



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

N/REF: RT 0464/2017

FECHA: 21 de mayo de 2018

**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 las Reclamación con número de referencia RT/0464/2017 presentada por [REDACTED], 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. A continuación se exponen los hechos más relevantes que dan lugar a la presente Reclamación:
  - a) En fecha 14 de octubre de 2017, tuvo entrada en la Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid (en adelante, la Consejería) solicitud de información formulada por el hoy reclamante en la que requería el número de profesores de educación secundaria en activo, a fecha de presentación del escrito, en la Comunidad de Madrid, así como indicación de la correspondiente especialidad docente de los mismos.
  - b) El 13 de noviembre de 2017, el Director General de Recursos Humanos de la referida Consejería dictó resolución por la que inadmitía a trámite la solicitud, al entender que concurría la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, relativa a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

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



A estos efectos, motivaba su resolución, por un lado, en el carácter dinámico y cambiante de la información solicitada, dadas las variaciones a las que se encontraría sujeta; y por otro, en la dispersión de fuentes y soportes en los que obrarían recogidos los datos, que requerirían de una labor de recopilación y reelaboración de la información, a juicio del órgano reclamado.

A tales efectos, no obstante, proporcionaba diferentes enlaces a la web de la Comunidad de Madrid así como remisión a la ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, todas ellas fuentes de las que podían extraerse datos parcialmente relacionados con la información solicitada.

- c) En fecha 22 de noviembre de 2017, tuvo entrada en esta Institución escrito de Reclamación interpuesto por el interesado al amparo del artículo 24 de la LTAIBG, frente a la resolución, dictada en fecha 13 de noviembre de 2017 por la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, y por la que se inadmitía la solicitud de información formulada por el ahora reclamante.
2. El 28 de noviembre de 2017, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo se dio traslado del expediente, por una parte, a la Directora General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano de la Comunidad de Madrid, para conocimiento; por otra parte, al Secretario General Técnico de la referida Consejería de Educación, a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formulase las alegaciones que estimase por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizar.

En fecha 22 de diciembre de 2017, tuvo entrada en esta Institución el escrito de alegaciones formulado por el Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación.

3. El 20 de febrero de 2018, la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo requirió al ahora reclamante a efectos de que procediese a aportar copia de la solicitud de información pública que daba origen a la presente reclamación. En respuesta a lo anterior, en fecha 21 de febrero de 2018, el ahora reclamante aportó copia del oficio de fecha 7 de noviembre de 2017 por el que se comunicaba el inicio del expediente relativo a la solicitud de información formulada.

Por su parte, en fecha 11 de abril de 2018, la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo procedía a reiterar el requerimiento efectuado relativo a la aportación de la copia de la solicitud de información pública que daba origen a la presente reclamación. En idéntica fecha, el ahora reclamante comunicó a esta Oficina de Reclamaciones que no disponía del documento solicitado.



## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto *“salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley”*. Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

*“1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. (...).*

*2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.*

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad de Madrid (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno) suscribieron el pasado 2 de noviembre de 2016 un Convenio para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno -BOE, n. 13, de 16 de enero de 2017- en los supuestos de resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial, así como por los entes, organismos y entidades integrados en el sector público autonómico o local.

3. Por lo que respecta al fondo del asunto planteado, y a efectos de alcanzar una mayor claridad expositiva, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera oportuno realizar una serie de consideraciones respecto al objeto de la presente reclamación así como de la solicitud de información pública que da origen a la misma.



El ahora reclamante, mediante la reclamación formulada ante este Consejo, interesa el número de funcionarios docentes del cuerpo de profesores de secundaria de la Comunidad de Madrid, con indicación de la correspondiente especialidad.

Por su parte, de lo obrante en el expediente, se aprecia que los términos de su reclamación no resultan coincidentes con el objeto de la resolución, dictada el 13 de noviembre de 2017, por el Director General de Recursos Humanos de la referida Consejería.

Así, mientras el literal de su reclamación viene referido a aquella información relativa al "número de funcionarios docentes del Cuerpo de Profesores de Secundaria por Especialidad"; la resolución del Director General de Recursos Humanos de la referida Consejería alude al "número de profesores de educación secundaria en activo a fecha de hoy, por cada especialidad".

Adviértase, por tanto, que el objeto de la reclamación, de acuerdo con su formulación, quedaría circunscrito a personal funcionario docente de la comunidad educativa de la Comunidad de la Madrid. Si bien, de lo expuesto en la referida resolución, no se diferencia entre el régimen jurídico de dicho personal, comprendiendo tanto al personal docente sujeto al régimen laboral como funcional.

Como consecuencia de lo anterior, y no habiendo aportado el ahora reclamante copia de la solicitud formulada, este Consejo procederá a resolver la presente reclamación de conformidad con el objeto de la resolución dictada por el responsable de la referida Consejería.

4. Sentado lo anterior, procede analizar las razones esgrimidas por la referida Consejería para la denegación de la información solicitada.

Como ya se indicara anteriormente, la Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid denegó el acceso a la información solicitada al entender aplicable la causa de de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG relativa a aquellas solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

A estos efectos, justificaba su aplicación "en las diferentes clases de empleados públicos y situaciones administrativas en las que puede encontrarse el personal docente conforme a la normativa vigente, así como las variaciones que constantemente se producen como consecuencia de factores tales como resoluciones de convocatorias y recursos, situaciones personales, movilidad del personal docente, medidas organizativas e incidencias derivadas de la propia actividad y gestión de centros educativos".



Y es que, a juicio de la referida Consejería, el objeto de la solicitud de información vendría referido a información sujeta a constantes cambios así como registrada, en las diversas aplicaciones de gestión de personal docente, atendiendo a parámetros o criterios diferentes a los indicados por el solicitante.

Particularmente, se motivaba la inadmisión en la imposibilidad de tratamiento informatizado ordinario para la obtención de la información solicitada como consecuencia de la propia configuración de las aplicaciones informáticas para la gestión del personal así como en la diversidad y heterogeneidad de las bases de datos y aplicaciones, algunas de las cuales pertenecería a diversos Centros Directivos.

Consecuentemente, concluía afirmando que “la extracción y explotación de la información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de tipo técnico informático que, en definitiva, constituyen un nuevo tratamiento de la información en los términos establecidos en el ya citado CI/007/2015 del Consejo de Transparencia”.

5. Este Consejo de Transparencia ya ha tenido oportunidad de tramitar diversas reclamaciones en las que distintos organismos inadmitían la solicitud de información, en aplicación de lo previsto en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG. Por ello, y en virtud de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, elaboró el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, cuyo contenido se resume a continuación:

- *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.*

Por su parte, 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 47/2016, 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.



Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad".

(...) 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."

- La Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que "El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que esta ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía".
- La Sentencia 63/2016, dictada en Apelación, de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala que "El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia" (...).
- Finalmente, debe recordarse también lo indicado por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1. c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") 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. (...).

6. A la luz de lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de la LTAIBG, debe recordarse que el concepto de información pública se refiere a aquella información, contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que existiendo en el momento en que se formule la solicitud, se encuentre en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título al haber sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones.

De lo anterior se extrae que el derecho de acceso a la información pública, en la configuración legal establecida por la LTAIBG, no ampara el derecho a una acción de reelaboración expresamente en respuesta a la solicitud. A este respecto, la referida Dirección entiende que para dar respuesta a la solicitud formulada por el ahora reclamante se precisaría de una acción de reelaboración *ex profeso* por las razones que se indican a continuación:

*“A este respecto conviene señalar que la información del número de profesores en activo, por cada especialidad y a una fecha concreta no es viable su extracción tal y como se encuentra configurada la información en las aplicaciones de esta Dirección General. Los datos de docentes por especialidades se encuadran de forma inicial, en una planificación global de inicio de curso y son objeto de concreción, especialmente en los centros de secundaria, según las necesidades reales de matriculación por elección de especialidades. Esta concreción de necesidad de docentes se realiza de manera prolongada en el tiempo, tanto por las Direcciones de Área Territoriales como por la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Secundaria, para que esta Dirección General proceda a la asignación de los docentes a los diferentes centros. Estamos sobre todo, en el momento de inicio de curso, ante una información dinámica y cambiante y que detallar por especialidad requiere su reelaboración desde diversas fuentes de información para su extracción, tal y como se ha descrito en el apartado anterior.*

*Por otro lado, a lo largo del curso escolar se producen circunstancias tales como resoluciones, recursos, situaciones personales derivadas de bajas, permisos o licencias, movilidad del personal docente, medidas organizativas e incidencias derivadas de la propia actividad y gestión de los centros educativos que inciden directamente en el cálculo a una fecha concreta del número de profesores, lo que corrobora el argumento ya expuesto de la necesidad de una acción previa de reelaboración de la información”*



7. Sentado lo anterior, y de los hechos descritos anteriormente, este Consejo considera que la información solicitada parecería requerir de una acción de reelaboración expresa por parte de la referida Consejería. En consecuencia, procede desestimar la presente solicitud al resultar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada ante este Consejo en fecha 22 de noviembre de 2018 por resultar de aplicación lo previsto en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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.

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