A U D I E N C I A N A C I O N A L

Sala de lo Contencioso-Administrativo
SECCIÓN SÉPTIMA

Núm. de Recurso:	**0000025/2020**
Tipo de Recurso:	**APELACION**
Núm. Registro General:	**00116/2020**
Demandante:	**UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS**
Procurador:	[redacted]
Demandado:	**CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO**
Abogado Del Estado	
Ponente Ilma. Sra.:	**Dª. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO**

S E N T E N C I A Nº:

Ilmo. Sr. Presidente:
D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ

Ilmos. Sres. Magistrados:
Dª. BEGOÑA FERNANDEZ DOZAGARAT
D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA
D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER
Dª. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

Madrid, a dieciseis de octubre de dos mil veinte.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Contra la sentencia referida *ut supra* se interpuso recurso de apelación mediante escrito presentado en plazo en mérito a las alegaciones que en tal escrito se contienen y que son dadas aquí por reproducidas en aras de la brevedad. Admitido el mismo, se dio a los autos legal curso en sede de Instancia, con traslado a la demandada que lo impugno.

[redacted]

SEGUNDO .- Por Diligencia de Ordenación se acordó remitir las actuaciones a esta Sala.

TERCERO .- En la tramitación del presente recurso de apelación se han observado todas las prescripciones legales, salvo determinados plazos procesales, por acumulación de asuntos ante la Sala; habiéndose señalado para votación y fallo el dia 13 de octubre de 2020, en el que, efectivamente, se ha deliberado, votado y fallado, siendo ponente la Ilma. Sra. Dña. Maria Yolanda de la Fuente Guerrero, que expresa el parecer de la Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Objeto del recurso de apelación

PRIMERO.- Tienen su origen los presentes autos en la impugnación de la Sentencia nº 5/2020, de 8 de enero, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n. º 12 en el Procedimiento Ordinario num 15/2019 que desestima íntegramente el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de la UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS , siendo su objeto de impugnación la Resolución del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO (CTBG, en adelante) de fecha 1 de febrero de 2019 que estimó la reclamación de [redacted] frente a la citada Universidad en relación con su solicitud de acceder a determinada información sobre la convalidación de créditos en estudios de master.
La referida solicitud realizada por el interesado tenía por objeto, el acceso a:

"Todas y cada una de las solicitudes de alumnos para la convalidación de créditos en un máster, tanto oficiales como títulos propios, recibidas por la Universidad Rey Juan Carlos desde el curso 2007-08 hasta el curso 2017-18, ambos inclusive.

Para cada solicitud de convalidación de créditos pido los siguientes campos: Máster en el que se solicita la convalidación, centro, instituto y/o facultad del máster, número de créditos que el alumno presenta a convalidar, número de créditos que se le convalidan al alumno, número de asignaturas que se le convalidan al alumno, número total de créditos y de asignaturas del máster, fecha en que solicita las convalidaciones y fecha en la que se resuelve la solicitud y se da respuesta a las convalidaciones del alumno.

Solicito que más allá del desglose por alumno y año, también se realice un desglose por a qué centro pertenece el máster con el máximo desglose posible. Solicito que más allá de la facultad o el centro de la URJC también se tenga en cuenta cuando los máster pertenezcan a otras instituciones o centros que pertenecen a la URJC, como el Instituto de Derecho Público (IDP), entre otros."

Posición de las partes

[redacted] [redacted]

SEGUNDO.- La parte apelante, solicita a la Sala que dicte una Sentencia que revoque la sentencia dictada en primera instancia, estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la Resolución del CTBG de fecha 1 de febrero de 2019, dictada en el procedimiento RT 381/2018.

En síntesis, la parte apelante considera que la sentencia de instancia no es conforme a Derecho por los siguientes motivos:

1º La Sentencia de instancia, desconoce la Sentencia de 23 de octubre de 2017, de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que considera que la información que debe suministrarse al amparo de la Ley 19/2013, es la producida después del 10 de diciembre de 2014.

2º La Sentencia de instancia yerra al no considerar abusiva la solicitud de información a que se refieren los presentes autos: la solicitud de información debió ser inadmitida al amparo del articulo 18.1 e) de la Ley 19/2013, tal y como figura en el criterio interpretativo 3/2016 de 14 de julio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Por un lado, estima que estamos ante un caso claro de petición abusiva: el solicitante al inicio del presente proceso, ha realizado en un breve espacio de tiempo 10 peticiones de información enormes. Estima incorrecto la conclusión del Juzgador de instancia, en el sentido de no estimar abusiva la petición por el hecho de que la parte apelante no ha logrado justificar la intención del solicitante de perjudicar a la Universidad apelante. Se remite al Criterio interpretativo CI/003/2016 del CTBG relativo a las causas de inadmisión de solicitudes de información: solicitud de información repetitiva o abusiva (articulo 7.2 del CC y de ser atendida oblligaría a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información) . La solicitud no está justificada con la finalidad de la Ley, por lo que debe inadmitirse a trámite por aplicación del articulo 18.1 e) de la LTBG.

Por otro lado, y con carácter subsidiario estima que frente a lo razonado por el Juzgador de Instancia, resulta aplicable lo establecido en el criterio interpretativo CI/007/2015 de 12 de noviembre, sobre la inadmisión al amparo del apartado c) del articulo 18.1 de la LTBG.

TERCERO.- El Abogado del Estado, en representación y defensa del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como parte apelada, se opone a la estimación del recurso de apelación.

Sobre el primero de los motivos del recurso de apelación: ámbito temporal de aplicación de la Ley de Transparencia.

El Juzgador a quo no ha “desatendido” el contenido de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional citada por la parte apelante,

sino que ha desestimado la alegación del actor en relación con la misma por entender lo siguiente (Fundamento de Derecho Tercero):

La LTAIBG no excluye de la noción de información pública a los documentos o contenidos elaborados o adquiridos por las universidades públicas antes de su entrada en vigor. En cualquier caso, antes de la entrada en vigor de la LTAIBG el derecho de acceso a la información estaba ya reconocido por el art. 105 b) de la Constitución, que había sido desarrollado en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJAP). En la hipótesis de que fuera posible la interpretación de la LTAIBG que la Universidad demandante patrocina (cosa que se niega), dicha Universidad debería haber resuelto la solicitud del [redacted] con arreglo al citado art. 37 de la LRJAP. La Universidad demandante no ha justificado en absoluto por qué razón, de haberse aplicado ese precepto, no procedería conceder al acceso a la información pública que le había sido solicitado."

La Sentencia de 23 de octubre de 2017 dictada por la Ilustrísima Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección 7ª) de la Audiencia Nacional (recurso de apelación nº 54/2017), a la que se refiere la Universidad recurrente, no era firme en dicho momento procesal.

Frente a la misma, el recurso de casación, que fue admitido mediante Auto de 14 de mayo de 2018 (recurso de casación nº 600/2018), **ya se encuentra a fecha de hoy resuelto por parte del Tribunal Supremo, mediante la Sentencia nº 306/2020, de 3 de marzo**.

Pues bien, tal argumento, relativo a la no limitación temporal de la Ley de Transparencia respecto de información elaborada con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, se encuentra en la actualidad respaldado por el Tribunal Supremo.

<u>Sobre el segundo de los motivos del recurso de apelación</u>: carácter abusivo de la solicitud de acceso a la información (articulo 18.1e) de la LTBG y subsidiariamente, la necesidad de una acción previa de reelaboración (articulo 18.1c) de la LTBG.

El Juzgador a quo considera que la petición de acceso a información no se puede calificar de "abusiva" en base a los argumentos que consigna el apelante.
Por otra parte, si el acceso solicitado afecta a un volumen elevado de información ello no determina, *per se*, el carácter abusivo de la solicitud. Para tales casos lo que la ley prevé (artículo 20.1) es una ampliación del plazo para suministrarla, nada más.

Añade que el hecho de que el solicitante de la información actor pretenda *"realizar meros análisis estadísticos con la información pretendida"* dista "*muchísimo"* de los fines expresados en la Ley de Transparencia, pero lo cierto es que tal uso estadístico obedece a una finalidad perfectamente legítima de acuerdo con la Ley, como también ha apreciado el Juzgador a quo.

Sigue diciendo que el interesado solicita acceder a una información muy concreta, que se refiere a diez cursos académicos y que no puede ser calificada de

[redacted]

abusiva ni atendiendo al citado criterio interpretativo ni, en cualquier caso, en observancia de la finalidad justificada de la Ley.

Subsidiariamente y sobre la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el articulo 18.1c) de la LTBG, por entender la parte apelante que la información solicitada exige de una *"acción previa de reelaboración", el Juzgador a quo concluye a este respecto que la supuesta necesidad de emprender una "acción previa de reelaboración" no ha sido "justificado en absoluto" por parte de la Universidad, "ni en sus alegaciones ante el CTBG ni en esta sede".* Esta conclusión es conforme con los pronunciamientos más recientes del Tribunal Supremo al respecto, en concreto la Sentencia nº 1547/2017, de 16 octubre, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo en el marco del recurso de casación nº 75/2017 como el reciente pronunciamiento contenido en la Sentencia nº 306/2020, de 3 de marzo.

El recurso pues, no puede prosperar, debiendo ser íntegramente rechazado.

Sobre los motivos del recurso de apelación.

CUARTO.- Sobre el ámbito temporal de la LTBG.

La Sentencia apelada razona del siguiente modo:

"*SEGUNDO. El representante de la Universidad demandante alega que la resolución impugnada debió excluir la información solicitada anterior al 10 de diciembre de 2014, fecha de entrada en vigor de la LTAIBG y sostiene que la solicitud de información del* [redacted] *era abusiva y que la información solicitada requería una acción previa de reelaboración.*

La representación del CTBG, por el contrario, considera que la resolución impugnada es ajustada a Derecho.

TERCERO. El art. 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de acceder a la información pública en los términos previstos en el art. 105 b) de la Constitución, desarrollados por esa Ley. Según el art. 13 de esa misma norma la información pública comprende los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de diversos sujetos, entre los que se incluyen las universidades públicas [art. 2.1 d)], que hayan sido elaborados o adquiridos por ellos en el ejercicio de sus funciones. La LTAIBG no excluye de la noción de información pública a los documentos o contenidos elaborados o adquiridos por las universidades públicas antes de su entrada en vigor. En cualquier caso, antes de la entrada en vigor de la LTAIBG el derecho de acceso a la información estaba ya reconocido por el art. 105 b) de la Constitución, que había sido desarrollado en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJAP). En la hipótesis de que fuera posible la interpretación de la LTAIBG que la Universidad demandante patrocina (cosa que se niega), dicha Universidad debería haber resuelto la solicitud del [redacted] *con arreglo al citado art. 37 de la LRJAP. La Universidad demandante no ha justificado en absoluto por qué razón, de haberse*

[redacted]

aplicado ese precepto, no procedería conceder al acceso a la información pública que le había sido solicitado."

El planteamiento de la parte apelante no puede compartirse.

La Sentencia de esta Sala y Sección de 23 de octubre de 2017 a la que se refiere la parte apelante, no era firme en la fecha de la Sentencia. El Juez a quo, expone acertados argumentos para concluir la falta de limitación temporal de la LTBG respecto a la información elaborada con anterioridad a la entrada en vigor y tales argumentos se encuentran en la actualidad respaldados por el Tribunal Supremo. En efecto la Sala III del Tribunal Supremo en la Sentencia de fecha 3 de marzo de 2020, dictada en el recurso de casación num 600/2018, ROJ STS 810/2020, interpuesto contra la Sentencia de esta Sala y Sección de fecha 23 de octubre de 2017, dictada en el recurso de apelación num 54/2017, se ha pronunciado sobre sobre si "*1ª) Si el derecho de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno, ha de limitarse a aquella información elaborada o adquirida a partir del 10 de diciembre de 2014, fecha de entrada en vigor de dicha disposición legal.",* ha dicho que "que el derecho de acceso puede extenderse tanto a la información pública elaborada o adquirida antes o después de la entrada en vigor de la Ley" razonando en los términos que pasamos a reproducir, y que confirman el acierto del Tribunal a quo:

***"TERCERO**.- La información pública y la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de trasparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

Conviene tener en cuenta, como consideración preliminar, que la entrada en vigor de la Ley 19/2013, tuvo lugar, en lo que ahora interesa, al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, de 10 de diciembre de 2013, según establece la disposición final novena. Repárese que el derecho de acceso a la información pública se regula en uno de los capítulos (Capítulo III) del Título I, y tanto el Título preliminar, como los Títulos I y III entraron en vigor al año de su publicación (día 10 de diciembre de 2014), como establece la citada disposición final.

De modo que hasta la entrada en vigor de la Ley, respecto de ese Título I, no se podía ejercer el derecho de acceso a la información pública en los términos que se establece en la citada Ley, lo que no significa, necesariamente, que el derecho de acceso solo pudiera ejercitarse, o referirse, respecto de la información pública elaborada a partir de esa fecha. Por ello, la primera cuestión de interés casacional que se plantea en el auto de admisión es si el derecho de acceso puede ejercerse únicamente respecto de la información pública elaborada o adquirida a partir de dicha entrada en vigor de la Ley, o si resulta de aplicación también a la información pública anterior a esa fecha.

Ciertamente, la Ley 19/2013 establece, de conformidad con el artículo 105.b) de la CE, el régimen jurídico general para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública del que " son titulares todas las personas" (apartado 3 del preámbulo), con los límites que establece el artículo 14 de la citada Ley (seguridad

nacional; defensa; relaciones exteriores; seguridad pública; prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; la funciones de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; la garantía de confidencialidad; y la protección del medio ambiente). El reconocimiento del derecho de acceso es, por tanto, general, y los límites expresos y específicos.

Téngase en cuenta que esta Ley " no parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido" (apartado II del preámbulo), citando al efecto el artículo 105.b) de la CE y el artículo 37 de la Ley 30/19992 (ahora el artículo 13 de la Ley 40/2015), y aquellas materias sectoriales, reguladas por nuestro derecho interno y por normas de la Unión Europea, que permitían el acceso a información pública en algunas materias concretas. De manera que se pretende hacer una regulación general, completa y acabada del derecho de acceso a la información pública.

Viene al caso reparar que por información pública debemos entender aquellos contenidos o documentos, según dispone el artículo 13 de la Ley 19/2013, 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 (Título I) y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Sin que se aporte, en lo que hace a la primera cuestión de interés casacional que examinamos, referencia alguna sobre el momento temporal, estableciendo un límite transitorio, en el que se elabora o adquiere dicha información pública, que es objeto del ejercicio del derecho de acceso.

La Ley 19/2013 no contiene, en definitiva, ninguna limitación del derecho de acceso a la información por razón de la antigüedad o actualidad de la información pública respecto a la que se solicita el acceso. De modo que no procede crear por vía jurisprudencial dicha limitación que la ley no establece y que tampoco se infiere ni del preámbulo ni del régimen jurídico que alumbra, respecto del derecho de acceso. Téngase en cuenta que no se destina ninguna norma transitoria que establezca diferencias o límites en función de la fecha de la información pública que se requiere. Ni tampoco se establece ninguna limitación, como antes señalamos, cuando se regulan los límites del derecho de acceso en el artículo 14 de la Ley 19/2013. En fin, tampoco se gradúa la intensidad del derecho de acceso en función de la fecha de la información pública, ni se limita de ningún modo el acceso por razón de la antigüedad de la información pública a la que se pretende acceder.

La Ley 19/2013, conviene insistir en lo antes apuntado, regula con carácter general el derecho de acceso a la información pública, siendo consciente que no es una regulación completamente nueva en lo relativo al derecho de acceso, porque ya se había desarrollado este derecho en otras disposiciones de nuestro ordenamiento. En concreto, al amparo de la previsión contenida en el artículo 105.b) de la CE y del artículo 37 de la Ley 30/1992, ya se venía reconociendo el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los

archivos administrativos. De manera que lo que pretende la Ley 19/2013 es corregir las deficiencias que han sido puestas de manifiesto de forma reiterada al no ser todo lo claro que debería el objeto del derecho de acceso, al estar limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados, y al resultar su ejercicio extraordinariamente limitado en su articulación práctica.".

***CUARTO**.- El ejercicio del derecho de acceso.*

La solución contraria a la expuesta, es decir, considerar que hay una limitación temporal, por razón de la entrada en vigor de la ley, para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública según que la información fuera anterior o posterior al 10 de diciembre de 2014, nos llevaría a crear, por vía jurisprudencial, un nuevo límite al ejercicio del derecho de acceso a la información pública desconocido por la Ley 19/2013, que se sumaría a los límites generales previstos en los artículos 14 y 15 la citada Ley, lo que resultaría lesivo al artículo 105.b) de la CE, y a los principios generales que rigen la actuación de la Administración, pues además de servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho (artículo 103.1 de la CE), debe respetar el principio de transparencia, que entre otros, se relacionan en el artículo 3.1.c) de la Ley 40/2015.

No podemos concluir respecto de la expresada transparencia, porque lo excluye el propio preámbulo de la Ley 19/2013, que antes de su entrada en vigor todo era opacidad, en los términos antes apuntados, pues hemos señalado cómo el preámbulo señala que esta Ley no colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, facilitando la participación, la transparencia y el acceso a la información.

Por ello, ya en Sentencia de 16 de diciembre de 2019 (recurso de casación nº 316/2019) llegamos a la misma conclusión cuando, respecto del citado límite temporal, señalamos que " No consideramos justificado el límite temporal que propugna la contestación a la demanda para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Ni en el artículo 105 b) de la Constitución , ni en ningún precepto de la Ley 19/2013, que regula en su artículo 18 las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso, se establece. Y tampoco se advierte la razón que podría fundamentarlo a la vista de la definición que hace el artículo 13 de la información pública susceptible de acceso: "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato y soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en (...) [su] ámbito de aplicación (...) y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones". La transparencia perseguida por el legislador lleva a la conclusión opuesta "

Por las razones expuestas el motivo no puede acogerse.

QUINTO.- Sobre el carácter abusivo de la solicitud de información y la necesidad de una acción previa de reelaboración.

El articulo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dispone:

"1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:
e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley."

La Sentencia de instancia para rechazar este motivo, argumenta:

"CUARTO. La Universidad demandante afirma que la solicitud del [redacted] era abusiva con arreglo a los criterios interpretativos de que se sirve el propio CTBG, que reputa que incurren en abuso de Derecho las solicitudes que puedan considerarse incluidas en el concepto de abuso de Derecho del art. 7.2 del Código Civil y las que, de ser atendidas, requieran un tratamiento que obligue a paralizar la gestión del sujeto obligado a suministrar la información, impidiéndole la atención justa y equitativa a sus funciones y al servicio público. Según la demandante, dado el carácter abusivo de la solicitud del [redacted], la misma debió haber sido inadmitida con arreglo al art. 18.1 e) de la LTAIBG.

Tampoco esta alegación puede ser atendida. Según el art. 7.2 del Código Civil la ley no ampara el abuso del derecho, esto es, los actos u omisiones que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realicen sobrepasen manifiestamente <u>los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero</u>. La jurisprudencia viene requiriendo para apreciar que existe un abuso del derecho la falta de provecho propio o de finalidad seria y legítima en la conducta del sujeto al que se le imputa así como la anormalidad o exceso en el ejercicio del derecho actuado, falta de provecho y anormalidad que han de ser patentes. Pueden verse las sentencias de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1995 (ROJ: STS 11191/1995), de 28 de marzo de 1998 (ROJ: STS 2073/1998) y de 18 de julio de 2001 (ROJ: STS 6324/2001), entre otras. Por otra parte, el art. 18.1 de la LTAIBG prevé que la inadmisión a trámite de la solicitud de información con fundamento en su carácter abusivo Ley ha de hacerse mediante resolución motivada, lo que desplaza al destinatario de la solicitud supuestamente abusiva la carga de justificar la existencia del abuso. <u>Pues bien, la Universidad demandante no ha levantado dicha carga en este caso.</u>

En efecto, la circunstancia de que dar respuesta a la solicitud de acceso a la información implique, por el volumen o la complejidad de la información solicitada, una relevante carga de trabajo para el órgano o ente al que se le pide ha sido contemplada por la LTAIBG (art. 20.1) como un supuesto en el que se le permite ampliar el plazo para suministrarla. Ello permite descartar que esa circunstancia determine por sí sola el carácter abusivo de la solicitud. Por otra parte la demandante no da argumento alguno que permita sospechar que en el ánimo del solicitante del acceso a la información estuviera perjudicar a la Universidad a la que se lo solicitaba, sin ventaja alguna para él. Tal es el supuesto típico de abuso del derecho (el ejercicio del mismo sin provecho propio y en perjuicio de otro) y no hay ningún dato que avale la afirmación de la demandante. Que el solicitante se

[redacted] [redacted]

propusiera, según dijo, analizar estadísticamente la información que esperaba que se le facilitara no transforma en abusiva su solicitud; se trata, sin duda, de una utilización legítima de la información obtenida."

Este motivo tampoco puede ser acogido.

El carácter abusivo de la solicitud de información, no se ve probado en autos, acreditación que en lo fáctico y/o jurídico corresponde a la Universidad. Si recabar la información solicitada conlleva una carga de trabajo- no acreditada- para el órgano en cuestión, cabe solicitar la ampliación del plazo para proporcionarla. Pero no es razón para entender producido el abuso.

Además, para su apreciación, como recuerda la STS, Sala 1ª de fecha 15 de septiembre de 2015, dictada en el recurso num 2207/2013 ROJ STS 3794/2015 es preciso "*la concurrencia de determinados requisitos. Unos, de "carácter objetivo" , el exceso o anormalidad en el ejercicio del derecho (SSTS de 28 de enero de 2005 , 7 de junio de 2011 y las más antiguas de 5 de abril de 1986 y 9 de febrero y 25 de junio de 1983) y otros, de "carácter subjetivo" , la intención de perjudicar o la falta de finalidad sería, la inmoralidad y la antisocialidad del daño. Es decir, el daño es antisocial, abusivo el acto que lo ocasiona y anormal el ejercicio del derecho. La antisocialidad, como señala la doctrina, justifica que se declare la nulidad del acto y se le prive de efectos."*

En el presente caso, no consta acreditado que la solicitud carezca de justa causa ni de finalidad legítima ni se cause perjuicio a la Universidad. Por todo ello, desestimamos este motivo y confirmamos la Sentencia de instancia.

Sobre la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el apartado c) del articulo 18.1 de la LTBG.

El articulo 18 de la LTBG, dispone:
"1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:
c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración."

Sobre este motivo, la Sentencia de Instancia se pronuncia en los siguientes términos:

QUINTO. Finalmente la Universidad demandante reitera que la resolución impugnada debió haber aceptado su alegación de que la solicitud del [redacted] recaía sobre información para cuya divulgación era necesaria una acción previa de reelaboración, lo que la hacía inadmisible en virtud del art. 18.1 c) de la LTAIBG.

La LTAIBG contempla diversas situaciones en las que puede encontrarse la información que los particulares requieren de un concreto órgano administrativo o persona sujeta a dicha norma: la información puede no estar en poder del órgano requerido [art. 18.1 d)]; puede estar en curso de elaboración [art. 18.1 a)]; puede

[redacted]

estar en poder del requerido, pero haber sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro (art. 19.4); puede, en fin, estar en poder del órgano o ente requerido, pero no resultar susceptible de divulgación, por ser "necesaria una acción previa de reelaboración" [art. 18.1 c)]. En estos casos la Ley prevé que se inadmita la solicitud o se deniegue el acceso.

La LTAIBG no suministra una noción de reelaboración. En su contestación a la demanda la representación procesal del CTBG sostiene que la reelaboración supone "la obtención de un producto nuevo o la elaboración de un informe sobre la información solicitada". Para aproximarse a la determinación de la noción de reelaboración hay que tener en cuenta que la LTAIBG reconoce el derecho a acceder a la información pública, entendiendo que la misma comprende contenidos o documentos en cualquier formato o soporte, pero siempre "que obren en poder" de las personas públicas y privadas sujetas a la misma y "que hayan sido elaborados o adquiridos [por ellas] en el ejercicio de sus funciones". De esta noción se deduce que el derecho se ciñe a los documentos y contenidos en el estado en que se encuentren en poder del órgano o persona sujeto a la LTAIBG.

No obstante, de la misma Ley se deduce que algunas operaciones a efectuar sobre los documentos y contenidos no se consideran reelaboración de la información a efectos de la aplicación del art. 18.1 c). No cabe, por ejemplo, considerar como reelaboración la omisión de informaciones afectadas por los límites del art. 14 a fin de conceder un acceso a parte de la información solicitada, operación contemplada en el art. 15. Tampoco se podrá considerar reelaboración el tratamiento de la información voluminosa o compleja que pueda dar lugar a la ampliación del plazo para facilitar el acceso prevista en el art. 20.1.

Por el contrario, si el estado en el que se encuentra la información impide que el órgano o ente en cuyo poder se encuentra facilite sin más el acceso de terceros se estará ante un supuesto de necesidad de reelaboración. No cabe descartar, pues, de antemano que, en efecto, la ordenación, sistematización y depuración de la información de la que dispone la Universidad demandante pueda ser considerada una reelaboración necesaria para facilitar el acceso a la misma. Pero la necesidad de esa reelaboración ha de ser apreciada teniendo en cuenta que la carga de justificarla pesa sobre el órgano o ente que la alega, como se deduce de la exigencia de motivación que impone el art. 18.1 de la LTAIBG. Y la Universidad no la ha justificado en absoluto, ni en sus alegaciones ante el CTBG ni en esta sede. La Universidad, en efecto, acepta que la información a la que se pretendía acceder está en su poder. Para justificar la necesidad de reelaboración se ha limitado a dar algunas cifras sobre el número de centros y de alumnos de sus másteres oficiales, pero sin explicar mínimamente cómo tiene organizada la información de que dispone, qué pasos debería dar para transformarla en información accesible y de qué recursos dispone para ello, explicación indispensable para verificar la realidad de esa necesidad de reelaboración. No habiendo levantado la demandante la carga que pesaba sobre ella no puede tampoco aceptarse esta última alegación suya."

La Sentencia de la Sala III del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2020, dictada en el recurso de casación num 600/2018, sobre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, ha dicho:

"**QUINTO**.- *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, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.*

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración.

SEXTO.- *El único precedente en relación con la acción previa de reelaboración*

En relación con esta acción previa de reelaboración debemos traer a colación lo declarado por esta Sala, en Sentencia de 16 de octubre de 2017 (recurso de

casación nº 75/2017) en la que se planteó, a propósito de los gastos de la participación española en el festival de Eurovisión, como cuestión de interés casacional, la interpretación del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013 para " determinar los presupuestos y requisitos necesarios para inadmitir las solicitudes de información cuando sea necesaria un acción previa de reelaboración".

Pues bien, en ese caso señalamos que " Esa 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.

Partiendo de esa premisa, dejamos desde ahora anticipado que en el caso que estamos examinando no cabe entender que concurra la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre , referida a las solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración".

Para sustentar esa conclusión, debemos ante todo recordar que lo que en su día solicitó el interesado era lo siguiente: "Información sobre todos los gastos da la Entidad Pública Empresarial Corporación de Radio y Televisión Española (RTVE) en relación a la participación de España en el concurso Eurovisión del año 2015, incluyendo todas las partidas en viajes, alojamientos, dietas, vestuario, gastos de delegaciones y acompañantes. Se solicita, por tanto, el coste total de que España haya participado en el festival de Eurovisión 2015, con detalles concretos de los de los gastos".

Pues bien, una vez más compartimos el parecer del Juzgado Central nº 6 cuando señala en su sentencia (F.J. 3º) que la Corporación RTVE "...no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición". Y añade el Juzgado Central que "...La información que se solicita ha de encontrarse en los documentos contables y presupuestarios de la entidad, y no se aprecia que para su suministro exija de una labor previa de reelaboración específica o someter a un tratamiento previo de la información con que se cuenta para obtener algo diferente de lo que se tiene, más allá de constatar las distintas partidas en que se contengan los datos de los gastos efectuados para participar en el festival de Eurovisión 2015, y en su caso la mera adición de las mismas".

Dicho de otro modo; nada indica que el tipo de información que se solicitaba requiriese algún tipo reelaboración salvo, en su caso, la mera suma de las diversas partidas de gastos; y, en todo caso, la parte recurrente no ha aportado prueba o justificación alguna de que resultase necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información"

De modo que la decisión, en el precedente que citamos, se sustentaba sobre la falta de justificación de la necesidad previa de reelaborar la información pública a

la que se pretendía acceder, en el caso de los gastos para concurrir al festival de Eurovisión. Justamente lo contrario de lo que acontece en este caso, en el que la reelaboración previa resultaba imprescindible, en los términos señalados en el fundamento anterior, para proporcionar la información solicitada respecto de la realización de este tipo de misiones militares, como ya se justificaba en las resoluciones administrativas del Ministerio de Defensa."

Por tanto, para apreciar la causa de inadmisión prevista en el articulo 18.1c) de la LTBG, es preciso que los datos o documentos tengan un carácter "complejo", como ocurre por ejemplo cuando los mismos se encuentran dispersos en diferentes órganos y/o en diferentes soportes (papel e informático).

La parte apelante nada prueba sobre este extremo, lo que nos lleva a rechazar este motivo.

Decisión del caso

Razones, todas las anteriores, que conducen a la desestimación del recurso de apelación interpuesta por la representación de la UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS .

SEXTO.- El art. 139, apartados 2º y 4º de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establece lo siguiente:

"2. En los recursos se impondrán las costas al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición.

(...)

4. La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima".

Al no prosperar el presente recurso de apelación y no apreciando que concurra ninguna circunstancia especial que justifique un pronunciamiento de distinto signo, procede imponer a la parte apelante el pago de las costas causadas en segunda instancia, si bien limitadas a un máximo de 1.500 euros por todos los conceptos enumerados en el art. 241.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en atención, entre otros extremos, a la actuación profesional desarrollada.

Vistos los artículos citados y demás de general aplicación, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, sección séptima, ha dictado el siguiente

FALLO

DESESTIMAMOS el recurso de apelación núm. 25/2020 promovido por D. [redacted], Letrado de la Asesoría Jurídica de la UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS contra la Sentencia num 5/2020 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 12 dictado en el P.O. núm. 15/2019, que

[redacted]

CONFIRMAMOS CON IMPOSICION DE COSTAS A LA PARTE APELANTE en los términos que se recogen en el último fundamento de derecho de esta Sentencia.

Notifíquese esta Sentencia a las partes personadas, haciéndoles la indicación de la presente sentencia es susceptible de **recurso de casación** que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **30 días** contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.