



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-008735

N/REF: R/0497/2016

FECHA: 21 de febrero de 2017

**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 23 de noviembre 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 al INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (INSS), dependiente del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, en escrito de fecha 23 de septiembre de 2016 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:

- *Coste calculado y/o habido a raíz de la asistencia sanitaria prestada, por las Administraciones sanitarias competentes, autonómicas o nacionales, a ciudadanos desplazados temporalmente a España, y procedentes de la colonia británica de Gibraltar,*
- *Número de atenciones facturadas por tales administraciones que son comunicadas al INSS para su reclamación internacional*
- *Contraprestación pecuniaria recibida, tras la compensación que procede con el Estado de origen, y distribución de lo obtenido entre las Comunidades Autónomas.*
- *Asimismo, si existe algún convenio bilateral para la atención sanitaria de los ciudadanos provenientes de la citada colonia británica.*

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



2. El INSS, dependiente del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, dictó Resolución, de fecha 19 de octubre de 2016, por la que comunicó a [REDACTED] no admitir a trámite la demanda de información al ser de aplicación lo establecido en el artículo 18.1, letra d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por las siguientes razones:

- *Los ciudadanos procedentes de Gibraltar en sus desplazamientos a España, pueden tener cobertura sanitaria pública con cargo a España, a Reino Unido, e incluso, con cargo a otro Estado.*
- *El reembolso de los gastos, que en su caso puedan generarse, estará cubierto por el Estado de aseguramiento del usuario del Servicio Público de Salud. Si el aseguramiento es en Gibraltar, el reembolso de gastos corresponderá a Reino Unido, en aplicación de los Reglamentos Comunitarios 883/04 [CE] y 987/09 [CE].*
- *La facturación correspondiente a cada Estado se cursa a través de este Instituto, de acuerdo con las facturas recibida de todos los Servicios Públicos de Salud de las diferentes Comunidades Autónomas, que conforman la facturación de España.*
- *Por tanto, las facturas de las asistencias médicas prestadas a asegurados del Reino Unido, residentes en Gibraltar, en estancia temporal en España, no se diferencian del resto de la facturación cursada a Reino Unido.*
- *En consecuencia, no es posible facilitar los datos solicitados, desconociendo si, en su caso, pudiera facilitárselos el Reino Unido.*

3. [REDACTED] entendiendo que la contestación no daba cumplida respuesta a su solicitud, presentó Reclamación, con entrada el 23 de noviembre de 2016, en la que exponía los siguientes argumentos:

- *Se solicitaba se nos informase de los gastos sanitarios que habían sido sufragados por las Administraciones Sanitarias españolas en atención a personas provenientes de Gibraltar (Reino Unido) no físicamente, sino que tengan allí su residencia, y por tanto, que viviendo en dicha colonia, hubieran sido atendidas por los Servicios de Salud españoles, ya sea estatales como autonómicos, habiéndose inadmitido la petición, cuando perfectamente, de la facturación remitida a Reino Unido, se puede colegir o averiguar cuánto de ella corresponde a costes devengados por ciudadanos con residencia en Gibraltar, ya que se recaban tales datos de domicilio y nacionalidad, a la hora de realizar la asistencia, y ello para luego repercutir el coste al país en cuestión.*
- *Entiendo que el motivo de inadmisión no procede, y que la petición de información debió ser atendida.*

4. Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procedió, el 28 de noviembre de 2016, a remitir la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, a los efectos de que se presentaran las



alegaciones que se considerasen oportunas. El INSS remitió sus alegaciones el 28 de diciembre de 2016, argumentando lo siguiente:

- *El reembolso de los gastos, que en su caso puedan generarse, será reembolsado por el Estado de aseguramiento. Si el aseguramiento es en Gibraltar, el reembolso de gastos corresponde en este caso a Reino Unido, en aplicación del artículo 66 del Reglamento 987/09 [CE].*
- *Por tanto, el tratamiento que el INSS hace de las facturas de las asistencias sanitarias prestadas a asegurados del Reino Unido, residentes en Gibraltar, en estancia temporal en España, no se diferencia del resto de la facturación cursada por el INSS al Reino Unido, toda vez que las facturas se remiten conjuntamente, con independencia del lugar de residencia del asegurado, a la institución del Reino Unido que ha de reembolsar los gastos ocasionados.*
- *Por tanto, este Instituto no realiza una facturación discriminada por la institución emisora del documento del formulario de derecho en cada Estado.*
- *En consecuencia, para obtener los datos solicitados sería necesario desarrollar un programa informático específico que discriminara dicha información, que en ningún caso es necesario para el procedimiento de reembolso de gastos entre instituciones.*
- *Al presente caso le serían de aplicación los artículos 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno por tratarse de una información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de elaboración así como el artículo 18.1 d) por desconocer este Instituto si la citada información podría facilitársela el organismo competente del Reino Unido.*
- *En razón de lo expuesto, cabe concluir que ha de desestimarse la reclamación interpuesta contra la resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) de fecha 19 de octubre de 2016.*

## 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 potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su artículo 12, regula 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”.*

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En cuanto al fondo de la cuestión debatida, relativo al gasto y a la contraprestación pecuniaria recibida por el INSS a raíz de la asistencia sanitaria a ciudadanos de Gibraltar desplazados temporalmente a España, la Administración sostiene que no puede proporcionar dicha información habida cuenta de que *para obtener los datos solicitados sería necesario desarrollar un programa informático específico que discriminara dicha información, que en ningún caso es necesario para el procedimiento de reembolso de gastos entre instituciones, siendo de aplicación los artículos 18.1 c) y d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

Debe señalarse que esta aclaración, esto es, que no es posible discriminar la información relativa a la asistencia sanitaria prestada a ciudadanos del Reino Unido que residan en Gibraltar del resto sólo ha sido aportada en vía de reclamación. Por ello, y tal y como este Consejo de Transparencia ha indicado reiteradamente, es especialmente importante que en las respuestas que se proporcione a las solicitudes se explique correctamente la situación que se plantea, de tal manera que el interesado pueda conocer cómo se estructura y gestiona la información sobre la que se interesa y poder comprender mejor las limitaciones existentes en el suministro de los datos tal y como los pide.

4. Respecto a la causa de inadmisión alegada, la derivada de la reelaboración de la información para atender la solicitud, este Consejo de Transparencia ha elaborado el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, que se resume a continuación:

*El artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece lo siguiente:*

*“Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.”*

*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.*

*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.*

*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.*

*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".*

*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 caso, para saber si el INSS tiene en su poder la información solicitada debe estarse a lo que dictamina la normativa sectorial correspondiente, en concreto el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, que tiene por objeto la regulación de la condición de asegurado y de beneficiario del mismo a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, así como la regulación del reconocimiento, control y extinción de dicha condición.*

Su artículo 2 - *De la condición de asegurado* – dispone lo siguiente:

*"1. A efectos de lo dispuesto en este Real Decreto, son personas que ostentan la condición de aseguradas las siguientes:*



b) Las no comprendidas en el apartado anterior ni en el artículo 3 de este Real Decreto que, no teniendo ingresos superiores en cómputo anual a cien mil euros ni cobertura obligatoria de la prestación sanitaria por otra vía, se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

2. ° Ser nacionales de algún Estado miembro de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o de Suiza y estar inscritos en el Registro Central de Extranjeros.”

Su artículo 4 - Reconocimiento de la condición de asegurado o de beneficiario – determina que

“1. El reconocimiento de la condición de persona asegurada o beneficiaria corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social o, en su caso, al Instituto Social de la Marina, a través de sus direcciones provinciales, y se realizará de oficio o previa solicitud del interesado, según los casos.

2. El reconocimiento de oficio de la condición de persona asegurada o beneficiaria se realizará en los casos previstos en el artículo 5 como consecuencia de encontrarse en poder de la Administración todos los datos necesarios para efectuar dicho reconocimiento.

3. El reconocimiento de la condición de persona asegurada o beneficiaria se realizará a solicitud del interesado en los casos previstos y en la forma establecida en el artículo 6.

4. Una vez reconocida por el Instituto Nacional de la Seguridad Social o, en su caso, por el Instituto Social de la Marina la condición de persona asegurada o beneficiaria, el derecho a la asistencia sanitaria se hará efectivo por las administraciones sanitarias competentes que facilitarán el acceso de los ciudadanos a las prestaciones de asistencia sanitaria mediante la expedición de la tarjeta sanitaria individual.”

En consecuencia, queda claro que el INSS dispone de información referida a todos los asegurados nacionales del Reino Unido.

5. No obstante lo anterior, cuestión distinta es que tenga que preparar expresamente las estadísticas que se le han solicitado utilizando la información disponible en sus Bases de Datos y que dichas estadísticas puedan obtenerse de acuerdo a los medios de los que dispone.

De las manifestaciones de la Administración se concluye que no es posible discriminar la información referida a asegurados nacionales del Reino Unido por su lugar de residencia, por lo que no puede proporcionar la información requerida relativa los residentes en Gibraltar. Este Consejo de Transparencia no tiene elementos de prueba que indiquen que dicha circunstancia no se corresponde con la realidad. Por lo tanto, no es posible facilitar al Reclamante la información en los



términos en la que ha sido solicitadas, puesto que ello supondría una acción de reelaboración de la información existente para atender la solicitud planteada, lo que se podría encuadrar en la causa de inadmisión de la solicitud prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

En este sentido, la reciente Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 24 de enero de 2017, señala, en su Fundamento Jurídico Cuarto, que *“La Ley 19/2013 ha venido a facilitar y hacer eficaz el derecho a la información de los ciudadanos sin necesidad de motivar la solicitud de información, es decir, la acreditación de un interés legítimo (art. 17.3), como se deducía del viejo art. 35 h) y 37 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre del PAC, hasta la nueva redacción dada por dicha Ley 19/2013. Pero 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 (...).*

En conclusión, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que la presente Reclamación debe ser desestimada, en los siguientes apartados, al ser de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG invocada por la Administración:

- *Coste calculado y/o habido a raíz de la asistencia sanitaria prestada, por las Administraciones sanitarias competentes, autonómicas o nacionales, a ciudadanos desplazados temporalmente a España, y procedentes de la colonia británica de Gibraltar,*
  - *Número de atenciones facturadas por tales administraciones que son comunicadas al INSS para su reclamación internacional*
  - *Contraprestación pecuniaria recibida, tras la compensación que procede con el Estado de origen, y distribución de lo obtenido entre las Comunidades Autónomas.*
6. Por lo que respecta al último punto de la solicitud de acceso – relativo a *si existe algún convenio bilateral para la atención sanitaria de los ciudadanos provenientes de la citada colonia británica* – nada responde la Administración y entendemos que no se refiere a información que deba ser sacada expresamente de sus Bases de Datos, pues no se solicita una información estadística o numérica, sino jurídica.

Por lo tanto, en este punto concreto, aunque la contestación pueda deducirse de la legislación vigente aplicable, debe estimarse la presente Reclamación, debiendo la Administración facilitar la información solicitada o indicar, en su caso, su inexistencia.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede



**PRIMERO: ESTIMAR** parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED] el 23 de noviembre de 2016, contra la Resolución del INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, dependiente del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, de fecha 19 de octubre de 2016.

**SEGUNDO: INSTAR** al INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, dependiente del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, remita a [REDACTED] la información referenciada en el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** al INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, dependiente del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo de 5 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información 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