de esta causa de inadmisión cuando, por ejemplo, se trata de recopilar información existente en los órganos de contratación –pese a su amplio número–, porque dicha operación de acopio, como tal, no supone reelaboración y «se trata de información que ya existe, es decir que no precisa ser reelaborada para proporcionar el acceso sin perjuicio de que pueda no existir un repositorio común a todos..., a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe». Además, en la misma sentencia se insiste en que el hecho de que la información esté dispersa en diversos órganos identificados es relevante de cara al procedimiento para conseguir la información (art. 19 LTBG), pero en ningún caso para hacer valer la pretensión de que proceda la inadmisión. “Las sentencias dictadas sobre la materia muestran una sensible tendencia a la adopción de una interpretación expansiva del derecho de acceso, lo que implica correlativamente, una óptica restrictiva respecto a la aplicación de las causas de inadmisión, en la línea del cambio de modelo que se produce con el tránsito desde la redacción inicial de la Ley 30/1992, a la resultante tras la LTBG y la nueva regulación sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común de 2015, que han conducido a un nuevo paradigma de apertura a la información que podríamos denominar de «accesibilidad por defecto».” Del análisis jurisprudencial realizado se deriva que, de la causa de inadmisión, la misma ha sido rechazada por no haber sido justificada suficientemente su concurrencia. “La necesidad de una acción de reelaboración, ha sido una de las causas más habitualmente invocadas en sede judicial por parte de los sujetos pasivos del derecho de acceso. Los jueces y tribunales han reconocido la necesidad de acudir a diversas fuentes para el acceso a la información, circunstancia que por sí sola no puede fundamentar un pronunciamiento de inadmisión, o asumiendo que no concurre tal acción de reelaboración, cuando la debida atención de la solicitud de acceso comporte únicamente un tratamiento informatizado de uso corriente.”

4. Con fecha 30 de septiembre de 2024 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 considerara pertinentes. El 24 de octubre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:



«(...) la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias informa de lo siguiente:

«Conforme al artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno donde se contempla como “Causas de inadmisión: c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”, se considera la petición concreta ahora realizada por el ciudadano un supuesto de excepción contemplada por la ley para entregar la información solicitada en cuanto que supondría una reelaboración de la información disponible de gran complejidad por la naturaleza y volumen de toda la documentación sobre la que versa. La recopilación de dicha información supondría la inversión de muchas horas de trabajo de los funcionarios de la Oficina de Administración del Centro Penitenciario de [REDACTED] con la consiguiente paralización de la gestión ordinaria del día a día y que dada la carestía de personal y el gran volumen de trabajo diario se hace insostenible para el buen desempeño del servicio.

Atender la presente pretensión requiere un tratamiento que obliga a paralizar el resto de la gestión por parte de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado.

Tras haberse valorado el proceso completo para extraer de los sistemas informáticos la información requerida, reelaborar los datos para su correcta presentación, así como su anonimización, el responsable de la unidad encargada de esta tarea ha precisado lo siguiente:

Previo el análisis de las diferentes cuestiones que se relacionan en la consulta, podemos indicar que es un proceso que conllevaría ir ítem por ítem (hasta un total de 141), debiendo realizar una búsqueda en la aplicación informática y extraer la información, prepararla para su correcta presentación y anonimizar los datos personales que puedan ser susceptibles de identificar a personas físicas. Asimismo, se informa que del análisis del proceso completo deducimos que la reelaboración de toda la documentación requerida conllevaría el trabajo de dos Sres./Sras. Funcionarios o Funcionarias durante dos días de trabajo completos. Por último, se comunica que en la oficina de administración del centro penitenciario únicamente podrían realizar esta tarea dos Sras. Funcionarias que poseen los conocimientos y permisos adecuados para las aplicaciones informáticas necesarias para realizar la descargar de dicha información. Estas Sras. Funcionarias tienen asignadas funciones esenciales que deben llevar a cabo diariamente para el correcto funcionamiento de este centro penitenciario, como son: la recepción y el pago de

R CTBG
Número: 2025-0161 Fecha: 12/02/2025



facturas, la elaboración de documentación contable, la imputación del gasto, la ejecución del presupuesto y, además, tienen que atender, de manera perentoria, las incidencias de diferentes tipos que surgen en el quehacer diario del centro penitenciario.

Es esta razón, el colapso del servicio, la que se considera que justifica de manera clara y suficiente la causa de inadmisión de la solicitud de información conforme a la previsión que se contempla en el referido artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013 tal cual admite la Sentencia de 2 de junio de 2022 del Tribunal Supremo a la hora de interpretar tal precepto.

Cabe traer a colación el criterio interpretativo 7/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG). El concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por el CTBG en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba elaborarse expresamente para dar una respuesta haciendo uso de diversas fuentes de información, como es el caso presente.

Se considera igualmente que conforme a la Sentencia de 3 de marzo de 2020 del Tribunal Supremo concurre la causa de inadmisión de la acción previa de reelaboración del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, al resultar imprescindible una acción previa de reelaboración de carácter complejo de los datos y documentos, que puede deberse a varias causas, lo ya argumentado, y también el hecho de que se refiera tanto a informes de la Intervención competente como de la Administración del Centro que habría que correlacionar uno a uno y todo ello a partir de la medición precisa realizada por la unidad productora de la documentación.»

5. Concedido el trámite de audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; se recibió escrito el 5 de noviembre 2024 en el que profusamente señala:

«(...) Uno de los motivos por los que me deniegan el acceso y aluden en su trámite de Alegaciones es: “se comunica que en la oficina de administración del Centro Penitenciario únicamente podrían realizar esta tarea dos Sras. Funcionarias que poseen los conocimientos y permisos adecuados para las aplicaciones informáticas necesarias para realizar la descarga de dicha información”. Debo manifestar, que además de ellas, tiene acceso a dicha aplicación, denominada Sorolla 2, el Administrador y el Director del Centro. A la vez, el Centro, considerado como



servicio periférico, debe tener más funcionarios/as en los Servicios Centrales, en concreto, en la Subdirección General de Planificación y Gestión Económica de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Dichas razones, donde manifiestan: “el colapso del servicio...tal cual admite la Sentencia de 2 de Junio de 2022 del Tribunal Supremo, a la hora de interpretar el precepto 18.1.c)”; debo decir que no observo referencia en los antecedentes y fundamentos de derecho, alusión alguna a la escasez, insuficiencia de personal o motivo similar, para dar acceso a la información solicitada. Dicha Sentencia se refiere a lo siguiente: La sentencia impugnada señala que la solicitud de información podría estar justificada «de tener la condición de interesado o miembro de la Corporación municipal», pero esta exigencia debe entenderse en el contexto de que la información solicitada requiera la elaboración de un informe ad hoc.

Y sobre la cuestión entiende la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo que el derecho a la información es un derecho reconocido a las personas, sin requerir la acreditación de un determinado interés.

Aunque el derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto -en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia-, sino que está sometido a límites que se desarrollan en el articulado de la LTAIBG, estos límites tienen por objeto la protección de los intereses que específicamente se detallan en la ley, a los que deben sumarse los derivados de la normativa de protección de datos, o aquellos que limitan el acceso parcial a la información, pero en todo caso, la delimitación objetiva del derecho de acceso a la información se extiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG, por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Y en todo caso, y en relación con la delimitación subjetiva, la LTAIBG no hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven; incluso el Supremo equipara esta amplia delimitación subjetiva a la que resulta del artículo 105.b) de la CE, que reconoce «a los ciudadanos» el acceso a los archivos y registros administrativos”.

La siguiente motivación, que traen a colación el criterio interpretativo 7/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, donde cita: “puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional



de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba elaborarse expresamente para dar una respuesta haciendo uso de diversas fuentes de información, como es el caso presente". El precepto descrito, continúa diciendo: "o b) Cuando dicho Organismo o Entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita...". Por todo lo cual y según reconoce la Secretaría General Técnica, disponen de aplicaciones informáticas, en este caso concreto: Sorolla 2.

Dicho criterio forma parte de otros muchos más criterios del CTBG, donde dice: "que el concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: "Volver a elaborar algo". Ante lo cual, interpreto, que una o varias cuentas justificativas rendidas en el 2021, más los contratos menores adjudicados, dicha documentación tramitada y enviada a los Servicios Centrales, al Tribunal de Cuentas y a los órganos competentes, no necesita ser reelaborada.

En las conclusiones de los criterios de Interpretación 7/2015, en su punto b): "La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos".

Igualmente, podrían haber hecho uso del artículo 20.1 párrafo 2 que dice textualmente. "Este Plazo (1mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante". Comentar, que dicho trámite, no se llevó a cabo. Con respecto a que deben hacer uso de diversas fuentes de información, no es correcto la pluralidad, ya que en su caso, sería una fuente, la Intervención Delegada correspondiente, y dicha información forma parte de la cuenta/as rendidas por la Caja Pagadora del Centro Penitenciario de [REDACTED]

El Real Decreto 725/1989, de 16 de Junio, sobre Anticipos de Caja Fija, en su artículo 7, dispone: "Artículo 7. Reposición de fondos e imputación del gasto al presupuesto. 1. Los Cajeros pagadores rendirán cuentas por los gastos atendidos con anticipos de Caja fija a medida que sus necesidades de tesorería aconsejen la reposición de los fondos utilizados y, necesariamente, en el mes de diciembre de cada año. La

R CTBG
Número: 2025-0161 Fecha: 12/02/2025



estructura de las citadas cuentas se determinará por la Intervención General de la Administración del Estado. 2. Las indicadas cuentas, acompañadas de las facturas y demás documentos originales que justifiquen la aplicación de los fondos, debidamente relacionados, serán aprobadas por los Jefes de las Unidades Administrativas a las que las Cajas estén adscritas. En los casos en que la organización administrativa lo requiera, las cuentas podrán ser aprobadas por los Órganos centrales, a los efectos de continuación del procedimiento regulado en los números siguientes. 3. Teniendo en cuenta las cantidades justificadas en las cuentas a que se refieren los apartados anteriores se expedirán por las oficinas gestoras correspondientes los documentos contables de ejecución del presupuesto de gastos que procedan. Dichos documentos se expedirán a favor del Cajero pagador, con imputación a las aplicaciones presupuestarias a que correspondan los gastos realizados. Una vez comprobado por la Intervención correspondiente que el importe total de las cuentas justificativas coincide con el de los documentos contables citados autorizará éstos para su tramitación por las oficinas de contabilidad, con independencia del resultado del examen fiscal que se refiere el número siguiente. 4. La Intervención delegada, central o territorial, que corresponda a la Unidad que apruebe las cuentas examinará éstas y los documentos que las justifiquen, pudiendo utilizar procedimientos de muestreo de acuerdo con las instrucciones que al efecto dicte la Intervención General de la Administración del Estado. El órgano de control emitirá informe en el que pondrá de manifiesto los defectos o anomalías observadas o su conformidad con la cuenta. Dicho informe, junto con la cuenta, será remitido a los Jefes de las Unidades Administrativas que aprobaron la cuenta para su conocimiento, y envío de ésta al Tribunal de Cuentas.

Caso de que en el informe se hagan constar defectos o anomalías, el Órgano gestor, en un plazo de quince días, realizará las alegaciones que estime oportunas, y, en su caso, las subsanará, dejando constancia de ello en la cuenta, antes de su remisión al Tribunal de Cuentas. De estas actuaciones se dará cuenta al Interventor en el plazo de quince días.

Del precepto enumerado anteriormente, se puede deducir, que la Caja Pagadora forma la Cuenta Justificativa, acompañado de todas las facturas. Se envía a la Intervención, en este caso Delegada, correspondiente al Centro Penitenciario [REDACTED] y su Aprobación al Jefe de la Unidad Administrativa, donde como ya hice referencia anteriormente, se ubica en los Servicios Centrales de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

R CTBG

Número: 2025-0161 Fecha: 12/02/2025



Por todo lo cual, no considero que la documentación requerida, sea una causa de reelaboración, ni sea necesario solicitar a la Intervención su Informe o Examen, porque va todo junto, junto con la Aprobación del Jefe de la Unidad Administrativa, para su envío al Tribunal de Cuentas.

Con respecto a la anonimización, si con los datos personales se refieren al nombre y NIF. Son datos que entrando en el perfil del contratante de la Dirección del Centro Penitenciario de [REDACTED] alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, son datos públicos (...)
(...)

Continúa las alegaciones de la Secretaría General técnica:" que conforme a la Sentencia de 3 de marzo de 2020 del Tribunal Supremo concurre la causa de inadmisión de la acción previa de reelaboración del artículo 18.1.C) de la Ley 19/2013, al resultar imprescindible una acción previa de reelaboración de carácter complejo de los datos y documentos, que puede deberse a varias causas, lo ya argumentado, y también el hecho de que se refiera tanto a informes de la Intervención competente como de la Administración del Centro que habría que correlacionar uno a uno y todo ello a partir de la medición precisa realizada por la unidad productora de la documentación".
(...)

"La acción previa de reelaboración

En el procedimiento administrativo que se diseña en la Ley 19/2013 para hacer efectivo del derecho de acceso a la información pública, se establece, tras la presentación de la solicitud de acceso a la información, un trámite de inadmisión. Este trámite, previsto en el artículo 18 de Ley de tanta cita, dispone que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes " relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración" (apartado c).

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.

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, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, (...) En el caso que nos ocupa, y tal y como manifiesta la Secretaría General Técnica: pagan facturas, elaboran documentos contables, imputan gastos, ejecutan el presupuesto, etc. Para la realización de estas tareas, es constante la interacción con La Intervención Delegada, para el control interno de las tareas mencionadas. De lo cual se puede deducir, que lo que solicito, conocen el Órgano en que obra la Información solicitada, además de que forme parte de la información que me es denegada.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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”.

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

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

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

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



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 información relativa al ejercicio presupuestario 2021, y en concreto, al/a los informe/s del Interventor competente sobre la cuenta o cuentas de Anticipos de Caja Fija; la aprobación de dicha cuenta/s por el Jefe de la Unidad, e información o copia de las facturas enumeradas en el escrito de solicitud así como de los contratos menores ahí enumerados.
4. El Ministerio reclamado dictó resolución expresa en plazo, inadmitiendo la solicitud -al amparo del artículo 18.1.c) LTAIBG, señalando que la entrega de la información solicitada exigía una acción previa de reelaboración dada su complejidad, por la naturaleza y volumen de la documentación solicitada, lo que exigía la recopilación de dicha información con una inversión de muchas horas de trabajo por parte de los escasos recursos humanos de esa entidad con la consiguiente paralización de la gestión ordinaria de la misma.

Disconforme con lo resuelto, el solicitante interpuso reclamación ante el Consejo en el que manifestó, a la luz de lo argumentado por la Administración, que la esgrimida falta de medios y las limitaciones de formato no estaban justificadas, tanto por no estar establecidas en la LTAIBG, como porque el acceso precisamente se concebía «preferentemente por vía electrónica». Que la solicitud versaba sobre información existente y disponible, destacando que la solicitud se alineaba con la finalidad de la LTAIBG, ya que lo que se pretendía saber era de qué manera y cómo el Centro Penitenciario de [REDACTED] había ejecutado el gasto solicitado, rechazándose la aplicación de la invocada causa de inadmisión cuando, se trata de recopilar información existente en los órganos de contratación –pese a su amplio número–, porque no supone reelaboración, no estando justificada su concurrencia.

El Ministerio concernido, reiterando lo resuelto durante el procedimiento, matizó en fase de alegaciones que la extracción informática de la información requerida conllevaría ir ítem por ítem, debiendo realizar una búsqueda, preparar la información para su presentación y anonimizar los datos personales de personas físicas; tarea que conllevaría el trabajo de dos Funcionarios/as durante dos días de trabajo completos.



Durante el trámite de audiencia el interesado insistió en que la Secretaría General Técnica, disponía de aplicaciones informáticas (Sorolla 2) que permitían la obtención de la información solicitada, y que no existía reelaboración toda vez que la información reclamada versaba sobre varias cuentas justificativas rendidas en el 2021, más los contratos menores adjudicados, lo que era documentación tramitada y enviada a los Servicios Centrales, al Tribunal de Cuentas y a los órganos competentes. Junto a ello añadió que la Administración podía, en su caso, haber acordado una ampliación de plazo para resolver (ex artículo 20.1 párrafo 2 LTAIBG) en el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo hubiera hecho necesario. Por último aclaró que la información solicitada no exigía hacer uso de diversas fuentes de información, ya que se trataría de una sólo fuente, la Intervención Delegada correspondiente, y que dicha información formaba parte de la/s cuenta/as rendidas por la Caja Pagadora del Centro Penitenciario de [REDACTED]. Al respecto invocó el contenido del precitado artículo 7 del Real Decreto 725/1989, de 16 de Junio, sobre Anticipos de Caja Fija (al que nos remitimos).

5. Sentado lo anterior, procede verificar si las razones expuestas por el Ministerio concernido evidencian la aducida necesidad de una acción previa de reelaboración y con ello la concurrencia de la causa de inadmisión a que se refiere el artículo 18.1.c) LTAIBG.

Tal y como puso de manifiesto el Tribunal Supremo en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810):

«(...) 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.

La jurisprudencia, la reseñada, 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.

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.

Debe recordarse además que la eventual aplicación de alguno de límites legales, o de las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG, para denegar o inadmitir una solicitud de acceso a información pública, sólo podrá considerarse conforme a derecho si se cumplen los requisitos de *proporcionalidad y justificación expresa* atendiendo a las circunstancias del caso concreto, tal y como exige nuestro ordenamiento y ha subrayado en numerosas ocasiones el Tribunal Supremo.

Esta exigencia de *proporcionalidad* obliga también a examinar siempre la posibilidad de conceder un acceso parcial a la información solicitada, o proporcionarla en un formato diferente, antes de acordar la denegación integral, pues toda limitación de un derecho habrá de ceñirse a lo estrictamente necesario. De ahí que, como también ha dictaminado el Tribunal Supremo, el «juicio de proporcionalidad requerido por el artículo 14.2 LTAIBG también es exigible en la aplicación del artículo 16 de la LTAIBG, que prevé la posibilidad de un acceso parcial a la información, en los casos en los que la aplicación de alguno de los límites del artículo 14 LTAIBG (lo que es extensible a las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG) no afecte a la totalidad de la información solicitada.» (STS de 21 de enero, ECLI:ES:TS:2021:574).

6. En el presente caso, la resolución dictada señala que la entrega de la información exigiría una acción previa de reelaboración por su complejidad, la naturaleza y volumen de la documentación solicitada, que exigiría una recopilación de la



información con inversión de muchas horas de trabajo por parte de los recursos humanos de esa entidad.

Ciertamente, conforme a la jurisprudencia y doctrina antes reseñada, 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 reelaboración básica o general a la que alude el Tribunal Supremo—.

En este caso, sin embargo, pese a tratarse de informaciones presupuestarias concretas -a saber, el informe/s del Interventor competente sobre la cuenta o cuentas de Anticipos de Caja Fija; la aprobación de dicha cuenta/s por el Jefe de la Unidad, e información o copia de las facturas enumeradas en el escrito de solicitud así como de los contratos menores ahí relacionados- relativa a un ejercicio determinado y cerrado (año 2021), y que de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 7 del Real Decreto 725/1989, de 16 de junio, sobre Anticipos de Caja Fija, integran formalmente un expediente administrativo al que accede el Tribunal de Cuentas, no puede obviarse que, como a continuación se expondrá, dichas informaciones se almacenan en un soporte informático que no permite proporcionarlas a un tercero que solicite el acceso sin llevar a cabo una compleja acción previa de reelaboración por parte la Administración.

A estos efectos, conviene tener presente que la aplicación SOROLLA2 -a que se alude en la reclamación- se orienta a facilitar la gestión económico-presupuestaria que se realiza en los centros gestores del gasto de la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos y otros Entes Públicos con presupuesto limitativo que ajusten sus operaciones al Plan General de Contabilidad Pública. Se trata de una solución ofrecida por la Intervención General de la Administración del Estado a los Centros gestores del gasto, con el propósito de favorecer la normalización de los procedimientos de gestión presupuestaria. El objetivo del sistema es facilitar la gestión administrativa y contable de las dotaciones presupuestarias a su cargo, sirviendo de registro y archivo de las operaciones (administrativas o contables) realizadas, siendo el punto de información de la situación de cada una de las actuaciones de gestión y proporcionando el avance de la ejecución presupuestaria.

Se trata por consiguiente de una herramienta concebida para dar servicio interno a la Administración en la gestión administrativa *electrónica* de sus operaciones



presupuestarias y servir de punto de acceso por parte de las entidades públicas fiscalizadoras. Debido a la naturaleza sensible de la información que contiene, el acceso a la misma se encuentra, naturalmente, restringido a personal autorizado en cada centro gestor así identificado en cada caso por la Administración. Así lo prescribe el punto Decimocuarto de la Resolución de 27 de marzo de 2024, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se regula la política de seguridad de la información de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, de la Secretaría General de Fondos Europeos y de la Intervención General de la Administración del Estado -que lleva por rúbrica Obligaciones del personal. Formación y concienciación- relativa al *carácter reservado* de los datos e informaciones de la Administración presupuestaria, cualquiera que sea su soporte, para el cumplimiento de los fines que le atribuye el ordenamiento jurídico, estableciendo las garantías correspondientes.

Así pues, si bien es cierto que la información solicitada jurídicamente forma parte de un expediente administrativo al que accede el Tribunal de Cuentas para su fiscalización, el soporte informático en el que ese expediente se almacena (la aplicación SOROLLA) y la conformación técnica del mismo determinan que no responda a la noción clásica normalizada y formal de expediente administrativo - una agregación ordenada cronológicamente de documentos administrativos que lo integran-, ni permite la desagregación física e individualizada de los mismos sin efectuar una labor de reelaboración compleja, pues sería preciso, o bien descargar los documentos uno por uno en carpetas para su acceso desde una terminal para su visualización, o bien mediante la impresión uno a uno también de los documentos solicitados, lo que en el caso de las facturas, supondría, además de ir copiando las mismas en un documento, proveedor por proveedor, obligaría a añadir a mano algún campo, como, por ejemplo, la fecha de emisión de la factura, que técnicamente no se contempla en la aplicación SOROLLA y que sin embargo ha sido objeto de solicitud por el interesado. Todo ello, sin perjuicio, además, de la elaboración básica (búsqueda, recapitulación y anonimización de los datos personales), de las referidas facturas y contratos menores solicitados.

Las peculiaridades que el presente caso obligan en definitiva a distinguir dos perspectivas distintas. De un lado, el hecho de que la información solicitada exista - lo que en este caso sucede toda vez que *jurídicamente* forma parte de un expediente administrativo-, y otra, que esté *disponible*, a los efectos de ser facilitada a un solicitante de acceso sin una compleja labor previa de reelaboración, toda vez que, debido a la configuración de la plataforma de gestión y almacenamiento, no es factible el acceso a la misma sin recabar, preparar y ordenar individualmente cada una de las informaciones solicitadas dedicando un volumen de recursos tales que



tendría un impacto desproporcionado sobre el funcionamiento del organismo afectado.

7. En suma, este Consejo considera que dadas las singulares características que concurren en el presente caso, ha de considerarse justificada la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

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