



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-003665
N/REF: R/0148/2016
FECHA: 20 de junio de 2016



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 la Reclamación presentada por [REDACTED] el 1 de abril de 2016, 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. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] presentó con fecha 20 de noviembre de 2015, solicitud de acceso al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), dirigida a la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias del MINISTERIO DE INTERIOR (en adelante SGIIPP) en la que solicitaba información sobre:

- *El número de Informes de evaluación realizados al amparo de lo establecido en el punto 5 apartado b) del Procedimiento PPRL-301-IIPP, que da cumplimiento a las previsiones legales contempladas en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.*
- *Adaptaciones de las condiciones de trabajo que se han realizado en virtud del Procedimiento PPRL-301-IIPP desglosado por Centro y por puesto de trabajo, comprendiendo en su caso tanto a funcionarias como a trabajadoras que se encuentran dentro del ámbito del Convenio Único, desde la entrada en vigor del propio procedimiento.*

ctbg@consejodetransparencia.es



- *Cambios de puesto de trabajo o movilidad funcional que, en su caso, hayan tenido que llevarse a cabo en virtud del procedimiento citado, desglosado por Centro y por puesto, desde la entrada en vigor del procedimiento.*
 - *Declaraciones de situación de riesgos durante el embarazo o lactancia que se hayan producido desglosadas por Centro y por puesto desde la entrada en vigor del procedimiento.*
2. El 22 de enero de 2016, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia Reclamación presentada por [REDACTED] por entender que su solicitud de acceso no había sido contestada en plazo y, en consecuencia, en aplicación de lo previsto en el artículo 20.4 de la LTAIBG, había sido desestimada por silencio administrativo.
3. El 25 de enero de 2016, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada a la Unidad de Información del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI), a los efectos de que se realizaran las alegaciones consideradas oportunas. Mediante escrito de 27 de enero de 2016, esta Unidad informa que *el MSSSI no puede resolver dicha resolución ya que la misma corresponde a una Unidad perteneciente al Ministerio del Interior.*
4. En base a ello, el 28 de enero de 2016, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada al MINISTERIO DEL INTERIOR, a los efectos de que se realizaran las alegaciones consideradas oportunas. Dichas alegaciones fueron remitidas el 7 de marzo de 2016, y en ellas, se señalaba lo siguiente:
- a) *El 20 de noviembre de 2015 tuvo entrada en esta Unidad escrito solicitando información al amparo de la Ley 19/3013. Con fecha 4 de diciembre de 2015, se realizó por error la notificación de la Resolución dictada por el Secretario General de Instituciones Penitenciarias a través de la aplicación del Portal de Transparencia, cuando la interesada había solicitado la notificación por correo postal.*
 - b) *Por ello, con fecha de 11 de febrero de 2016, se ha procedido a notificar, en la dirección postal facilitada, la Resolución a la solicitud de acceso a la información formulada por [REDACTED] Adjuntan oficio de remisión y la mencionada Resolución.*
5. El 21 de marzo de 2016, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del MINISTERIO DEL INTERIOR notificó Resolución a [REDACTED] en contestación a la pregunta planteada, alegando que
- *Esta Administración Central carece de datos sobre la información solicitada que habría que elaborar centro a centro.*
 - *Por ello, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.1 e) de la ley 19/2013, de 9 de diciembre que señala: "Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información*



para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración", procede inadmitir la solicitud.

En el oficio que acompaña a la Resolución, la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias participa que hubo un error interno en la tramitación y la Resolución no fue notificada por correo postal, como la interesada solicitaba en su escrito inicial, y se dio trámite a través del Portal de Transparencia.

6. El 31 de marzo de 2016, la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dictó Resolución por la que acordaba DESESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] el 22 de enero de 2016, contra la desestimación por silencio administrativo del MINISTERIO DEL INTERIOR.
7. El 1 de abril de 2016 tuvo entrada nueva reclamación presentada por [REDACTED] ante este Consejo de Transparencia en la que manifestaba lo siguiente:
 - a. *La información que solicito se encuentra en poder de la Administración Central Penitenciaria, por lo que la inadmisión a trámite de mi petición resulta contraria a la LTACBG.*
 - b. *Tal y como ya se ha pronunciado ese Consejo de la Transparencia en varias ocasiones sobre la causa de inadmisión referente a la reelaboración de la información y ha sido interpretada en el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre de 2015, de tal manera que la misma puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, si bien relativa al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba elaboraras expresamente para dar un respuesta, por ejemplo haciendo uso de diversas fuentes de información o cuando carezca de medios técnicos razonables que sean necesarios para extraer y explotar la información, de tal manera que no sea posible proporcionar la solicitada.*
 - c. *Ese Consejo entiende que una solicitud no puede inadmitirse por el hecho de afecta a una pluralidad muy importante de asuntos o expedientes, al no estar contemplada como tal entre las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG ni entre los límites al derecho al acceso del artículo 14. En el caso planteado, la información solicitada es relativa a la aplicación de un Procedimiento en el ámbito de PRL elaborado por esa misma Administración Penitenciaria.*
 - d. *Por todo lo expuesto solicito la información pública relativa a la protección a la maternidad en el ámbito del artículo 26 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales en los términos expuestos.*

8. El día 12 de abril de 2016, se remitió la nueva Reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR para que formulara alegaciones. El 9 de junio de 2016, el Ministerio manifiesta que El 31 de marzo de 2016 el Consejo de Transparencia y Buen



Gobierno dictó resolución desestimatoria de la pretensión de la Sra. Lambas. En el fundamento jurídico 4 de dicha resolución, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entra a valorar el fondo de la resolución del Secretario General de Instituciones Penitenciarias, señalando que se aplica correctamente la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, al que nos remitimos, sin necesidad de reproducirlo en este escrito. Por este motivo se considera que se debe desestimar, de nuevo, la solicitud presentada.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.
3. En cuanto al fondo de la cuestión planteada, debe analizarse si, efectivamente, es de aplicación la causa de inadmisión de la solicitud de acceso por existir una acción de reelaboración de la información. Para ello nos remitimos a las consideraciones jurídicas vertidas en el Fundamento Jurídico 4 de nuestra Resolución de 31 de marzo de 2016 (expediente con nº de referencia R/0021/2016), por guardar íntima conexión con el presente caso, en lo referente a objeto del *petitum* y sujetos intervinientes.

En el citado Fundamento Jurídico se decía textualmente lo siguiente:

“la Administración sostiene que en relación al número de informes de evaluación realizados, conforme establece el procedimiento de prevención de riesgos laborales, PPRL 301 IIPP, la trabajadora debe comunicar la situación



de embarazo o lactancia a la dirección del centro en el que desempeña su puesto de trabajo, y ésta lo comunica al servicio de prevención asignado quién procederá a evaluar el puesto en relación con la situación específica de la empleada pública, y lo remitirá a la dirección del centro penitenciario o centro de inserción social.

Igualmente, sostiene la Administración que respecto al número de adaptaciones de las condiciones de trabajo, y de cambios de puestos de trabajo o movilidad funcional, así como del número de declaraciones de situaciones de riesgo desglosados por centro, puesto de trabajo, y tipo de personal funcionario o laboral, se informa que el procedimiento de prevención precitado establece que en base al informe realizado por el servicio de prevención asignado, cuando la evaluación revela la existencia de riesgos para la trabajadora o para el feto, es necesario adoptar medidas preventivas. Son las direcciones de los centros penitenciarios o centros de inserción social independientes los que las que realizan la adaptación del puesto de trabajo, comunicando a la trabajadora las medidas adoptadas para evitar la exposición a dicho riesgo. En consecuencia, esta Administración central carece de datos sobre la información solicitada que habría que elaborar centro a centro.

Este Consejo de Transparencia ha aprobado el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre de 2015, a los efectos de clarificar qué circunstancias quedarían amparadas bajo el concepto de reelaboración. En dicho criterio se establece lo siguiente:

- En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del 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 su 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".*

(...)

Así, y reproduciendo los términos en los que se pronunció este Consejo en el expediente ya tramitado: *Aplicado este criterio al caso concreto que nos ocupa, como se hizo en su momento, se advierte que la información solicitada se refiere al Procedimiento PPRL-301-IIPP, en concreto, a las medidas llevadas a cabo por Instituciones Penitenciarias para evitar que las condiciones laborales puedan afectar a la mujer embarazada o al feto. Así, se solicita información sobre las adaptaciones de las condiciones de trabajo, los cambios de puesto de trabajo o movilidad funcional o las declaraciones de situación de riesgos durante el embarazo o lactancia que se hayan producido, todas ellas desglosadas por centro penitenciario, por centro y puesto de trabajo, por centro de inserción social, en servicios centrales, etc.*

Teniendo en cuenta que existen más de 80 Centros Penitenciarios en toda España, así como más de 30 centros de inserción social, sumado a los servicios centrales y multiplicados por el número de puestos de trabajo, alcanzamos una cifra muy significativa que la SGIIPP debería solicitar del exterior, por no disponer actualmente de esa información, ya que son las direcciones de los centros penitenciarios o centros de inserción social independientes los que realizan la adaptación del puesto de trabajo, comunicando a la trabajadora las medidas adoptadas, por lo que tendría que realizarse una acción de solicitud, recopilación y puesta a disposición de la Reclamante en unidades ajenas a la propia Secretaría General que, a juicio de este Consejo, sí supone una acción de reelaboración. Y ello por cuanto, aun perteneciendo la información solicitada al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, debe elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información.

En consecuencia, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sí es de aplicación al caso que nos ocupa la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG y, en consecuencia, debe desestimarse la Reclamación presentada.

No obstante lo anterior, habida cuenta de que, a juicio de este Consejo de Transparencia, la información solicitada forma parte de un procedimiento que da cumplimiento a las previsiones legales contempladas en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, al cual se ha comprometido la Administración, y teniendo en cuenta que la solicitud se ha presentado para



comprobar el grado de cumplimiento del Ministerio con la normativa vigente y con sus compromisos adquiridos, sería conveniente y un claro ejemplo de buenas prácticas para alcanzar un adecuado nivel de transparencia que, en adelante, el Ministerio realizara las actuaciones necesarias encaminadas a recabar esa información para poder ofrecerla en un futuro.

III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] el 1 de abril de 2016, contra la Resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de 21 de marzo de 2016.

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 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez