



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 31/01/2024  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-080899

**N/REF:** 2441-2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

**Información solicitada:** Citas obtención nacionalidad en el Consulado de La Habana.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 1 de julio de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«La Ley 20/2022, de Memoria Democrática, establece en su Disposición Adicional Octava el derecho de opción durante dos años a la obtención de la nacionalidad española por parte de determinados familiares de españoles. El procedimiento debe iniciarse de forma presencial ante los consulados de España en el extranjero. El*

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

*consulado de España en La Habana no autoriza la iniciación del expediente si no es con cita previa obtenida telemáticamente.*

*Se solicita la siguiente información al amparo de la Ley de Transparencia:*

*Desde la entrada en vigor de la Ley 20/2022, detalle de los días y hora y minuto exactos (indicando si es hora cubana u hora española) en que la página web de concesión de citas se ha abierto para la obtención de citas y luego cerrado. Asimismo, número de citas concedidas en cada intervalo en que dicha página web se ha abierto y cerrado. Se trata ésta de información obrante en poder del consulado de España en La Habana, y además de muy fácil acceso para el consulado a través de los registros de la aplicación informática de concesión de citas».*

2. EL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN dictó resolución de fecha 27 de julio de 2023 en la que señala lo siguiente:

*«(...) la solicitud dirigida a esta Dirección General del Servicio Exterior se inadmite a trámite dado que su gestión haría necesaria una reelaboración previa por conllevar la recogida manual de información y filtrado de un extenso volumen de datos para la reelaboración.*

*En particular, exigiría un tratamiento de datos no previsto ni programado en el trabajo ordinario por lo que supondría realizar un desarrollo y ejecución de nuevos procedimientos que la Subdirección General de Informática, Comunicaciones y Redes del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación no puede asumir por no contar con los recursos humanos necesarios para ello»*

3. Mediante escrito registrado el 28 de julio de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

*PRIMERA.- Al exigir imperativamente cita previa, el Consulado de España en Cuba impide de facto la iniciación del procedimiento de solicitud de nacionalidad por opción al amparo de la Disposición Adicional Octava de la Ley 20/2022, de Memoria Democrática.*

*Esta exigencia de cita previa para la iniciación del procedimiento administrativo no tiene soporte legal alguno. La Instrucción de 25 de octubre de 2022, de la Dirección*

---

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

*General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, obliga a iniciar el procedimiento de forma personal, pero en ningún momento requiere cita previa. Y además la situación es especialmente grave desde el momento en que el sistema web de obtención de cita previa del Consulado siempre da indefectiblemente el mismo mensaje: no existen citas previas, remiando al usuario a intentarlo en otro momento.*

*Siendo así que la única forma de poder iniciar el procedimiento administrativo es, de facto, la obtención de cita previa ante el Consulado, reviste una especial importancia la presente solicitud de acceso a la información pública en virtud de la Ley de Transparencia, a efectos de verificar exactamente cómo, cuándo y en qué volumen se están concediendo tales citas previas.*

*SEGUNDA.- Es incierta la excusa dada en la inadmisión de la solicitud según la cual “su gestión haría necesaria una reelaboración previa por conllevar la recogida manual de información y filtrado de un extenso volumen de datos para la reelaboración.”*

*El sistema de gestión de citas empleado por este Consulado es el correspondiente a la aplicación informática “bookitit”. Es obvio por tanto que la propia aplicación en los datos que ahora se solicitan al amparo de la Ley de Transparencia, sin que sea necesaria ninguna reelaboración previa y ni mucho menos una recogida manual de información.*

*Es más, si acudimos a la propia web de bookitit, se explica el método de generación de todo tipo de informes estadísticos sobre las citas, entre los que evidentemente están los datos solicitados, esto es, fechas y horas de apertura y cierre para la obtención de citas, y número de citas concedidas en cada intervalo (...)*

4. Con fecha 1 de agosto de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 23 de agosto de 2023 se recibió escrito en el que se señala:

*«Con respecto a la solicitud relativa al número de citas concedidas en cada intervalo, su obtención exigiría un proceso de reelaboración de los informes proporcionados por Bookitit tanto para la consolidación de la información como para la cumplimentación del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) con relación a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales.*

*Si bien es cierto, como se apunta en la propia alegación, que la herramienta Bookitit proporciona mecanismos para la creación de informes de uso de su herramienta, esa circunstancia no exime que para poder explotar esos informes no sea necesario una acción previa de reelaboración. Por otro lado, ninguno de los informes ofrecidos por Bookitit permite la obtención de la información solicitada relacionada con las fechas y horas de apertura y cierre para la obtención de citas. La obtención de esa información exigiría un estudio previo para analizar la manera de cruzar los datos de la aplicación con otras fuentes de datos propias del ministerio lo que consecuentemente llevaría asociado un proceso de reelaboración previa».*

5. El 24 de agosto de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 1 de septiembre de 2023, se recibió un escrito en el que se reiteran los argumentos formulados en la reclamación y se expone que:

*«Es incierto que se requiera una acción de reelaboración. Si el Consulado obliga a solicitar cita previa de forma telemática y el sistema abre y cierra la posibilidad de obtener cita, es obvio que existen registros informáticos de cuándo se ha abierto y cerrado la web de obtención de citas, y cuántas citas se han concedido en el intervalo. Todas las aplicaciones informáticas existentes en el mercado guardan un registro de operaciones, y también la aplicación bookitit (...)*

*(...) se trata de una aplicación cuyo objeto exclusivo es la generación de citas. No es creíble por tanto que la aplicación no pueda generar un informe de cuándo se abre y cuándo se cierra la posibilidad de obtener citas, y el número de citas concedidas en el intervalo.*

*(...) Es incierto que se requiera reelaboración a efectos de la normativa de protección de datos. Solo se solicitan el número de citas obtenidas al día, y hora de apertura y cierre de la web de obtención de citas.*

*(...) La negativa de la Administración a facilitar la información solicitada realmente obedece a otros motivos, cuales son que quiere ocultar que la citada web no se abre prácticamente nunca y por tanto impide de facto la obtención de estas imprescindibles citas.*

*Precisamente el objetivo de la normativa sobre transparencia es intentar evitar estas prácticas administrativas oscuras e ilícitas. A mayor abundamiento, existen*

*publicaciones que sugieren la existencia de un tráfico ilegal de citas en este Consulado (...)*».

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en 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<sup>4</sup>](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información sobre el número de citas obtenidas al día para la obtención de la nacionalidad española de acuerdo con lo dispuesto en el procedimiento previsto en la Ley 20/2022, de Memoria Democrática,

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

en el consulado de España en La Habana, así como la hora de apertura y cierre de la web donde se solicitan dichas citas.

El Ministerio requerido inadmite la solicitud alegando que *«el acceso a los datos demandados haría necesaria una reelaboración previa por conllevar la recogida manual de información y filtrado de un extenso volumen de datos para la reelaboración»*. Asimismo, señala que no cuenta con los recursos humanos necesarios para ello.

4. Partiendo de lo hasta ahora expuesto, y teniendo en cuenta que la reclamación presentada ante este Consejo se circunscribe a la inadmisión de la solicitud en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, conviene traer a colación, una vez más, el criterio de este Consejo y la jurisprudencia relativa a la aplicación de esta causa de inadmisión fundada en la necesidad de *reelaboración* de la información solicitada.

En este sentido, en primer lugar hay que referirse a la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), que establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

De ahí, que el Tribunal concluya que *«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.»* Doctrina que es reiterada con posterioridad en la Sentencia, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se puntualiza que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»*, y también en la STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una *motivación clara y suficiente expresa y detallada* de la concurrencia de la causa de inadmisión de que se trate para poder controlar su aplicación justificada y proporcionada.

En lo que concierne a la aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 18.1.c) LTAIBG, es bien conocida por la Administración la doctrina del Tribunal Supremo, quien ha precisado que *«(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su*

*derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*» —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—.

Ese carácter complejo puede venir determinado por la necesidad de realizar el tratamiento a partir de «una información pública dispersa y diseminada», que requiera de una «labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.. En la misma línea, este Consejo ha señalado en múltiples ocasiones que el hecho de que se trate de información voluminosa no justifica, por sí mismo, la aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG sino que puede habilitar la ampliación del plazo para responder prevista en el artículo 20.1 LTAIBG.

5. En este caso, la Administración señala en su resolución que facilitar la información solicitada supondría llevar a cabo una tarea de reelaboración previa que «conllevaría la recogida manual de información y filtrado de un extenso volumen de datos». En el trámite de alegaciones ante este Consejo reconoce que utiliza la aplicación informática *bookitit* (a la que aludía el reclamante) para la asignación de citas, pero reitera que la explotación de los informes que genera la mencionada aplicación requiere asimismo de una acción previa de reelaboración, añadiendo que la aplicación no permite obtener la información referida a las fechas y horas de apertura y cierre, por lo que sería necesario cruzar los datos de la aplicación con otras fuentes de datos propias del ministerio y ello supone reelaborar la información.

Las anteriores alegaciones, sin embargo, no resultan suficientes para justificar la inadmisión a trámite de la solicitud con amparo en el artículo 18.1.c) LTAIBG. En efecto, tal como ha señalado el Tribunal Supremo (en la jurisprudencia antes reseñada) la satisfacción de una solicitud de acceso comporta en la mayoría de las ocasiones una cierta reelaboración (básica o general), quedando restringida la posibilidad de inadmitir la solicitud a aquellos casos en que lo requerido es un tratamiento previo de datos y documentos complejos. No se aprecia, en este caso, dicha complejidad en la medida en que, por un lado, la aplicación informática permite generar informes y estadísticas de su actividad y de los datos procesados y, por otro lado, el Ministerio reconoce que la

obtención de la información referida a las fechas de apertura y cierre también sería posible a través de un cruce de datos entre la información que obra en el aplicativo y otras fuentes del Ministerio.

En todo caso, no es aceptable la inadmisión a trámite de la solicitud con las gravosas consecuencias que de ello se derivan para la eficacia de un derecho de rango constitucional, sin que, al menos, se haya intentado responder, siquiera parcialmente, a las peticiones planteadas o se haya facilitado la información de la que dispone mediante una extracción directa del aplicativo, aun cuando no se llegue a poder precisar el minuto exacto de apertura y cierre del procedimiento.

6. En consecuencia, dado el evidente interés público de la información solicitada, —que sirve para conocer el funcionamiento de la Administración en este ámbito—, procede estimar de la reclamación al no apreciarse la concurrencia de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, de fecha 27 de julio de 2023.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Relación de días y horas en las que la página web del consulado de España en La Habana se ha abierto para la obtención de citas desde la entrada en vigor de la Ley 20/2022, de Memoria Democrática.*
- *Número de citas concedidas en cada intervalo en que dicha página web se ha abierto y cerrado.*

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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<sup>8</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2024-0112 Fecha: 31/01/2024

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>