



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-006769
N/REF: R/0312/2016
FECHA: 6 de octubre 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 de [REDACTED], con entrada el 14 de julio de 2016, este 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 al MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, el 30 de mayo de 2016, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), conocer *el detalle de todas y cada una de las quejas y sugerencias recibidas en 2015 y en 2016 en el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad a través de la Unidad de Quejas y Sugerencias, lo más actualizado posible. En concreto, para cada asiento registral solicito la siguiente información:*

- *Código de la incidencia.*
- *Fecha y hora de entrada en el registro.*
- *Unidad/dependencia donde se produjo la incidencia origen de la queja/sugerencia.*
- *Fecha y hora de la incidencia.*
- *Localización, municipio, provincia y/o comunidad autónoma donde se produjo la incidencia origen.*
- *Motivo de la queja/sugerencia.*
- *Tipo o categoría de la queja/sugerencia.*
- *Estado de la queja/sugerencia: recibida, en tramitación, resuelta...*

ctbg@consejodetransparencia.es



- Fecha y hora de salida del registro o, en su defecto, de resolución de la queja/sugerencia.

En ningún caso solicito el nombre completo ni el documento identificativo ni ningún otro dato personal de la persona que interpuso la queja o sugerencia.

Les agradecería que me pudieran remitir la información solicitada en formato accesible (archivo .csv, .txt, .xls o .xlsx). En caso de que la información no se encuentre en cualquiera de estos formatos, solicito que se me entregue tal y como obre en poder de la institución, para evitar así cualquier acción previa de reelaboración.

2. Mediante Resolución de 30 de junio de 2016, el MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, comunicó al Reclamante que *resuelve inadmitir el acceso a la información a la que se refiere la misma en base a:*
 - El artículo 18 apartado 1 a) de la citada Ley 19/2013, dado que parte de la información solicitada está en curso de elaboración o de publicación. No obstante, una vez finalizada su elaboración, se podrá acceder a la información requerida a través del siguiente link publicado en la página web de la Agencia de Evaluación y Calidad, organismo público dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: http://www.aeval.es/es/productos_y_servicios/informes/informes_calidad_servicios/
 - El artículo 18 apartado 1 c) de la mencionada Ley 19/2013, en lo relativo al resto de la información requerida, por ser precisa una acción previa de reelaboración.
3. Con fecha 14 de julio 2015, [REDACTED] presentó escrito de Reclamación ante este Consejo de Transparencia, en el que indicaba lo siguiente:
 - Los ciudadanos pueden presentar sus quejas y sugerencias a la Unidad de Quejas y Sugerencia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad a través de un formulario (<http://www.msssi.gob.es/servCiudadanos/docs/QuejaSugerenciaMSSSI.pdf>). La información contenida en este formulario es tramitada por la Unidad de Quejas y Sugerencias del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Precisamente, es esta información anonimizada "lo más actualizada posible" la que se solicita.
 - Una solicitud de acceso a la información idéntica fue remitida al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, habiendo sido contestada correctamente con el detalle de todas y cada una de las quejas y sugerencias presentadas y tramitadas por "cada una de las Unidades gestoras de quejas y sugerencias en MAGRAMA". Es incomprensible que ante una idéntica solicitud de acceso a la información remitida a dos Ministerios diferentes, uno haya optado por la transparencia más absoluta



para entregar la información solicitada mientras que el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad haya optado por la opacidad amparándose en una Agencia dependiente de otro Ministerio para denegar el acceso a la información solicitada.

4. El 18 de julio de 2016, este Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD para alegaciones. El 4 de agosto de 2016, tienen entrada en el Consejo las alegaciones del Ministerio, en las que manifiesta lo siguiente:

- *El Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, establece en su capítulo IV la definición del Programa de quejas y sugerencias. Asimismo, el artículo 18 señala que la información de seguimiento de las quejas y sugerencias recibidas, así como de las respuestas y medidas adoptadas, en su caso, se incorporará a un informe conjunto de seguimiento de los programas de calidad, tal y como se indica en el artículo 3.4 del citado Real Decreto. La información para la elaboración del mismo se remitirá a la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, dentro del primer semestre de cada año. Por ello, este Departamento, en cumplimiento de esta norma, remite anualmente la información sobre el seguimiento de las quejas y sugerencias y es precisamente esa información la que se encuentra en proceso de elaboración por parte de la citada Agencia.*
- *Por otra parte las solicitudes de quejas y sugerencias dirigidas a este Departamento son remitidas por los ciudadanos a través de un formulario específico individualizado publicado en su página web. De forma ordinaria las quejas son tramitadas de acuerdo al Real Decreto citado anteriormente, sin que se derive de este cumplimiento la necesidad de inclusión de las mismas en una base de datos.*
- *Por tanto, el recopilar la información en los términos indicados en dicha solicitud supondría una acción previa de reelaboración, causa de inadmisión según el artículo 18 apartado 1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

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 por porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, la Administración deniega la información solicitada alegando que son de aplicación al presente caso dos causas de inadmisión de la solicitud. La primera, relativa a que la información solicitada se encuentra en curso de elaboración o publicación, en aplicación del artículo 18.1 a) de la LTAIBG.

A juicio de la Administración, el hecho de que se deba emitir un Informe de seguimiento de los programas de calidad a la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, dentro del primer semestre de cada año, implica que el Ministerio elabora ese Informe anualmente y que aún no está concluso, por lo que resulta de aplicación el artículo citado.

Estas alegaciones no deben prosperar, por los argumentos que se exponen a continuación:

- El Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado (AGE), diseña unos criterios de mejora de los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos, citando aspectos obligatorios a cumplir para toda la AGE como son las Cartas de Servicios, los programas de quejas y sugerencias, los programas de evaluación de la calidad de las organizaciones, el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, etc. Ciertamente es que esta norma obliga al Ministerio de Administraciones Públicas, actual Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15.1 c) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, al impulso, la coordinación y el seguimiento global de estos programas. También es cierto que, en la actualidad, esos programas los impulsa, coordina y sigue la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).
- Sin embargo, lo que se pide por el Reclamante es información sobre las quejas y sugerencias del Ministerio durante los años 2015 y 2016, puesto que es el Ministerio el que las elabora y quien tiene que tramitarlas y, en su caso, responderlas a través de su Unidad responsable, ofreciendo a los ciudadanos respuesta a sus quejas o sugerencias e informándoles de las



actuaciones realizadas y, en su caso, de las medidas adoptadas (artículo 14 del citado Real Decreto 951/2005, de 29 de julio). Esta tramitación debe realizarse en el plazo de 20 días hábiles, según dispone su artículo 16.

- Por ello, la información la elabora en su totalidad el propio Ministerio, sin que quepa invocar como escollo un posterior Informe a remitir a la AEVAL, que es puramente de resultados finales y que, con independencia de que se tarde más o menos tiempo en su elaboración, no impide al Ministerio, en modo alguno, conocer la información solicitada sin tener que esperar a terminar dicho Informe posterior. La información sobre quejas y sugerencias del año 2015 completo debería estar terminada en el primer trimestre del año 2016, puesto que los datos que se solicitan son de un año vencido con plazos cumplidos y están en poder del Ministerio y los relativos al año 2016 deberían estar en su poder en parte, debiendo reconocerse que puede existir otra parte que esté aun tramitándose en el momento en que se realizó la solicitud de acceso.

Otra cosa distinta es si se puede obtener esa información sin tener que reelaborarla expresamente y sin vulnerar el derecho a la protección de los datos personales, lo que se analiza a continuación.

4. Como segunda causa de inadmisión de la solicitud de acceso, alega la Administración que *el recopilar la información en los términos indicados en dicha solicitud supondría una acción previa de reelaboración*, en aplicación del artículo 18.1 c) de la LTAIBG, sin embargo, no justifica suficientemente en qué se basa para llegar a esa conclusión, aunque deja entrever que no dispone de una Base de Datos específica para tal fin, por no ser necesario, a pesar de que de sus propias manifestaciones se deriva que las quejas y sugerencias *son remitidas por los ciudadanos a través de un formulario específico individualizado publicado en la página Web*.

Respecto del concepto de reelaboración se debe citar el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, elaborado por este Consejo de Transparencia que, en resumen, viene a declarar lo siguiente:

- *En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.

- *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 (1 mes) 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.

Aplicado este Criterio al presente caso, se puede afirmar lo siguiente:

- Los expedientes de quejas y sugerencias contienen datos personales de ciudadanos que no forman parte de la organización administrativa. A los meros efectos de definir la reelaboración, se debe entender que la anonimización o disociación de datos personales para evitar identificar a personas físicas concretas, pese a suponer, implícitamente, un proceso



específico de trabajo para proporcionar la información, no es un supuesto que deba entenderse como reelaboración.

- En el caso en que los formularios de quejas y sugerencias estuvieran almacenados en formato papel o manual, podría facilitarse la información tal y como obra en poder de la Unidad tramitadora, para evitar así cualquier acción previa de reelaboración, como solicita el Reclamante, aunque requeriría una anonimización previa de los datos personales. En este caso, no podríamos estar hablando de que se está elaborando de nuevo la información, sino que se proporciona el acceso tal y como se dispone de ella.
- Nos queda el escenario en el que el Ministerio presenta electrónicamente un único formulario de quejas y sugerencias pero no almacena en Bases de Datos la información contenida en el mismo, como afirma aquél. Pues bien. Analizada por este Consejo la dirección URL a través de la cual el Ministerio proporciona el formulario electrónico de quejas y sugerencias se observa que, efectivamente, existe un formulario electrónico que no permite la incorporación o agregación de datos de manera electrónica por parte de los ciudadanos, dejando como única opción su impresión y relleno posterior a mano, para ser presentado *por correo ordinario o presencialmente en la Unidad de Quejas y Sugerencias (Paseo del Prado, 18-20, planta baja, esquina con Lope de Vega. 28014 Madrid).*

Por ello, aun cuando no exista en el Ministerio una Base de Datos electrónica que recoja todos los datos que solicita el Reclamante, esta circunstancia no puede entenderse como argumento para denegar una información que existe y de la que dispone el órgano al que se ha dirigido la solicitud, sino que implicaría que, previa disociación de los datos personales que contuviera la información, se entregase la documentación al reclamante tal y como figura en los expedientes, según él mismo solicita.

5. En conclusión, debe estimarse la presente Reclamación, por lo que la Administración debe proporcionar al Reclamante *Copias debidamente anonimizadas de todas y cada una de las quejas y sugerencias recibidas en la Unidad de Quejas y Sugerencias del Ministerio, desde el 1 de enero de 2015 hasta el día 30 de mayo de 2016, fecha en que fue presentada la solicitud de acceso.*

III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 13 de julio de 2016, contra la Resolución del MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, de 30 de junio de 2016.



SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD a que, en el plazo máximo de un mes, remita a D [REDACTED] [REDACTED] la documentación mencionada en el Fundamento Jurídico 5 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD a que, en el mismo plazo máximo de un mes, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, copia de la documentación remitida al Reclamante.

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 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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