



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 27/10/2023
HASH: 03d08896a6e616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-077867

N/REF: 1467-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE CONSUMO.

Información solicitada: Recursos de alzada entre 2018 y 2022.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 de marzo de 2023 la reclamante solicitó al MINISTERIO DE CONSUMO, 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:

«1. La siguiente información - de los años 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 -, sobre los recursos de alzada, interpuestos en el ámbito de la actuación administrativa competencia de este Ministerio, ordenada o desglosada por las diferentes esferas de actuación del Ministerio:

1.1. Número de recursos de alzada interpuestos

1.2. Número de recursos de alzada inadmitidos

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

1.3. Número de recursos de alzada en los que se ha establecido la medida cautelar de la suspensión de la ejecución del acto administrativo

1.4. Número de recursos de alzada estimados total o parcialmente

1.5. Número de recursos de alzada desestimados

1.6. Número de recursos de alzada con resolución presunta

1.7. Número de resoluciones administrativas en vía de recurso de alzada que han sido impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa

1.8. y número de fallos estimatorios y desestimatorios sobre la impugnación en vía jurisdiccional de las resoluciones administrativas en vía de recurso de alzada.

2. La siguiente información - de los años 2018, 2019, 2020, 2021, 2022-, sobre los recursos potestativos de reposición interpuestos en el ámbito de la actuación administrativa competencia de este Ministerio, ordenada o desglosada por las diferentes esferas de actuación del Ministerio:

2.1. Número de recursos de reposición interpuestos

2.2. Número de recursos de reposición inadmitidos

2.3. Número de recursos de reposición en los que se ha establecido la medida cautelar de la suspensión de la ejecución del acto administrativo

2.4. Número de recursos de reposición estimados total o parcialmente

2.5. Número de recursos de reposición desestimados

2.6. Número de recursos de reposición con resolución presunta

2.7. Número de resoluciones administrativas en vía de recurso potestativo de reposición que han sido impugnadas ante la jurisdicción contenciosa-administrativa

2.8. y número de fallos estimatorios y desestimatorios sobre la impugnación en vía jurisdiccional de las resoluciones administrativas en vía de recurso potestativo de reposición.

En el caso que los respectivos órganos del Ministerio tengan dificultades para presentar toda la información que solicita, la presente acota la solicitud de acceso a toda la información que demanda referida a los tres años siguientes: 2020, 2021, 2022, y en

referencia a los puntos 1.8 y 2.8 solicita la información requerida también en relación a los años 2018 y 2019».

2. EL MINISTERIO DE CONSUMO dictó resolución con fecha 11 de abril de 2023 en la que contestó a la solicitante lo siguiente:

« (...) Una vez admitida a trámite y analizada la citada solicitud, se considera que la misma debe concederse parcialmente en los siguientes términos.

A este respecto, procede comunicar, en primer lugar, que la información facilitada corresponde al período de tiempo desde la creación del Ministerio de Consumo, mediante el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, hasta la fecha de la presente solicitud.

Así y, habiéndose realizado las comprobaciones oportunas, por lo que se refiere a los datos requeridos en los apartados 1.7, 1.8, 2.7 y 2.8, sobre los recursos contencioso-administrativos previamente recurridos en alzada o reposición, procede conceder la información adjuntándose las siguientes tablas: (...).

Por lo que respecta a la información solicitada en los apartados 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 y 2.6, sobre datos relacionados con recursos de alzada y de reposición interpuestos en el Departamento, procede conceder parcialmente la información, adjuntándose las siguientes tablas: (...).

Así, en relación a la petición de los datos solicitados en los apartados 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 y 2.6, se significa que este Centro Directivo considera procedente su inadmisión, conforme a lo establecido en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que recoge, como causa de inadmisión, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

A tal respecto, hay que señalar que no se dispone, a fecha de hoy, de los datos estadísticos con el desglose detallado y solicitado por la ciudadana, por lo que de ello se deriva, inevitablemente, que habríase de proceder a un tratamiento de la información ex profeso para la solicitud que nos ocupa, con consultas individualizadas de los expedientes afectados. (...)

A la vista de lo expuesto, se considera que la presente resolución contiene una motivación suficiente que justifica la concesión parcial de la información solicitada, tal y como se ha detallado en párrafos precedentes».

3. Mediante escrito registrado el 21 de abril de 2023, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

« IV. Que el resto de Ministerios a los que he solicitado esta información o bien ya han resuelto, concediendo prácticamente casi toda la información solicitada, o bien han ampliado el plazo de resolución.

V. Que no estamos ante la causa de inadmisión del art. 18.1c) LTAIPBG ya que, según doctrina del CTBG (Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre), la reelaboración debe diferenciarse de los supuestos en los que “el volumen o complejidad de la información que se solicita” hace “necesario un proceso específico de trabajo o manipulación para suministrarla” que justificaría, en su caso, una ampliación del plazo para resolver según lo previsto en el art. 20.1 LTAIPBG. Teniendo en cuenta que la información que como mínimo se solicita se refiere a solo 3 años (2020, 2021, 2022), en este supuesto tampoco se puede considerar que estamos ante un elevado volumen de información objeto de solicitud, ya que se trata de hacer una suma de la concurrencia de los supuestos de los puntos 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 y 1.6, en relación a 66 expedientes, y un recuento o recopilación de la concurrencia de los supuestos 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 y 2.6, en relación a solo 13 expedientes. Además, tanto la doctrina del CTBG como la jurisprudencia reciente interpretan la causa de inadmisión “de la acción previa de reelaboración” rechazando que alcance las acciones de “ordenar” la información, la mera “agregación de sumas y datos, la recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar”.

Y solicita que se estime

« (...) e inste a la citada Secretaría General Técnica del Ministerio de Consumo a remitir la siguiente información en relación a los recursos de alzada y recursos potestativos de reposición de los años 2020, 2021 y 2022:

- Nº de recursos inadmitidos.*
- Nº de recursos en los que se ha establecido la medida cautelar de la suspensión de la ejecución del acto administrativo.*
- Nº de recursos estimados total o parcialmente.*
- Nº de recursos desestimados.*
- Nº de recursos con resolución presunta.»*

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

4. Con fecha 25 de abril de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE CONSUMO solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 8 de junio de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« (...) Efectivamente, no nos hallamos ni ante información voluminosa ni ante información compleja—en cuyo caso este Ministerio hubiese acudido, de considerarlo necesario, a la aplicación del citado artículo 20—, sino ante un supuesto de reelaboración, tal y como se argumenta en la resolución objeto de reclamación, cuando se señala que no se dispone, a fecha de hoy, de los datos estadísticos con el desglose detallado y solicitado por la ciudadana, por lo que de ello se deriva, inevitablemente, que habríase de proceder a un tratamiento de la información ex profeso para la solicitud que nos ocupa, con consultas individualizadas de los expedientes afectados.

En este sentido, cabe traer a colación la SAN, 16 de octubre de 2020 (ECLI: ES:AN:2020:3039), que señala que 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.

Por su parte, la SAN 29/2017, de 24 de enero de 2017 (ECLI: ES:AN:2017:75), sostiene que el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular, a lo que añade que en estos términos hay que interpretar el art. 13 de dicha Ley, de lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art. 82 de la Ley 30/1992)”.

A la vista de lo anteriormente expresado, este Ministerio considera que para proporcionar la información solicitada sería necesario llevar a cabo una acción previa de reelaboración (...).».

5. El 22 de junio de 2023, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El mismo día la reclamante compareció al trámite sin que, en el momento de elaborarse la presente resolución, haya presentado alegaciones.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver 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 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 diversa información referida a los recursos de alzada y reposición interpuestos ante el Ministerio requerido entre 2018 y 2022. Para cada uno de ellos solicita el dato de los recursos interpuestos, de los inadmitidos, de aquéllos en los que se ha producido la suspensión del acto, y el sentido de la resolución (estimados, desestimados, con resolución presunta); así como aquellos que han sido impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa y el fallo recaído en estos últimos.

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

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

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>

El Ministerio requerido dictó resolución concediendo el acceso parcial a la información. Respecto de la no concedida, invoca la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG; lo que reitera en el trámite de alegaciones en este procedimiento.

4. Procede, en primer lugar, acotar el objeto de este procedimiento, toda vez que el Ministerio requerido ha concedido el acceso a parte de la información solicitada. En este sentido, el Ministerio realiza una primera acotación previa —que no ha sido discutida por la reclamante— en relación con el ámbito temporal de la solicitud alegando, en este sentido, que habiendo sido creado el Ministerio de Consumo en el año 2020, no existe información referida a las anualidades 2018 y 2019. En consecuencia, el periodo que se solicita queda reducido a los años 2020 a 2022.

El Ministerio concede, por un lado, los datos, referidos los recursos de alzada y de reposición interpuestos (*presentados, terminados y en tramitación*) en los años 2020 a 2022; y, por otro lado, la información relativa a los recursos contencioso-administrativos interpuestos frente a las resoluciones de ellos recursos administrativos, con indicación de los *presentados, terminados, desestimados, estimados total o parcialmente, desistidos y no resueltos*, en los mismos años.

Debe tomarse en consideración, además, que en su escrito de reclamación la interesada manifiesta su disconformidad con la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG y reitera su petición a los siguientes extremos cuya información no le ha sido facilitada, asumiendo el ámbito temporal marcado por el Ministerio.

« (...) e inste a la citada Secretaría General Técnica del Ministerio de Consumo a remitir la siguiente información en relación a los recursos de alzada y recursos potestativos de reposición de los años 2020, 2021 y 2022:

- Nº de recursos inadmitidos.
- Nº de recursos en los que se ha establecido la medida cautelar de la suspensión de la ejecución del acto administrativo.
- Nº de recursos estimados total o parcialmente.
- Nº de recursos desestimados.
- Nº de recursos con resolución presunta.»

5. La resolución de esta reclamación se circunscribe, por tanto, a determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada por el Ministerio en relación con la parte de la información cuyo acceso no ha sido concedido.

El punto de partida en esta verificación, como se ha reiterado ya en múltiples ocasiones, es la interpretación estricta, cuando no restrictiva de las causas de inadmisión de solicitudes de información dada la formulación amplia del reconocimiento y regulación legal con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información; amplitud que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—.

De ahí que la eventual concurrencia de una causa de inadmisión (y también de los límites) haya de justificarse de forma detallada y expresa pues solo así puede corroborarse la veracidad y la proporcionalidad de su aplicación.

6. Sentado lo anterior no puede desconocerse que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG «*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*»— jurisprudencia reiterada en SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—. Esta jurisprudencia parte de la premisa de que «(...) *el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*» —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—.

El carácter complejo aludido puede venir determinado por la necesidad de realizar el tratamiento a partir de «*una información pública dispersa y diseminada*», que requiera de una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Se incluye, también, en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos —STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—.

En la misma línea, este Consejo ha señalado que el tratamiento de información voluminosa o la anonimización que resulte necesaria, no integra la noción de reelaboración que justifica la aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

7. La aplicación de la jurisprudencia y la doctrina que se acaban de reseñar conducen a la estimación de esta reclamación. En efecto, el órgano requerido fundamenta la aplicación del artículo 18.1.c) LTAIBG en que « *no se dispone, a fecha de hoy, de los datos estadísticos con el desglose detallado y solicitado por la ciudadana, por lo que de ello se deriva, inevitablemente, que habríase de proceder a un tratamiento de la información ex profeso para la solicitud que nos ocupa, con consultas individualizadas de los expedientes afectados* »

Sin embargo, el hecho de que no exista una estadística o un documento en el que consten concretamente los datos solicitados no ha de llevar necesariamente a la inadmisión de la solicitud de información, pues la confección de ese documento no puede entenderse como algo distinto a la *reelaboración básica* que implica en muchas ocasiones el ejercicio del derecho de acceso que es distinta, como señala el Tribunal Supremo, a la necesidad de acometer una *acción previa de reelaboración*.

En efecto, no se constata aquí, ni se ha alegado por el órgano requerido, que no exista esa información, o que, aun existiendo, se encuentre dispersa o diseminada, o haya de recabarse de otros órganos, o figure en formatos diversos (papel y electrónicos, por ejemplo) que implique esa tarea de recabar, clasificar, ordenar y sistematizar a que alude la jurisprudencia ante mencionada.

Por otro lado, no puede desconocerse que, de acuerdo con los datos globales que se proporcionan, el número de expedientes sobre los que extraer los datos no es ciertamente muy elevado, por lo que el esfuerzo necesario para ello no parece desproporcionado, aunque debe señalarse que, en cualquier caso, como se ha indicado, el carácter voluminoso de la información no integra por sí mismo la noción de reelaboración, sino que podría justificar una ampliación del plazo para resolver conforme al artículo 20.1 LTAIBG.

8. En definitiva, entiende este Consejo que no se ha justificado debidamente la concurrencia de la causa de inadmisión, y que su invocación —con la consecuente privación de acceso a parte de la información solicitada— resulta desproporcionada. En consecuencia, procede la estimación de la reclamación a fin de que se proporcione la información que falta.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE CONSUMO.

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

«1.2. *Número de recursos de alzada inadmitidos*

1.3. *Número de recursos de alzada en los que se ha establecido la medida cautelar de la suspensión de la ejecución del acto administrativo*

1.4. *Número de recursos de alzada estimados total o parcialmente*

1.5. *Número de recursos de alzada desestimados*

1.6. *Número de recursos de alzada con resolución presunta*

2.2. *Número de recursos de reposición inadmitidos*

2.3. *Número de recursos de reposición en los que se ha establecido la medida cautelar de la suspensión de la ejecución del acto administrativo*

2.4. *Número de recursos de reposición estimados total o parcialmente*

2.5. *Número de recursos de reposición desestimados*

2.6. *Número de recursos de reposición con resolución presunta»*

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

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

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

con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0901 Fecha: 27/10/2023

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>