



Resolución 660/2021

S/REF: 001-058567

N/REF: R/0660/2021; 100-005617

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Educación y Formación Profesional

Información solicitada: Relación de títulos académicos y profesionales inscritos en el Registro Central de Títulos

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL, 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 2 de julio de 2021, la siguiente información:

Relación de todos los títulos académicos y profesionales inscritos desde el 1 de enero de 2010 en el Registro Central de Títulos del Ministerio (Artículo 5 del RD 1850/2009). Solo deseo conocer la siguiente información:

-Código y nombre de la Administración educativa

-Fecha de nacimiento

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

-Código y nombre del centro docente donde el alumno finalizó los estudios

-Fecha fin de estudios (Mes/Año)

-Código y denominación del título

-Ley educativa (LOGSE, LOE, LOMCE,...)

-Calificación (si procede)

-Fecha de expedición

-Fecha de registro en el Registro Central de Títulos.

2. Mediante Resolución de 22 de julio de 2021, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL contestó al solicitante lo siguiente:

3º. Esta Secretaría de Estado resuelve conceder el acceso a la información pública de la que dispone en el ámbito de sus competencias, de acuerdo a la petición del solicitante.

4º. Se facilitan en anexo los datos correspondientes a titulaciones no universitarias, registradas desde el año 2010, desglosadas en el mayor detalle que ha sido posible.

5º. A este respecto, se recuerda que, de acuerdo con el artículo 18.c de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, podrán ser inadmitidas aquellas solicitudes "Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración".

3. Ante la citada respuesta, con fecha de entrada 26 de julio de 2021 el solicitante presentó, 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:

La información suministrada por ese organismo no responde en su totalidad a la solicitada.

Se ha omitido:

-Fecha de nacimiento

-Código y nombre del centro docente donde el alumno finalizó los estudios

-Fecha fin de estudios (Mes/Año)

-Código y denominación del título

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

-Calificación (si procede)

-Fecha de expedición

-Fecha de registro en el Registro Central de Títulos

4. Con fecha 27 de julio de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada 17 de agosto de 2021 el citado Ministerio realizó las siguientes alegaciones:

Al respecto de las manifestaciones recogidas por el reclamante en su escrito, cabe indicar lo siguiente:

- En la solicitud de información presentada el 2 de julio de 2021, el interesado pedía “solo deseo conocer la siguiente información”, que, en la práctica, concretaba desglosando hasta en 9 campos distintos.

- Esta Secretaria de Estado, mediante resolución de 23 de julio de 2019, le facilitó la información, detallando código y nombre de la administración educativa, año de finalización de estudios, nivel educativo del título, ley educativa y número total de títulos inscritos.

- Se trata de información que requirió de una acción previa de reelaboración, dado que el acceso a la aplicación informática que soporta la gestión de títulos no permite al equipo de esta Secretaría de Estado preparar documentos de información pública, en ningún formato o soporte, sobre los títulos registrados.

Mucho menos con el nivel de detalle requerido.

- Por tanto, los datos que se facilitaron al reclamante fueron objeto de una petición expresa de elaboración, que hubiera podido motivar una inadmisión de la solicitud original, de acuerdo con el artículo 18.c de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

- Sin embargo, esta Secretaría de Estado consideró que era más conveniente conceder el acceso a la información, poniendo de manifiesto su disposición y compromiso con la transparencia en la actividad pública.

- La información que se adjuntó a la resolución se detalló tanto como fue posible según la disponibilidad de medios, como así se hacía constar en el texto de respuesta, teniendo en

cuenta el grado de detalle y precisión de la petición, que podría llegar a hacer posible en determinados casos la identificación de los interesados.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, en conexión 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](#)⁴, el Presidente de este Consejo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

3. Respecto al fondo del asunto, cabe señalar, en primer lugar, que (i) la información solicitada - *Relación de todos los títulos académicos y profesionales inscritos desde el 1 de enero de 2010 en el Registro Central de Títulos del Ministerio*- ha sido parcialmente concedida por el Ministerio, facilitando una *Relación detallando código y nombre de la administración educativa, año de finalización de estudios, nivel educativo del título, ley educativa y número total de títulos inscritos*; y, que (ii) la reclamación se centra en el desglose correspondiente a la *fecha de nacimiento, código y nombre del centro docente donde el alumno finalizó los*

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

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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

estudios, fecha fin de estudios (Mes), código y denominación del título, calificación (si procede), fecha de expedición y fecha de registro en el Registro Central de Títulos.

En segundo lugar, hay que señalar que el Ministerio ha inadmitido el citado desglose al considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1 c) que dispone *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Fundamenta su aplicación en que incluso la información que ha facilitado *requirió de una acción previa de reelaboración, dado que el acceso a la aplicación informática que soporta la gestión de títulos no permite al equipo de esta Secretaría de Estado preparar documentos de información pública, en ningún formato o soporte, sobre los títulos registrados. Así como, que teniendo en cuenta el grado de detalle y precisión de la petición, que podría llegar a hacer posible en determinados casos la identificación de los interesados.*

4. En relación con la aplicación de la citada causa de inadmisión debemos partir del Criterio Interpretativo [CI/007/2015](#)⁶, de 12 de noviembre, elaborado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en virtud de las funciones enumeradas en el artículo [38.2 a\) de la LTAIBG](#)⁷, y de la doctrina elaborada por los tribunales con relación a la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

En cuanto al mencionado Criterio Interpretativo, en él se concluye lo siguiente:

“(…) 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”.

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

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

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.

5. En lo que atañe a la doctrina jurisprudencial, ésta se ha centrado, en síntesis, en los aspectos relacionados con (i) la fundamentación de su concurrencia, (ii) el propio concepto de “reelaboración” y, finalmente, (iii) en su conexión con la existencia de la información solicitada.

En primer lugar debemos comenzar recordando cómo la jurisprudencia ha puesto de relieve la necesidad de motivar suficientemente la concurrencia de esta causa de inadmisión por parte de la Administración, como refleja bien la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, cuando sostiene que «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." (...) 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 (...)».

En segundo término, respecto al alcance del concepto de “reelaboración” debemos comenzar señalando que la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, de 3 de marzo de 2020, manifiesta en su fundamento quinto, que la acción previa de reelaboración, *«en la medida que se anuda a su concurrencia tan severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que los datos y documentos tengan un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, como pueda ser que la documentación no se encuentre en su totalidad en el propio órgano al que se solicita.*

En esta misma línea, la Sentencia 47/2020, de 13 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid, PO 107/2019, que, además de lo anterior, también concluye, lo siguiente *“(…) Existiría una acción de reelaboración, de acuerdo con la sentencia de 25 de abril de 2016, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 9 de Madrid en el Procedimiento Ordinario 33/2015, si se pide una información de que no se dispone, no existiendo obligación de producirla.(…) el volumen o el esfuerzo que debe realizarse para proporcionar la información no puede considerarse como un elemento de juicio determinante a la hora de rechazar el acceso a la información y no debe confundirse con una acción de reelaboración de la información. Tampoco cabe oponer que el Ministerio debería destinar un funcionario a tiempo completo para revisar todas las solicitudes, pues las dificultades de organización que tenga la Administración no le eximen de atender sus funciones, en línea con lo afirmación del Consejo de Transparencia de que se requiere de ciertas labores administrativas para identificar y poner a disposición del interesado la información solicitada. Ni siquiera cuantifica la actora, ni por aproximación, el número tan ingente de peticiones de indulto que recibe al año.”*

Finalmente, es obligado traer a colación la reciente Sentencia de Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 31 de enero de 2022, dictada en el recurso de apelación núm. 30/2021, cuyo fundamento de derecho tercero razona, con meridiana claridad, lo siguiente respecto al concepto de “reelaboración”:

«Cuando el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia habla de que se inadmitirán las solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”, no puede abarcarse los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido.

Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».

Teniendo en cuenta lo anterior, a nuestro juicio, no cabe apreciar en el presente caso la concurrencia de la causa de inadmisión invocada, que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, teniendo presente que, según se ha subrayado reiteradamente por este Consejo de Transparencia y por los Tribunales de Justicia, la LTAIBG configura el derecho de acceso a la información pública de forma amplia y con escasos límites.

En este punto hay que poner de manifiesto que el mencionado Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece en su artículo 5 que:

1. Antes de la impresión de los títulos, las Administraciones educativas remitirán al Registro Central de Títulos del Ministerio de Educación, los datos correspondientes a los mismos para su integración en dicho Registro Central, así como para la asignación del número

correspondiente, que se imprimirá en el título, formando parte de la clave identificativa oficial de los mismos.

2. Al Registro central de títulos le será de aplicación lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 4.

En el presente supuesto, hemos de partir del hecho de que el Ministerio ha facilitado una parte de la información solicitada, tal y como señala, *los datos que se facilitaron al reclamante fueron objeto de una petición expresa de elaboración*. Elaboración, que a nuestro juicio no hay que confundir con reelaboración, dado que todos los datos se encuentran el citado Registro, por lo que, no hay que hacer uso de diferentes fuentes de información, como señala el citado Criterio, y, los que se han facilitado, se han extraído del mismo, por lo que, como señalan nuestros tribunales *lo requerido supondría una labor de recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos*, en este caso se han trasladado a una tabla.

A ello hay que añadir que como señala el citado artículo 5, al introducirse los datos en el Registro se *asigna un número que forma parte de la clave identificativa*, lo que entendemos permite localizar el título correspondiente y recopilar los datos del mismo, como, cabe pensar, se ha hecho con los facilitados, pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe, debiéndose reiterar que la doctrina de nuestros tribunales no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante esa labor de extracción.

6. Sin perjuicio de lo anterior, se considera necesario analizar si como también argumenta el Ministerio *el grado de detalle y precisión de la petición podría llegar a hacer posible en determinados casos la identificación de los interesados*.

En este punto concreto debemos recordar que, en relación con la fecha de nacimiento, esta Autoridad Administrativa Independiente ha tenido ocasión de pronunciarse sobre supuestos idénticos en las resoluciones R/0659/2021 y R/0634/2021. Sin perjuicio de que en aquella ocasión el objeto de las pretensiones consistían en obtener la fecha de nacimiento de los titulados/as de las enseñanzas regladas y de los Master Universitarios regulados en el Real Decreto 1393/2007 y la de homologación de títulos extranjeros expedidas por el Ministerio y realizadas conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 967/2014 de 21 de noviembre, la doctrina en ellas establecida resulta aplicable en toda su extensión al caso ahora analizado. En ambas ocasiones consideramos que “[e]n relación con la parte de la reclamación referida al acceso a la fecha completa de nacimiento de las personas a las que se les ha expedido el título, este Consejo considera que, teniendo en cuenta el elevado número de datos incluidos

en la información solicitada y proporcionada, unido a las posibilidades hoy existentes de combinar esa información con otras procedentes de diversas fuentes de acceso público, existe un elevado riesgo de identificación de personas concretas, por lo que la comunicación de esa información vulneraría la normativa que regula la protección de los datos de carácter personal al no contarse con un interés legítimo que prevalezca sobre el derecho fundamental afectado”.

Procede, en consecuencia, desestimar la reclamación en este aspecto concreto.

Por las razones expuestas, la presente reclamación debe ser parcialmente estimada.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de 22 de julio de 2021 del MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- Código y nombre del centro docente donde el alumno finalizó los estudios
- Fecha fin de estudios (Mes/Año)
- Código y denominación del título
- Calificación (si procede)
- Fecha de expedición
- Fecha de registro en el Registro Central de Títulos

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL 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, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)⁸, 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](#)⁹.

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](#)¹⁰.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

⁹ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>