



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0078/2016

FECHA: 31 de mayo de 2016



**ASUNTO:** Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] el 4 de marzo de 2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó a la Subdirección General de Títulos y Reconocimiento de Cualificaciones del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (MECD), en escrito de 25 de noviembre de 2015 y en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

a) *Certificación acreditativa del número total de expedientes de solicitud de reconocimiento de especialidades médicas extracomunitarias en trámite bajo la Orden de 14 de octubre de 1991 a fecha 3 de mayo de 2010 y*

b) *Certificación acreditativa del número total de renunciaciones al procedimiento regulado por dicha Orden de 14 de octubre de 1991, para acogerse al procedimiento del RD 459/2010, formuladas por los solicitantes interesados en dichos expedientes, entre el 4 de mayo de 2010 y el 3 de mayo de 2011.*

La solicitud fue dirigida al correo electrónico de la Subdirección General de Títulos y Reconocimientos de Cualificaciones.

2. El 4 de marzo de 2016, [REDACTED] debido a la falta de respuesta a su solicitud, presentó Reclamación ante este Consejo de

[ctbg@consejodetransparencia.es](mailto:ctbg@consejodetransparencia.es)



Transparencia, reiterando el contenido de la información a la que deseaba acceder.

3. El 8 de marzo de 2016, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, a los efectos de que se realizaran las alegaciones consideradas oportunas. Dichas alegaciones fueron remitidas el 28 de marzo de 2016 y, en ellas, se señala lo siguiente:

- a. *No consta a la Subdirección General de Títulos y Reconocimiento de las Cualificaciones la recepción de la solicitud del interesado por correo electrónico. No obstante, dado que sí consta dicho correo electrónico en el expediente, se entiende que resulta aplicable el artículo 20.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

- b. *La Base de datos de registro y seguimiento de cada expediente referido en la solicitud no permite obtener un informe que contenga los datos solicitados. Lo que se ofrece es información de cada expediente individualmente. No pueden realizarse búsquedas por fechas ni por estados de tramitación, ni puede obtenerse el dato del total de expedientes que se encontraban en tramitación en la fecha indicada. Únicamente a través del campo Observaciones, se han podido contar manualmente los supuestos en los que se hubiera indicado la palabra "Renuncia", pasando pantalla a pantalla; el total del recuento manual asciende a 1.627.*

*Se aporta copia de los campos incluidos en la aplicación informática.*

- c. *Por todo ello, entendemos que no es posible facilitar al reclamante la información solicitada sin realizar previamente un proceso de reelaboración, reorganización y búsqueda de la información. Invocamos el criterio interpretativo CI/007/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Por un lado para ofrecer toda la información solicitada sería necesario no sólo consultar todos los registros de la base de datos sino también consultar cada uno de los expedientes, que podrían contener anotaciones relacionadas con la información requerida y, por otro lado, la Subdirección General no dispone de los medios técnicos necesarios para realizar una explotación informática como la que se requiere, teniendo en cuenta que incluso si fuera posible dicha explotación tampoco sería suficiente porque, como se ha indicado, sería necesario comprobar cada uno de los expedientes.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter



previo a un eventual y potestativo recurso contencioso-administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"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"*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, debe hacerse una consideración especial sobre el plazo para reclamar de que dispone la interesada, que es de un mes desde que la Administración dicta Resolución o desde que finalizó el plazo legal para hacerlo (artículo 24.2 de LTAIBG).

No obstante, es criterio de este Consejo de Transparencia, aprobado el 17 de febrero de 2016, que según una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional -entre otras, SSTC 6/1986, de 21 de enero, 204/1987, de 21 de diciembre, 188/2003, de 27 de octubre, 220/2003, de 15 de diciembre, 14/2006, de 16 de enero, 39/2006, de 13 de febrero, 186/2006, de 19 de junio, 27/2007, de 12 de febrero, y 64/2007, de 27 de marzo-, asumida también por el Tribunal Supremo, resulta contrario al derecho a la tutela judicial efectiva la posibilidad de que una desestimación presunta adquiera firmeza. Esta doctrina se encuentra sistematizada en el Fundamento Jurídico 3 de la STC 3/2008, de 21 de enero, a tenor del cual *"[...] Conforme a esta jurisprudencia constitucional, que comienza por subrayar que el silencio administrativo negativo es simplemente una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración, hemos declarado que, frente a las desestimaciones por silencio, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento del acto presunto, imponiéndole un deber de diligencia que sin embargo no le es exigible a la Administración en el cumplimiento de su deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos. Bajo estas premisas, hemos concluido que deducir de ese comportamiento pasivo del interesado su consentimiento con el contenido de un acto administrativo presunto, en realidad nunca producido, negando al propio tiempo la posibilidad de reactivar el plazo de impugnación mediante la reiteración de la solicitud desatendida por la Administración, supone una interpretación que no puede calificarse de razonable -y menos aún, con arreglo al principio pro actione, de más favorable a la efectividad del derecho fundamental del art. 24.1 CE-, al primar injustificadamente la inactividad de la Administración,*





*colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido con su deber de dictar y notificar la correspondiente resolución expresa".*

Esta doctrina ha sido tomada en consideración por el legislador básico de procedimiento administrativo, de modo que en la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya entrada en vigor se producirá el 3 de octubre de 2016, sus artículos 122.1 y 124.1 prevén la posibilidad de interponer los recursos de alzada y potestativo de reposición en cualquier momento frente a actos que no sean expresos:

*Artículo 122. Plazos.*

*1. El plazo para la interposición del recurso de alzada será de un mes, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.*

*Si el acto no fuera expreso el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.*

*Artículo 124. Plazos.*

*1. El plazo para la interposición del recurso de reposición será de un mes, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo, únicamente, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.*

*Si el acto no fuera expreso, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de reposición en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto'[...].*

De acuerdo con las previsiones normativas acabadas de reseñar, así como con la jurisprudencia constitucional según la cual contradice el derecho a la tutela judicial efectiva la imposición de un plazo máximo para la interposición de recurso judicial frente a una resolución presunta, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera conveniente aplicar las citadas previsiones normativas.

Este criterio es conforme tanto con la finalidad de incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública y con el reconocimiento y garantía del acceso a la información, regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo -que se reconoce la LTAIBG a sí misma según se desprende de su Preámbulo- como con la consideración de la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como sustitutiva de los recursos administrativos.

En definitiva, resulta razonable entender que la citada doctrina constitucional resulta aplicable a la tramitación de las reclamaciones ante el Consejo cuando se trate de las planteadas frente a resoluciones presuntas producidas



por silencio administrativo. De este modo, el ciudadano podría plantear la Reclamación a que alude el artículo 24 de la LTAIBG en cualquier momento frente a desestimaciones por silencio administrativo del correspondiente órgano administrativo.

4. Este Consejo de Transparencia también considera conveniente pronunciarse sobre otra de las cuestiones de índole formal planteadas en el caso que nos ocupa y que ha derivado, según la administración, en que no se haya proporcionado una respuesta a la solicitud en el plazo previsto en la norma. En efecto, según consta en el expediente y ha sido manifestado por la propia solicitante, la solicitud se remitió al correo genérico de la Subdirección General que, según indica, no tuvo constancia de su recepción.

A este respecto, cabe señalar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha manifestado reiteradamente, que las solicitudes de acceso a la información pueden ser presentadas por cualquier medio que permita tener constancia de la identidad del solicitante, de acuerdo a los términos de la LTAIBG y atendiendo al resto de normativa de aplicación, especialmente el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Por ello, en el caso en que la solicitud no reúna las condiciones formales para ser presentada, el organismo debe comunicar al solicitante los requisitos a los que la misma debe atenerse.

5. En cuanto al fondo del caso que nos ocupa, la Administración deniega la información solicitada en base a lo dispuesto en el 18.1 c) de la LTAIBG, pues entiende que dar esa información supondría reelaborar la misma.

La información que se solicita es sendas certificaciones sobre *el número total de expedientes de solicitud de reconocimiento de especialidades médicas extracomunitarias a fecha 3 de mayo de 2010 y el número total de renunciaciones al procedimiento entre el 4 de mayo de 2010 y el 3 de mayo de 2011.*

Así, razona la Administración que *la Base de datos de registro y seguimiento de cada expediente referido en la solicitud no permite obtener un informe que contenga los datos solicitados. Lo que se ofrece es información de cada expediente individualmente. No pueden realizarse búsquedas por fechas ni por estados de tramitación, ni puede obtenerse el dato del total de expedientes que se encontraban en tramitación en la fecha indicada. Únicamente a través del campo Observaciones, se han podido contar manualmente los supuestos en los que se hubiera indicado la palabra "Renuncia", pasando pantalla a pantalla; el total del recuento manual asciende a 1.627.*

Respecto al concepto de reelaboración se ha pronunciado este Consejo de Transparencia en el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre de 2015, según el cual (...):





- *En cuanto al 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”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.*
- *Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.*

*Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 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: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, 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, resultando imposible proporcionar la información solicitada.*

*Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.*

- I. *El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.*  
*En este sentido se pronuncia el 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”.*  
*No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.*
- II. *El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el*



suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.

*En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.*

III. *Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: "Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso".*

IV. *En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes.*

*En este sentido, la Ley 19/2013, establece en su artículo 5.4 que la Administración debe establecer "los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada ...".*

*Esta recomendación que supone una buena práctica y que opera desde la entrada en vigor de la Ley, puede relacionarse con la situación actual de los documentos e informaciones archivadas que, en muchos casos fueron objeto de elaboración y archivo en formatos PDF y similares.*

*En este caso, la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración.*

6. Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que en atención a los términos en los que se pronuncia el artículo 13 de la LTAIBG antes mencionado, el derecho de acceso se reconoce respecto de información o contenido, es decir, la Ley no exige que la información que se solicita se encuentre previamente en soporte documental. No obstante lo anterior, constituye también una premisa que el contenido, incluido dentro del concepto de información pública, pueda ser obtenerse sin implicar un proceso de reelaboración de la información de la que ya se dispone.

Aplicado este Criterio al caso que nos ocupa, este Consejo de Transparencia ha constatado, a través de la prueba presentada por la propia Administración, que la base de datos en la que se contiene información relativa a los expedientes de reconocimiento de títulos, no refleja la normativa conforme a la cual se está





tramitando la solicitud de reconocimiento- por lo que no sería posible responder a la primera de las cuestiones planteadas en la solicitud- y que, si bien contiene un campo de observaciones en el que se incluyen aquellos expedientes en los que se ha producido una renuncia (y cuyo número se ha proporcionado), no se refleja la fecha en la que ésta se ha producido, por lo que tampoco podría ser respondida de la segunda de las cuestiones que contiene la solicitud.

Por lo tanto, proporcionar la información requerida exigiría que la misma fuera expresamente elaborada, incurriendo en un supuesto que quedaría englobado en lo previsto en el artículo 18.1 c) de acuerdo con la interpretación que el CTBG ha realizado del mismo.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] el 4 de marzo de 2016, contra el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL  
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez