



Al respecto, se informa al solicitante acerca de la complejidad y dificultad en recopilar, tratar y organizar la información solicitada. Además, parte de la información no se encuentra disponible y puede variar según se desarrolle el Programa de Turismo Social 2024/2025 debido, entre otros factores, a las numerosas bajas y altas de usuarios.

Así pues, en la presente solicitud concurre lo dispuesto en el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, toda vez que su epígrafe c) dispone, como causa de inadmisión, que sea relativa a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, por lo que se inadmite la referida solicitud».

3. Mediante escrito registrado el 24 de octubre de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto, en primer lugar, que el pliego del concurso para la adjudicación del programa de Turismo Social para la temporada 2023/2024 prorrogado para la temporada 2024/2025 dice que el IMSERSO debe autorizar los planes de transporte. Asimismo, precisa que el pliego ordena que desde el primer día se pongan a la venta el 100% de las plazas (reproduciendo el epígrafe 4.1.1 de los pliegos), e indicando que la comercialización del Programa comenzó el 23 de septiembre de 2024.

En segundo término, precisa que el pliego obliga a que el IMSERSO apruebe el plan de viajes antes de que se pongan a la venta el 100% de las plazas y esa es la información que se solicita. Así, indica que «[a] esta distribución no debería faltarle ninguna parte de la información, ni le afectan las reservas de los usuarios, ni las altas y bajas, ni ninguna de las circunstancias que posteriormente obliguen a modificar la distribución inicial. La solicitud fue muy clara al referirse a “la distribución de plazas aprobada por el IMSERSO para la temporada 2024/2025 del Programa de Turismo Social” de manera que los cambios que puedan haberse hecho posteriormente no se incluyen ni afecta a la solicitud. Por lo tanto, el IMSERSO solo debe aportar la distribución de plazas que aprobó antes del inicio de la comercialización, sin que sea necesario que elabore expresamente un documento haciendo uso de diversas fuentes de información, ni le exige el uso de medios técnicos de los que carezca, pues están previstos en el propio pliego.» en esta misma línea, rechaza el carácter complejo y difícil de recopilar, tratar y organizar la información solicitada argüida por

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



el Ministerio requerido sobre la base del criterio Interpretativo de este Consejo CI/007/2015

4. Con fecha 28 de octubre 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 considerase pertinentes. El 15 de noviembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...)

TERCERO

Para poder proporcionar la petición formulada por [la persona reclamante], citada anteriormente, el Imserso debe elaborar un informe específico. Esto es debido a que no existe en los Pliegos de Prescripciones Técnicas que rigen el contrato de organización, gestión y ejecución del Programa de turismo social para personas mayores y mantenimiento del empleo en zonas turísticas, ningún precepto que establezca la necesidad de disponer de un documento donde se incluyan la totalidad de los datos indicados.

CUARTO

Dado que las plazas ofertadas por el Imserso en la temporada de turismo 2024/2025 para poder viajar con el Programa de turismo ascienden a 886.269, la elaboración, en su caso, del informe solicitado conllevaría al menos la dedicación completa de dos efectivos durante toda su jornada laboral en un periodo de cinco-seis días.

Con la documentación que obra en el Imserso no es factible realizar un cruce informático y, consecuencia del mismo, disponer de un informe en el que en 886.269 registros (o plazas) se relacione con cada una de las premisas solicitadas (hotel asignado por origen, plazas en habitación doble de uso individual y medio de transporte).

La información disponible sobre hoteles y plazas no son datos reflejados en tablas de Excel. Es una documentación acreditativa y justificativa, que comprende varias hojas y requiere su examen, análisis, comprobación y cotejo para poder determinar el dato concreto y como tal incluirlo de forma manual en un documento que se tendría que elaborar exprofeso.

QUINTO



Debido a las circunstancias anteriores y dado que, para poder proporcionar la información solicitada por [la persona reclamante], es necesario, de forma específica y concreta, reelaborar la misma, este Instituto considera que, en base a lo indicado en el artículo 18.1 apartado c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia y acceso a la información pública y buen gobierno, no es posible remitir la documentación solicitada.».

5. El 18 de noviembre de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 19 de noviembre de 2024 en el que rechaza lo vertido en el escrito de alegaciones del Ministerio requerido sobre la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG. Concluyendo con que basta con aportar el documento o documentos que aprobó la distribución inicial de las plazas del Programa de Turismo Social para la temporada 2024/2025 antes de su comercialización en el que, sostiene, deben de constar incluso más datos que los solicitados como hora del viaje, compañía de transporte, número mínimos de pasajeros para que no se anule la salida, etc., solicitando que este Consejo estime la reclamación, mandando al IMSERSO admitir la solicitud de información de fecha 19 de agosto de 2024.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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 LTAIBG](#)⁵, 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](#)⁶ 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

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

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#α24>

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



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.

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 la distribución de plazas aprobada por el IMSERSO para la temporada 2024/2025 del Programa de Turismo Social con el detalle que ha quedado reflejado en los antecedentes –número de plazas asignado a cada hotel para cada provincia de origen, con detalle del número de plazas en habitación doble para uso individual y el medio de transporte asignado a cada plaza–.

El IMSERSO, tomando en consideración la complejidad y dificultad en recopilar, tratar y organizar la información solicitada y considerando que parte de la información no se encuentra disponible y puede variar según se desarrolle el Programa de Turismo Social 2024/2025 debido, entre otros factores, a las numerosas bajas y altas de usuarios, resolvió inadmitir la solicitud al considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG -requerirse una acción previa de reelaboración-.

Disconforme con lo resuelto, el solicitante interpuso reclamación ante el Consejo en la que manifestó, a la luz de lo argumentado por la Administración, que el IMSERSO solo debe aportar la distribución de plazas que aprobó antes del inicio de la comercialización, sin que sea necesario que elabore expresamente un documento haciendo uso de diversas fuentes de información, ni le exige el uso de medios técnicos de los que carezca.

El IMSERSO reiterando lo resuelto durante en el procedimiento, manifestó en el trámite de alegaciones que acceder a lo solicitado supondría elaborar un informe específico al no existir en los Pliegos de Prescripciones Técnicas ningún precepto que establezca la necesidad de disponer de un documento donde se incluyan la totalidad



de los datos indicados. Asimismo, precisó que, atendiendo al número de plazas ofertadas (886.269), la elaboración del informe conllevaría al menos la dedicación completa de dos efectivos durante toda su jornada laboral en un periodo de cinco-seis días, revelando que, con la documentación obrante en el organismo, no es factible realizar un cruce informático y, en consecuencia del mismo, disponer de un informe en el que en 886.269 registros (o plazas) se relacione con cada una de las premisas solicitadas (hotel asignado por origen, plazas en habitación doble de uso individual y medio de transporte). Concluye señalando que la información disponible sobre hoteles y plazas no son datos reflejados en tablas de Excel, tratándose de documentación acreditativa y justificativa, que comprende varias hojas y requiere su examen, análisis, comprobación y cotejo para poder determinar el dato concreto y como tal incluirlo de forma manual en un documento que se tendría que elaborar exprofeso.

4. Sentado lo anterior, procede verificar si las razones expuestas por el organismo 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 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 los 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).

5. El organismo concernido 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, 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—. De modo que 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* en los términos delimitados por el Tribunal Supremo.

La aplicación de esta doctrina al caso que nos ocupa conduce a conclusiones distintas en función de cuál sea el objeto de la reclamación (y, por consiguiente, de este procedimiento), extremo que no ha quedado determinado con la debida precisión en los escritos del reclamante, lo que obliga a este Consejo a pronunciarse sobre dos hipótesis.

En primer término, si, con independencia del alcance de la solicitud, lo reclamado se circunscribe al documento o documentos que contiene la distribución de plazas aprobada antes de la comercialización como se apunta en el escrito de reclamación cuando se indica que *«el IMSERSO solo debe aportar la distribución de plazas que aprobó antes del inicio de la comercialización, sin que sea necesario que elabore expresamente un documento haciendo uso de diversas fuentes de información»*, es evidente que no cabe hablar de complejidad alguna en la tarea necesaria para facilitar la información, pues dicha información figura en el expediente de licitación *«Organización, gestión y ejecución del Programa de Turismo Social del IMSERSO para personas mayores y mantenimiento del empleo en zonas turísticas»* publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público y es accesible a través del siguiente enlace:

https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vM_AfljU1JTC3Iy87KtUIJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQjtcuCU0i8IguTvCrKlvNCsgP9DFQNohxtbfULcnMdAcvzvIM!/

Según determina el epígrafe 2.4 del *Pliego de prescripciones técnicas para la contratación de los servicios de organización, gestión y ejecución del programa de turismo social del Imsero para personas mayores y mantenimiento del empleo en zonas turísticas, en la temporada 2023/2024* *«[s]e denomina plaza al viaje o paquete turístico ofertado a las personas usuarias acreditadas del Programa, que incluye*



todos los servicios de su modalidad durante la duración del mismo.». Dado que el programa 2023/2024 se ha prorrogado, el número de plazas para la temporada 2024/2025 es el mismo que en la anterior, ofertando 886.269 plazas distribuidas de la siguiente manera:

Lotes	Zonas de destino	Nº de plazas
Lote 1	Costa Peninsular	443.887
Lote 2	Costa Insular	230.039
Lote 3	Escapada y procedencia europea	212.343
Total		886.269

Las modalidades de viaje del Programa se contienen en el epígrafe 2.5 del Pliego, sistematizándose en los siguientes términos: (i) Turismo de Zonas de Costa Peninsular e Insular, según modalidad con transporte y sin transporte; (ii) Turismo de escapada y de procedencia europea con las siguientes tipologías de turnos: Circuitos Culturales, Turismo de Naturaleza, Viajes a Capitales de Provincia, Viaje a Ceuta y Viaje a Melilla y, finalmente, (iii) Turismo con procedencia europea. El subepígrafe 2.5.2 del Pliego permite admitir un porcentaje de flexibilidad con relación a la distribución por destino –del especificado en el Anexo 4– de las plazas de turismo de escapada en las ofertas presentadas, previendo, en concreto, lo siguiente: «[e]n el caso de los circuitos culturales, los licitadores podrán variar la distribución de plazas por destino en un máximo de 13.143 plazas, pudiendo aumentar itinerarios en determinadas provincias de las indicadas en el Anexo 4 en detrimento de la reducción de otras, siempre que se respeten la proporcionalidad por origen reflejada en el Anexo 3 y el número total fijado para la tipología de turno. Para el caso de turismo de naturaleza se podrán flexibilizar hasta 4.261 plazas siempre que se respete la proporcionalidad por origen reflejada en el Anexo 3 y el número total fijado para la tipología de turno. Para el caso de capitales de provincia se podrán flexibilizar hasta 3.259 plazas siempre que se respete la proporcionalidad por origen reflejada en el Anexo 3 y el número total fijado para la tipología de turno.»

El subepígrafe 4.1.1, bajo la rúbrica «Características generales de la comercialización de plazas», dispone que «[l]as empresas obligatoriamente deberán poner a la venta,



desde el día de inicio de la comercialización el 100% de las plazas correspondientes a todas las modalidades de viaje del Programa aprobados por el Imserso.» Y en los Anexos 1, 2, 3 y 4 del Pliego, como se ha indicado, consta la distribución inicial de plazas atendiendo a todas las modalidades de viaje.

Habida cuenta de cuanto se acaba de exponer, hubiera sido apropiado que el órgano requerido facilitase al reclamante el enlace que permite acceder a esta información. No obstante, una vez que ha sido verificado por este Consejo que se encuentra publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público y se le facilita el enlace en esta resolución, por razones de economía procesal ha de entenderse satisfecho su derecho sin necesidad de requerir actuaciones adicionales.

6. Si, por el contrario, lo reclamado es la información inicialmente solicitada, que abarca no solo la distribución de plazas aprobada por el IMSERSO para la temporada 2024/2025 del Programa de Turismo Social, sino el detalle del número de plazas asignado a cada hotel para cada provincia de origen, el número de plazas en habitación doble para uso individual y el medio de transporte asignado a cada plaza, se ha de concluir que la concesión del acceso requiere un tratamiento complejo de la información que constituye un supuesto de reelaboración en el sentido del artículo 18.1.c) LTAIBG y, en consecuencia, fundamente la desestimación de la reclamación.

En efecto, el órgano requerido ha justificado suficientemente la complejidad de las tareas necesarias para recabar y preparar la información con arreglo a criterios objetivables, como los recursos humanos y materiales que se necesitaría destinar al tratamiento de los documentos para obtener la información requerida y su impacto en perjuicio del funcionamiento normal del servicio.

A estos efectos, se ha declarado que para preparar la información de detalle solicitada del total de las plazas ofertadas en la *Resolución de 12 de junio de 2024, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se convocan plazas para personas mayores que deseen participar en el Programa de Turismo (886.269)*, se requeriría la dedicación completa de dos efectivos durante toda su jornada laboral en un periodo de cinco-seis días. Junto a ello, la complejidad del tratamiento se funda en un criterio objetivable basado en la perspectiva técnica: no es factible realizar un cruce informático de la documentación obrante en el organismo que permita extraer un informe en el que se detallen los parámetros solicitados (hotel asignado por origen, plazas en habitación doble de uso individual y medio de transporte) para cada una de las 886.269 plazas. Finalmente, se indica que la información disponible sobre hoteles y plazas no son datos reflejados en tablas de Excel, sino que se trata de



documentación acreditativa y justificativa, que comprende varias hojas y requiere su examen, análisis, comprobación y cotejo para poder determinar el dato concreto y como tal incluirlo de forma manual en un documento que se tendría que elaborar exprofeso.

7. En consecuencia, por las razones expuestas, se debe desestimar la reclamación planteada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación planteada frente al IMSERSO / MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030.

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>