

R2021000296 / R20210000433

Resolución desestimatoria sobre solicitud de información a la Consejería de Sanidad relativa a datos de los 9000 diplomas acreditativos de la realización de cursos que contaban con el reconocimiento de la oficialidad de la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias.

Palabras clave: Gobierno de Canarias. Consejería de Sanidad. Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias (ESSSCAN). Procedimientos y Servicios. Reconocimiento oficial de cursos.

Sentido: Desestimatoria.

Origen: Resolución de inadmisión.

Vista la reclamación tramitada en el Servicio de Reclamaciones y Asuntos Generales contra la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias (ESSSCAN, en adelante), y teniendo en cuenta los siguientes,

ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 16 de octubre de 2020 se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reclamación presentada por [REDACTED] al amparo de lo dispuesto en los artículos 52 y siguientes de la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública (en adelante, LTAIP), contra la Resolución 793 del Director de la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias (ESSSCAN, en adelante), de 5 de octubre de 2020, por la que se inadmite la solicitud presentada el 23 de septiembre de 2020 y relativa a **la relación de los 9000 diplomas acreditativos de la realización de cursos que contaban con el reconocimiento de la oficialidad de la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias**, tramitada bajo la referencia **R2020000323**.

Segundo.- En la citada resolución de inadmisión se manifiesta expresamente que *“se inadmite la solicitud de acceso a dicha información por las siguientes causas recogidas en las letras c), e) y f) del artículo 43.1 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública referidas respectivamente a información que requiere una acción previa de reelaboración, que es abusiva y que afecta a una pluralidad de personas cuyos datos personales pudieran revelarse con el acceso a la petición, en número tal que no sea posible darles traslado de la solicitud en el tiempo establecido para su resolución. Todo ello puesto que los diplomas no obran en poder de esta Escuela sino de sus titulares, constanding en nuestros archivos los datos de los mismos en un formato que contiene datos personales de identidad no dissociables y no siendo factible ni justificable dar traslado de la solicitud a los mencionados 9.000 titulares de los mismos.”*

Tercero.- En base a los artículos 54 y 64 de la LTAIP, el 14 de diciembre de 2020, se le solicitó a la ESSSCAN en el plazo máximo de 15 días el envío de copia completa y ordenada del

expediente de acceso a la información, informe al respecto, así como cuanta información o antecedentes considerase oportunos. El 21 de enero de 2021, con registro número 2021-000056, se recibió en este Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública respuesta de la ESSSCAN en la que da por reproducida la citada Resolución 793 del Director de la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias (ESSSCAN, en adelante), de 5 de octubre de 2020, y además presenta las siguientes alegaciones:

“-es imposible realizar una búsqueda en el aplicativo de registro que rescate los asientos de entrada correspondientes al Anexo VI. Sería por tanto preciso que se revisaran uno por uno todos los asientos del período de interés, labor inasumible por la persona que efectúa habitualmente las labores de registro y que ha de compaginar con otras tareas propias de la escuela

-el aplicativo de registro de entrada y el aplicativo de registro de diplomas no están interconectados

-resulta técnicamente imposible para el personal de la ESSSCAN el tratamiento de los datos solicitados siendo necesario consultar tal posibilidad con los creadores del programa. En caso de que ello fuera posible, seguiría sin dar respuesta al Sr. ..., toda vez que habría que casar dichos datos con los que resultasen del aplicativo de registro de entrada.

Por lo tanto, no existe la información que reclama el ciudadano y sería preciso por parte de la ESSSCAN producir una información que no obra.”

Cuarto.- Examinada la documentación presentada por el reclamante y por la entidad reclamada, el 15 de marzo de 2021 este Comisionado dictó su resolución de referencia **R2020000323** por la que desestimaba la reclamación planteada. Con fecha 4 de mayo de 2021 se recibió una nueva reclamación del mismo reclamante contra la falta de respuesta a la solicitud de acceso formulada a la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias el 29 de marzo de 2021 y **relativa al acceso a los más de 9.000 diplomas que estaban pendientes de firmar por parte de la Dirección de la ESSSCAN.** Esta reclamación se tramitó bajo la referencia **R2021000250**.

Quinto.- El 2 de junio de 2021 se recibió en este Comisionado de Transparencia nueva reclamación del mismo reclamante, en este caso contra la Resolución nº 486, de 6 de mayo de 2021, de la Dirección de la ESSSCAN, que inadmite la referida solicitud de acceso de fecha 29 de marzo de 2021 relativa al **acceso a los más de 9.000 diplomas que estaban pendientes de firmar por parte de la dirección de la ESSSCAN.** Esta reclamación es la que ahora nos ocupa y que se tramita bajo la referencia **2021000296**, dictándose, el 30 de junio de 2021, resolución de terminación de la reclamación de referencia **R2021000250**. En concreto el ahora reclamante solicitó la siguiente información:

“1º.- El acceso en formato accesible y/o en soporte digital de los más de 9.000 diplomas acreditativos que estaban pendientes de firma por parte de la Dirección de la ESSSCAN, según el informe remitido al Defensor del Pueblo por dicha Dirección en el que justificaba que el retraso en la firma y tramitación se enmarcó en una situación de retraso generalizado como consecuencia del cambio en la Dirección de la ESSSCAN, tal como se muestra en el Anexo I. En este sentido, en los diplomas facilitados deberá aparecer el Número de Registro en el libro GEDIP de cursos de la ESSSCAN y la fecha de registro en dicho libro (información que consta en el reverso de cada diploma al pie de página). “

Sexto.- Con registro de entrada número 2021-002243, de 4 de agosto de 2021, se recibió otra reclamación, tramitada bajo la referencia **R2021000433**, en este caso contra la resolución Nº 962 de fecha 15 de julio de 2021 del Director de la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias (ESSSCAN), que resuelve la solicitud de información presentada en el Registro de Entrada del Ilustre Ayuntamiento de Vega de San Mateo con Nº 2021-E-RC-1794 de fecha 30 de abril de 2021, y dirigido a la Dirección de la ESSSCAN, en la que el ahora reclamante solicitó la siguiente información respecto al mismo asunto:

- “1. Información del Nº y fecha de registro en el libro de formación GEDIP de la ESSSCAN de los más de 9.000 diplomas que estaban pendientes de firmar.*
- 2. Información de la fecha de entrada de los más de 9.000 diplomas en el registro de entrada de la ESSSCAN.*
- 3. Información del Código identificativos asignado por la ESSSCAN de los más de 9.000 diplomas pendientes de firmar.*
- 4. Información del título o denominación del curso con reconocimiento de oficialidad otorgado por la ESSSCAN de los más de 9.000 diplomas citados.”*

Séptimo.- Debido a la similitud de la información requerida este comisionado decidió dictar resolución de acumulación de las reclamaciones de referencia **R2021000296 y R2021000433**.

Octavo.- En la Resolución nº 486, de 6 de mayo de 2021, de la Dirección de la ESSSCAN, que inadmite la referida solicitud de acceso de fecha 29 de marzo de 2021, el Director de la ESSSCAN alega el carácter repetitivo y abusivo de esta última solicitud de información manifestando, entre otros, que el reclamante presentó 117 escritos en el último trimestre de 2020.

Noveno.- En base a los artículos 54 y 64 de la LTAIP, el 30 de junio de 2021, se le solicitó en el plazo máximo de 15 días el envío de copia completa y ordenada del expediente de acceso a la información, informe al respecto, así como cuanta información o antecedentes considerase oportunos. Como órgano responsable del derecho de acceso la ESSSCAN tiene la condición de interesado en el procedimiento pudiendo realizar las alegaciones que estimase convenientes a la

vista

de la reclamación.

Décimo.- El 2 de septiembre de 2021, con registro número 2021-002371, se recibió en este Comisionado respuesta de la entidad reclamada en la que indica que *“a/ Además de la resolución nº 486, de 6 de mayo, se ha emitido la resolución nº 962 de 15 de julio relativa al mismo asunto (en adjunto) y en respuesta a una solicitud de acceso a la información pública de 3 de mayo.*

b/ En relación con la afirmación del reclamante “... y que dichos expedientes están bajo custodia de la ESSSCAN y que en cada uno se encuentra las copias de cada uno de los diplomas” debe ponerse de manifiesto que el art 6.1 de la Orden de Reconocimiento de Oficialidad establece “... Dicha Memoria contendrá la relación de alumnos que hayan asistido y de los que han superado las pruebas de capacitación, si se hubieran celebrado, así como modelo de diploma entregado a los alumnos, por su anverso y reverso..”

En aplicación de dicho artículo el expediente contiene “una copia” de un diploma tramitado a modo de modelo y no copia de la totalidad de diplomas de los alumnos del curso.

Por tanto, estamos ante una información inexistente. Por otro lado, los datos a extraer lo serían con respecto a los registros de diplomas realizados en caso de que el programa permitiese la anonimización, lo que no es posible.”

Decimoprimer.- Por último, en la resolución Nº 962 de fecha 15 de julio de 2021 que dio origen a la reclamación de referencia **R2021000433**, se recoge que la solicitud de información *“se trata de una cuestión repetitiva, siendo de aplicación el art. 43.1.e) de la Ley 12/2014”* y que *“el registro de solicitudes de acceso a la información pública de la Comunidad Autónoma de Canarias registró durante 2020 un total de 222 solicitudes, De ellas, 18 corresponden a la ESSSCAN que solo es superada por la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, por la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes y por el Servicio Canario de la Salud. Las 18 solicitudes de acceso a la información pública dirigidas a la ESSSCAN han sido presentadas por la misma persona que, además, en el último trimestre de 2020 presentó un total de 117 escritos. Entre enero y junio de 2021 se han dictado siete resoluciones de acceso a la información pública por el organismo que derivan nuevamente en solicitudes (en ocasiones varias, habiéndose procedido a su acumulación) de la misma persona. Si comparamos las cifras de las consejerías y organismos mencionados con las de un organismo pequeño como la ESSSCAN e incluso estas cifras confrontadas con las del conjunto de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias nos llevan a afirmar que el solicitante está ejerciendo abusivamente el derecho de acceso a la información pública, siendo por tanto de aplicación el art. 43.1.e) de la Ley 12/2014.”*

A tales antecedentes son de aplicación los siguientes,

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I.- El artículo 2.1.a) de la LTAIP indica que las disposiciones de esa ley serán aplicables a “a) La Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias”. El artículo 63 de la misma

Ley regula las funciones del comisionado o comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública e indica que ejercerá la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de las entidades y organismos relacionados en el artículo 2.1 de esta ley, así como de los cabildos insulares, ayuntamientos y entidades dependientes y vinculadas de los mismos.

II.- La LTAIP reconoce en su artículo 35 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico. Conforme al artículo 5.b) de la referida LTAIP, se entiende por información pública “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 esta Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Es claro que la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información como el acceso a una información existente y en posesión del organismo que recibe la solicitud, ya sea porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

III.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la LTAIP, contra la resolución, expresa o presunta de la solicitud de acceso podrá interponerse reclamación ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa. Los plazos para las respuestas a solicitudes de acceso y posibles reclamaciones ante el Comisionado de Transparencia se concretan en los artículos 46 y 53 de la LTAIP, que fijan un plazo máximo de un mes para resolver sobre la solicitud y de otro mes para interponer la reclamación, contándose desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. La reclamación se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con fecha 2 de junio de 2020 contra resolución de 6 de mayo de 2020 y 4 de agosto de 2021 contra resolución de 15 de julio de 2021, por lo que las reclamaciones se han interpuesto en plazo.

IV.- Examinado el contenido de la solicitud, esto es, acceso a datos de **los 9000 diplomas acreditativos de la realización de cursos que contaban con el reconocimiento de la oficialidad de la ESSSCAN**, es evidente que estamos ante una petición de información claramente administrativa; se trata de documentación que obra en poder de un organismo sujeto a la LTAIP, elaborada en el ejercicio de sus funciones y que, por tanto, es información pública accesible.

V.- La entidad reclamada ha alegado la aplicación del artículo 43.1.c) de la LTAIP, que, al igual que el

artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, recoge la posibilidad de inadmitir a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *“relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”*.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre de 2015, aborda esta causa de inadmisión. A este respecto manifiesta que desde el punto de vista literal 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 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al definir el derecho como “derecho a la información”.

Continúa el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno diciendo que el concepto de reelaboración como causa de inadmisión 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. Añadiendo que conviene diferenciar el concepto de reelaboración de otros supuestos como el de “información voluminosa” en cuyo caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que no sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

La aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG, concluye el Consejo, “deberá adaptarse a los siguientes criterios:

- a) La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta.
- b) La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.
- c) La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada.”

A este respecto el Director de la ESSSCAN presentó las alegaciones recogidas en los

antecedentes de hecho de esta resolución concluyendo que *“no existe la información que reclama el ciudadano y sería preciso por parte de la ESSSCAN producir una información que no obra.”*

VI.- También alega la ESSSCAN el carácter repetitivo y abusivo de la petición de información. Respecto al mismo el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dictó su Criterio Interpretativo CI/003/2016 en los siguientes términos: El artículo 18.1.e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición *“no esté justificada con la finalidad de la Ley”*.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

- A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y
- B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.
 - 1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:
 - Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: *“Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”*.
 - Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
 - Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.
 - Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.
 - 2. Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA OCN LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:
 - Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.
 - Conocer cómo se toman las decisiones públicas.
 - Conocer cómo se manejan los fondos públicos.
 - Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con

anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.
- Cuando tenga por objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

Concluyendo, en relación a esta causa de inadmisión, que debe aplicarse de manera restrictiva y, cuando sea aplicable, habrá de expresar los motivos que lo justifiquen. En todo caso, la concurrencia de esta causa de inadmisión requiere la concurrencia de dos requisitos, debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley. Además, las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIBG que apliquen esta causa de inadmisión deben hacerlo de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente.

VII.- El ahora reclamante debe tener en cuenta que el derecho de acceso solo permite obtener información ya existente, no habilitando para obligar a la entidad local a elaborar información nueva, incluso aunque dicha información debiera haberse generado en su momento. Así, el derecho de acceso no faculta para exigir, por ejemplo, la realización *a posteriori* de trámites que no se practicaron al tramitar un determinado procedimiento, ni la motivación de decisiones previamente tomadas, ni la realización de informes, ni que se informe sobre las actuaciones que se piensa llevar a cabo en el futuro sobre un determinado asunto. En tales supuestos este comisionado entiende que, en su caso, debe indicarse a los reclamantes que la información solicitada no existe, a fin de que pueda actuar en consecuencia.

Asimismo, la Sentencia 60/2016, de 25 de abril de 2016, del Juzgado Central Contencioso-Administrativo nº 9 de Madrid en procedimiento ordinario 33/2015, referente al coste de cada uno de los canales de televisión de RTVE. Esta sentencia estima el recurso interpuesto por la representación procesal de RTVE contra la resolución nº R/0105/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la cual anula y deja sin efecto al considerar que el artículo 13 de la LTAIBG “reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la **información que existe** y que está 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”.

VIII.- Una vez estudiadas las solicitudes de acceso a la información, las resoluciones y las alegaciones presentadas por la ESSSCAN en el trámite de audiencia, las alegaciones del ahora reclamante y teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, este Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública no puede más que desestimar la reclamación presentada.

Ello no es óbice para que el ahora reclamante pueda realizar otra solicitud acotando la información interesada con objeto de no incurrir en causa de inadmisión y, en su caso, presentar una nueva reclamación si no obtiene respuesta o no está conforme con la misma; todo ello sin perjuicio del sentido estimatorio o desestimatorio que se dé a la reclamación, en función del estudio de los hechos y de la normativa que resulte aplicable

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las atribuciones conferidas por el artículo 63 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública,

RESUELVO

Desestimar la reclamación presentada por [REDACTED] contra las resoluciones nº 486, de 6 de mayo de 2021 y nº 962, de 15 de julio de 2021 del Director de la ESSSCAN por la que se inadmiten las solicitudes de información relativas a **datos de los 9000 diplomas acreditativos de la realización de cursos que contaban con el reconocimiento de la oficialidad de la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias.**

De acuerdo con el artículo 51 de la LTAIP, esta reclamación, que es plenamente ejecutiva, es sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución emanada de un órgano del Parlamento de Canarias y que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a aquel en que se notifique la resolución, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

EL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Daniel Cerdán Elcid

[REDACTED]
SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE SANIDAD

SR. DIRECTOR DE LA ESCUELA DE SERVICIOS SANITARIOS Y SOCIALES DE CANARIAS

Resolución firmada el 12-04-2022