



Resolución 483/2019

S/REF: 001-034494

N/REF: R/0483/2019; 100-002714

Fecha: 3 de octubre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social

Información solicitada: Tiempo de expedientes de precio y financiación de medicamentos

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó 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), con fecha 8 de mayo de 2019, la siguiente información:

Solicito, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, el detalle del tiempo que se tarda en completar cada uno de los expedientes de precio y financiación de medicamentos en el año 2018 en un formato editable (excel o scv). Según declaraciones de la directora general de Farmacia, Patricia Lacruz, el tiempo medio para completar un expediente de precio y financiación de medicamentos en 2018 fue de 237 días. Solicito conocer el desglose de todos y cada uno de

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

los expedientes analizados y el tiempo que se ha tardado en completar cada uno de ellos para contrastar el tiempo medio que se ha comunicado.

2. Mediante resolución de 4 de junio de 2019, la DIRECCIÓN GENERAL DE CARTERA DE SERVICIOS DEL SNS Y FARMACIA contestó a la solicitante en los siguientes términos:

Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General resuelve conceder el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida por [REDACTED]

Los 237 días de tramitación eran referentes a medicamentos huérfanos y no a todos los medicamentos.

Se reproduce seguidamente la siguiente comparativa:

Comparativa del número de medicamentos HUÉRFANOS resueltos y el promedio de días por resolución

Año en estudio: 2018.

Año comparativa: 2017

Mes Cierre	2017		2018		Variación 2018 - 2017	
	Número medicamentos resueltos	Promedio de resolución (en días)	Número medicamentos resueltos	Promedio de resolución (en días)	% Medicamentos resueltos	Promedio de resolución (días)
TOTAL	40	275	41	237	2,5%	-13,82%

3. Frente a dicha respuesta, la reclamante presentó, mediante escrito de entrada de 9 de julio de 2019, y al amparo de lo dispuesto en [el artículo 24 de la LTAIBG²](#), una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

(...) Con fecha 8 de julio el Ministerio me ha facilitado una información parcial, aportando únicamente un dato global, que nada tiene que ver con el desglose que yo solicitaba.

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

4. Con fecha 9 de julio de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, que se reiteró con fecha 21 de agosto de 2019 ante la falta de respuesta. Mediante escrito con registro de entrada el 2 de septiembre de 2019, la DIRECCIÓN GENERAL DE CARTERA DE SERVICIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y FARMACIA realizó las siguientes alegaciones:

Evacuando el trámite de alegaciones conferido, visto el contenido de la reclamación presentada ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se indica que únicamente se facilita el dato de tramitación relativo a los medicamentos huérfanos por ser el único del que se dispone.

Adviértase que la información relativa al tiempo de tramitación de cada uno de los procedimientos seguidos en esta unidad exigiría una labor de reelaboración de la información disponible actualmente.

En estos casos, el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno permite la inadmisión de la solicitud, circunstancia ésta a la que nos acogemos.

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](#)³, la Presidencia 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, en su [artículo 12](#)⁴, 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

³<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

⁴<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

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 bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, conviene señalar que, si bien la resolución frente a la que se interpone la presente reclamación indicaba que la información solicitada era concedida, de la tramitación de esta reclamación así como del documento de alegaciones remitido por la Administración se desprenderse lo contrario. Es decir, cuando la interesada cuestiona la información que le es proporcionada y presenta la oportuna reclamación *ex art. 24* de la LTAIBG, es cuando la Administración reconoce que la información, tal y como era pedida, no podía ser proporcionada por cuanto implicaría una acción previa de reelaboración en el sentido del art. 18.1 c) de la LTAIBG.

Así las cosas, no es la primera ocasión en la que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno detecta que, aunque la resolución de respuesta a la solicitud de información dice conceder la información, se deduce finalmente del trámite de alegaciones- lo que implica, por lo tanto, la previa presentación de una reclamación- que ello no ha sido así debido a que la respuesta completa a la solicitud supondría, a juicio del órgano reclamado, la aplicación de algún límite o causa de inadmisión de las previstas en la LTAIBG.

Por ello, tal y como ha indicado en diversas ocasiones este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (por ejemplo, la [R/0346/2017](#)⁵ y [R/0257/2018](#)⁶), la resolución por la que se dé respuesta a la solicitud de información debe analizar ésta en su conjunto y, en el caso de que solo pueda concederse parcialmente la información, debe señalarse expresamente. La posición contraria implicaría una respuesta no ajustada a la realidad que tendría incluso su reflejo en las estadísticas sobre el sentido de las resoluciones dictadas que la Administración maneje.

4. Sentado lo anterior, cabe recordar que la solicitud de información se concretaba en el *tiempo que se tarda en completar cada uno de los expedientes de precio y financiación de medicamentos en el año 2018*; que la Administración no responde a la cuestión planteada con los datos facilitados en su Resolución, y que para denegar *desglose de todos y cada uno de los*

⁵ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017/10.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017/10.html)

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html

*expedientes analizados y el tiempo que se ha tardado en completar cada uno, según se ha indicado, alega que resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en la letra c) del artículo 18.1 de la LTAIBG, que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.**

Atendiendo al motivo de la denegación de la información alegado, ha de recordarse que, respecto del concepto de reelaboración, este Consejo de Transparencia aprobó en virtud de las potestades del artículo [38.2 a\) de la LTAIBG](#)⁷, el Criterio Interpretativo [CI/007/2015](#)⁸, de 12 de noviembre, que se resume a continuación:

“(…) 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.*

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁸ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

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”*.

Asimismo, debe contarse también con la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de Madrid y Sentencia en Apelación nº 47/2016⁹, de 7 de noviembre de 2016, de la Audiencia Nacional: *"La interpretación del art. 18.1. c) de la Ley 19/2013 ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley" (Artículo 12), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual "el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud.*

(...) Al margen de disquisiciones sobre el concepto de la reelaboración de información que no influyen en el presente caso, donde no se impugnan los criterios interpretativos fijados por el CTBG, la recurrente no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición."

- Sentencia 15/2018, de 14 de febrero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 en el PO 33/2017¹⁰ en el siguiente sentido: *(...) no pudiéndose obviar que la información guarda relación con los recursos públicos, de forma que lo solicitado entra dentro del ámbito de aplicación de la ley y se trata de información que ya existe, es decir que no precisa ser reelaborada para proporcionar el acceso sin perjuicio de que pueda no existir un repositorio común a todos los órganos de contratación del grupo Fomento, aspecto que, como se ha expuesto, no guardaría relación con la causa de inadmisión, de forma que, a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante una sola labor de agregación, siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13 de la Ley.*

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/53_MFomento_5.html

- En casi idénticos términos, rechazando la identificación entre recopilación de información y reelaboración de la misma, se pronuncia la [sentencia nº 125/2018, dictada por el mismo Juzgado en el PO 62/2017¹¹](#), que concluye lo siguiente: (...) *no pudiéndose obviar que la información guarda relación con los recursos públicos, de forma que lo solicitado entra dentro del ámbito de aplicación de la ley y se trata de información que ya existe, es decir que no precisa ser reelaborada para proporcionar el acceso, por lo que, **a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos en el sentido de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc** a modo de informe, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante una sola labor de agregación, siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13,*

- Y la [Sentencia del Tribunal Supremo](#), dictada en el [recurso de casación 75/2017¹²](#), que se pronuncia en los siguientes términos: "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "**Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...)** sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. (...)"

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, 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. (...)

Igualmente, debe tenerse en consideración la Sentencia 125/2018, de 2 de noviembre de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Madrid en el PO 62/2017 en el siguiente sentido: (...) *no pudiéndose obviar que la información guarda relación con los recursos públicos, de forma que lo solicitado entra dentro del ámbito de aplicación de la ley y se trata de información que ya existe, es decir que no precisa ser*

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/76_MJusticia_2.html

¹² https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

reelaborada para proporcionar el acceso, por lo que, a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos en el sentido de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante una sola labor de agregación, siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13,

5. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso, a nuestro juicio no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión invocada que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública, y debe ser justificada de manera clara, lo que a nuestro parecer no ocurre en el presente supuesto, ya que la Administración deniega la información solicitada tan sólo indicando que es de aplicación la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) de la LTAIBG.

Esta total falta de argumentación, aparte de ser claramente contraria con la jurisprudencia dictada por el propio Tribunal Supremo, impide fundamentar debidamente la restricción a un derecho que la propia LTAIBG como eje fundamental de toda acción política y que es configurado de forma amplia (Preámbulo de la norma).

Aplicado el criterio de este Consejo y los pronunciamientos judiciales al caso que nos ocupa, hay que señalar que la Administración dispone del dato correspondiente al promedio de resolución en días, y un promedio, en términos generales, se emplea para referirse al número medio de un conjunto de números, y se calcula sumando todas las cifras o valores presentados y dividiéndolos por la cantidad total de valores. Parece lógico pensar que estos valores se tienen ya, y en este caso serán los correspondientes a cada procedimiento. Por lo que, a nuestro juicio a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe, ni siquiera aunque se encontrara en poder de varias unidades informantes.

Asimismo, y según los datos de la Administración son 41 (en 2018), por tanto, tampoco se trata de información voluminosa o compleja que haga necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla.

Por lo tanto, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por la [REDACTED], con entrada el 9 de julio de 2019, contra la resolución de 4 de junio de 2019 del MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL, a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- *el detalle del tiempo que se tarda en completar cada uno de los expedientes de precio y financiación de medicamentos en el año 2018 en un formato editable (relativo a los medicamentos huérfanos por ser el único del que se dispone)*

TERCERO: INSTAR a al MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la 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](#)¹³, 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](#)¹⁴.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, 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](#).¹⁵

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹⁴ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>