



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-007125

N/REF: R/0366/2016

FECHA: 04 de noviembre 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], con entrada el 9 de agosto 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 Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, perteneciente al MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO (MINETUR), con fecha 8 de junio 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), información sobre:

- *Listado de localidades en las que han sido canceladas las reservas de frecuencias para emisoras municipales en FM y en TDT desde 2010, indicando motivo que provoca la cancelación.*

2. Mediante Resolución de fecha 06 de julio de 2016, la DIRECCIÓN GENERAL DE TELECOMUNICACIONES Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN del MINETUR comunicó a [REDACTED] que inadmitía su solicitud por lo siguiente:

- *En primer lugar, el artículo 18.1 letra c) de la Ley, contempla como causa de inadmisión a trámite, la solicitud "relativa a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración". En el caso*

ctbg@consejodetransparencia.es



que nos ocupa, la Dirección General de Telecomunicaciones no dispone de una fuente de información única en la que pueda obtener dicha información, sino que debe realizar una acción de reelaboración expresa, atendiendo a diversas fuentes.

- El MINETUR publica en su página web, las listas actualizadas (por Comunidad Autónoma) de emisoras municipales en frecuencia modulada www.minetur.gob.es/telecomunicaciones/Espectro/Radio-TV/FM/Paginas/FMmunicipales.aspx. La inclusión en dicha lista se produce una vez que la Corporación Local dispone de la reserva provisional de frecuencias, pero no proporciona información acerca de las fechas en las que se produjo la solicitud de reserva de uso de frecuencia por parte de las Corporaciones locales realizada a través de las Comunidades Autónomas, así como tampoco figura en la misma las fechas de los distintos tramites, hasta las fechas de las correspondientes Resoluciones. Asimismo, tampoco incluye fechas de posibles cancelaciones que se hayan podido producir.
- El procedimiento de cancelación de reserva de frecuencia puede tener su origen en varias casuísticas y se origina bien por solicitud de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud del propio Ayuntamiento. La cancelación puede solicitarse:
 - a) No se aprobado el proyecto técnico y por consiguiente no se ha realizado la asignación de frecuencia y la concesión del servicio.
 - b) La emisora estuvo en servicio, pero ha dejado de prestarlo y en ese caso, se solicita la cancelación de la reserva de frecuencia de uso. En ambos casos, la emisora se elimina de la lista actualizada de la página Web del Ministerio.
- Dado que para el procedimiento de cancelación de la reserva provisional de frecuencias no se ha desarrollado una aplicación informática específica y concreta, debiéndose realizar individualmente y de forma manual cada una de las Resoluciones de Cancelación de la reserva provisional de frecuencias, dado que las solicitudes de cancelación de reserva provisional se envían en formato papel por parte de los organismos interesados, cada resolución de cancelación se realiza por tanto manualmente y de forma individual. Por lo tanto, proporcionar la información solicitada requiere una elaboración "ad hoc" de forma manual que implica la comprobación de documentación en papel de la solicitud realizada y una confirmación posterior de la información elaborada, al no existir un registro de solicitudes de cancelación de reservas provisionales de frecuencias para emisoras municipales y de los motivos por las que se llevan a cabo, sino que las cancelaciones tienen su reflejo en la página Web del Ministerio citada de las emisoras municipales en frecuencia modulada, para que esté actualizada solo con las reservas de frecuencia vigente, sin que la misma facilite información acerca de las fechas en las que se llevan a cabo las actualizaciones.
- En segundo lugar, en la televisión digital terrestre (TDT), no existe el procedimiento de reserva de frecuencia a los ayuntamientos, sino que se otorgan concesiones demaniales para su uso privativo del dominio público



radioeléctrico anejas a las licencias para la prestación del servicio de comunicación audiovisual televisivo que otorguen las Comunidades Autónomas.

3. El 09 de agosto de 2016, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la Reclamación presentada por [REDACTED], al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que manifestaba, en resumen, lo siguiente:

- *La solicitud se refería al listado de localidades en las que han sido canceladas las reservas de frecuencias para emisoras municipales en FM y en TDT desde 2010. Para denegar la solicitud, se argumenta que “proporcionar la información solicitada requiere una elaboración ad hoc de forma manual”. Sin embargo, en la misma resolución indica la existencia de una base de datos con las licencias actualizadas www.minetur.gob.es/telecomunicaciones/Espectro/RadioTV/FM/Paginas/FMmunicipales.aspx. Por lo tanto, para poder dar respuesta a la solicitud de información bastaría con adjuntar los listados de 2010, que pueden ser contrastados con los vigentes a 2015 para conocer la información solicitada.*
- *Por otra parte, también se puede acceder a la información remitiendo copia del acto administrativo mediante el cual las Comunidad Autónomas notifican las licencias y localidades a las que corresponde la caducidad y los motivos de esta.*

4. El 11 de agosto de 2016, el Consejo de Transparencia remitió la documentación obrante en el expediente al MINETUR para que formulara las alegaciones que considerase oportunas, las cuales tuvieron entrada el 02 de septiembre de 2016, manifestando lo siguiente:

- *En primer lugar, los ficheros en los que figuran las reservas de frecuencia para la explotación del servicio público de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia por las Corporaciones locales, se actualizan periódicamente y se publican en la página Web del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. En las actualizaciones de estos listados no se conservan los ficheros anteriores, ya que no proporcionan ninguna información que resulte de interés para la función esencial de planificación del espectro radio eléctrico. Por otra parte, aunque fuese posible facilitar los listados de 2010 y 2015, el contraste de los mismos no permitiría obtener el listado de localidades en las que han sido canceladas, ya que dichos listados se actualizan tanto con las nuevas reservas de frecuencia como con las cancelaciones de las mismas, con lo cual no sería posible determinar que localidades corresponderían a las nuevas reservas y cuales a las cancelaciones.*
- *En segundo lugar, en lo relativo a la remisión de la copia del acto administrativo, la situación puede resultar diferente según el estado en que*



se encuentre la estación. Esto quiere decir que una reserva de frecuencia realizada a una determinada Corporación local, puede haber llegado al trámite de asignación de frecuencia (concesión demanial) o no. Con lo cual, en el caso de existir asignación de frecuencias, existirá un expediente asociado a la estación, pero en el caso en el que no existe asignación de frecuencia, porque nunca llegó a presentarse el correspondiente proyecto técnico, no existe un expediente individualizado de la estación.

- En tercer lugar, se reitera la invocación de la causa de inadmisión a trámite de la solicitud de acceso a la información de referencia, recogida en el artículo 18.1 c) e interpretado de acuerdo con el criterio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno C1/007/2015 de 12 de noviembre de 2015, que considera que la información solicitada debe elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información. En relación con la solicitud de referencia, la Dirección General de Telecomunicaciones no dispone de una fuente de información única en la que pueda obtener la información de las cancelaciones, sino que debe elaborarse expresamente ad hoc, esto es, realizando una acción de reelaboración, atendiendo a diversas fuentes.

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 se presenten, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, 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. La Administración deniega la información solicitada, relativa a la cancelación de reservas de frecuencias de FM en la Televisión Digital Terrestre desde 2010 y sus motivos, debido a que, a su juicio, *no dispone de una fuente de información única en la que pueda obtener la información de las cancelaciones, sino que debe*



elaborarse expresamente ad hoc, esto es, realizando una acción de reelaboración, atendiendo a diversas fuentes, por lo que resulta de aplicación el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, interpretado de acuerdo con el criterio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno CI/007/2015, de 12 de noviembre de 2015.

Dicho Criterio puede resumirse en 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 en la 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.

En el presente supuesto, la Administración sostiene que sólo puede proporcionar el listado de de las emisoras y, por lo tanto, de las concesiones en vigor; un listado que va siendo actualizado sin que exista la posibilidad de realizar una comparativa respecto de la situación en períodos temporales previos. Asimismo, y respecto del procedimiento de cancelación de la reserva provisional de frecuencias, indica que no se ha desarrollado una aplicación informática específica y concreta por parte del Ministerio, lo que implica que deba realizarse individualmente y de forma manual cada una de las resoluciones de cancelación de la reserva provisional de frecuencias. Por ello, se alega, proporcionar la información solicitada requiere una elaboración “*ad hoc*” de forma manual que implica la comprobación de documentación en papel de la solicitud realizada y una confirmación posterior de la información elaborada, al no existir un registro de solicitudes de cancelación de reservas provisionales de frecuencias para emisoras municipales y de los motivos por las que se llevan a cabo.

En definitiva, el Ministerio solamente dispone de información actualizada sobre las reservas de frecuencia vigente, sin que se facilite información acerca de las fechas en las que se llevan a cabo las actualizaciones o las cancelaciones, obrando la mayor parte de esta información en poder de las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos que deciden instar una cancelación de reserva de frecuencia.

Teniendo en cuenta esta situación, entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que recabar la información y ponerla a disposición del Reclamante implica que el Ministerio deba realizar un análisis de todos los expedientes de concesión de emisoras, implicando incluso la obtención de la información a través de las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos afectados, que no dependen del mismo ni pertenecen a su ámbito competencial. Esta circunstancia supone a nuestro juicio una acción previa de reelaboración en el sentido del artículo 18.1 c) y, en consecuencia, la presente Reclamación debe ser desestimada.

4. No obstante lo anterior, a nuestro juicio debe hacerse una consideración respecto de la ausencia de conservación de ficheros anteriores al período actual, circunstancia que puede ciertamente impedir la debida información que los organismos públicos deben proporcionar acerca de su actividad.



En efecto, debe tenerse en cuenta que en ocasiones es a través de la comparativa entre situaciones previas y la actual lo que permite realizar un análisis del desarrollo y evolución de las funciones encomendadas a los organismos públicos, de tal manera que la ausencia de elementos que impidan esa comparativa obstaculiza, en definitiva, la efectividad completa del derecho a la información pública que reconoce y garantiza la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 09 de agosto de 2016, contra la Resolución del MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO, de fecha 6 de julio de 2016.

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, 1 de octubre, del 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