



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-006009
N/REF: R/0204/2016
FECHA: 26 de julio 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] miembro de la AGRUPACIÓN DE LOS CUERPOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (en adelante ACAIP), el 18 de mayo 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] [REDACTED] presentó, con fecha 11 de abril de 2016, 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 al MINISTERIO DEL INTERIOR, en la que solicitaba determinada información sobre *la relación de establecimientos penitenciarios que disponen de transporte para el personal penitenciario, con indicación del número de líneas (rutas), los autobuses asignados y el importe de adjudicación del servicio por anualidad que hay en funcionamiento actualmente.*
2. Con fecha 20 de abril de 2016, la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias del MINISTERIO DEL INTERIOR dictó Resolución por la que comunicaba a [REDACTED] miembro de ACAIP, que *para dar cumplida respuesta a su solicitud debería efectuarse una acción de reelaboración, dedicando un número ingente de recursos humanos y técnicos, por lo que procede inadmitir la misma conforme a lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia.*

ctbg@consejodetransparencia.es



3. El 18 de mayo de 2016, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, escrito de Reclamación de [REDACTED] de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en el que manifiesta que
- La contratación pública del servicio de transportes de los empleados de prisiones está centralizada en la Subdirección General de Servicios de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.*
 - En todos los pliegos de prescripciones técnicas de estos contratos se prevé que la empresa adjudicataria tiene que prestar servicio en distintas paradas y con modificación de itinerarios.*
 - Esta información consta en las condiciones de contratación de estos servicios.*

Por ello, solicita que se facilite la información requerida relativa las rutas de transporte del personal periférico de II.PP.

4. El 26 de mayo de 2016, el Consejo de Transparencia remitió los documentos obrantes en el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR para que formulara alegaciones, las cuales tuvieron entrada el 14 de junio de 2016, manifestando lo siguiente:
- Este Departamento se ratifica en la imposibilidad de aportar la información solicitada y por tanto en la corrección de la aplicación del artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, ya que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias no dispone de los datos tal y como se solicitan, de manera que sería necesario realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación, lo que además supondría prácticamente el colapso de la Unidad administrativa que se dedicase a elaborar esos datos.*
 - Esta interpretación de la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013 viene avalada por la Sentencia 60/2016, de los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo, en su fundamento jurídico cuarto: La interpretación que hace la demandada, va más allá de lo pretendido por 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 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.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- 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 debatida, se ciñe a delimitar si proporcionar la información que se solicita supone realizar o no una acción previa de reelaboración, tal y como sostiene la Administración.

En este sentido, se debe citar el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, que, en resumen, viene a declarar lo siguiente:

- *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.

4. En el presente caso, la Administración no justifica suficientemente las causas por las que considera que proporcionar la información solicitada supone efectuar acciones previas de reelaboración, puesto que se limita a reproducir las alegaciones que, sistemáticamente, ha ido presentando en otros expedientes de Reclamación promovidos por el mismo Reclamante.

Según ha podido comprobar este Consejo de Transparencia, en la propia página Web de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias [http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/descargas/Guia de transporte 2014 definitivo.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/descargas/Guia%20de%20transporte%202014%20definitivo.pdf) aparece publicada una guía de medios de transporte a los Centros penitenciarios elaborada, en el año 2011, por la Comisión de Calidad de Vida del Consejo Social Penitenciario, en la que se recopila información sobre el estado del transporte a los Centros penitenciarios competencia de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, desglosada por provincias y Comunidades Autónomas. En el prólogo de dicha guía se anuncia que *para hacer frente a los posibles cambios de horarios y/o lugares en el transporte del cual nuestra comisión no se hace responsable, hemos recogido*



también los datos de contacto de las empresas adjudicatarias del transporte, por lo que recomendamos contrastar con éstas la actualización del servicio. Sabemos que esta Guía ha sido muy consultada en la página Web, por ello en un intento de seguir siendo útiles, la hemos actualizado y hemos incluido las sedes de los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas (SGPMA).

En concreto, se publican las líneas de transporte, los horarios y la empresa que presta el servicio.

Por lo tanto, la guía está publicada y actualizada y contiene parte de la información que solicita el Reclamante, no pudiendo hablarse, en este caso, de reelaboración de la información ni de tener que dedicar un número ingente de recursos humanos y técnicos para conseguirla.

La Administración, en lugar de desestimar sin más la solicitud de información, debería haber remitido al Reclamante a dicha página Web y a las posteriores donde se actualiza la información, cumpliendo con ello el mandato del artículo 22.3 de la LTAIBG, según el cual, *si la solicitud se refiere a contenidos ya publicados previamente, la Resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.*

5. Respecto del resto de información solicitada, relativa al importe de adjudicación del servicio por anualidad que hay en funcionamiento actualmente, se trata de contenidos que no figuran en dicha guía, pero que sin duda, obran en poder de la Administración, ya que la SGIIPP ejerce, respecto de las unidades dependientes de ella, las atribuciones previstas en el artículo 16 de la Ley 6/1997, de 14 de abril. Específicamente, le corresponde ejercer las siguientes funciones:

- La organización y gestión de las Instituciones Penitenciarias en lo relativo a la seguridad interior de los establecimientos, traslados de internos y, en general, las que afecten al régimen de los centros penitenciarios.
- La observación, clasificación y tratamiento de los internos.
- La resolución administrativa sobre peticiones y quejas de los internos relativas a la actividad penitenciaria.
- La planificación, coordinación y gestión de la acción social a internos y liberados condicionales y la gestión y seguimiento de penas y medidas alternativas.
- La función inspectora sobre los servicios, organismos y centros de la Administración Penitenciaria, especialmente, en lo que se refiere al personal, procedimientos, instalaciones y dotaciones, así como la tramitación de las informaciones reservadas y de los expedientes disciplinarios incoados a los funcionarios y personal laboral destinados en todas sus Unidades.
- La coordinación en asuntos de su competencia con los órganos periféricos estatales, con las Comunidades Autónomas y con



organismos e instituciones que puedan coadyuvar al mejor cumplimiento de los objetivos y fines de la Administración Penitenciaria.

- La administración y gestión del personal que preste servicios en Centros y Unidades dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.
- La gestión económica y financiera de la Secretaría General, así como las propuestas de revisión del Plan de Infraestructuras Penitenciarias y las relaciones con la Sociedad de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios (SIEP, S.A.).
- La planificación, organización y dirección de las actividades tendentes al mantenimiento y mejora de la higiene y de la salud en el medio penitenciario.

En definitiva, como coordinadora de las funciones de otras unidades de ella dependientes, como puedan ser los Centros Penitenciarios, la SGIIPP debería organizar y gestionar los traslados de su personal y de los internos y sus familiares desde y hasta esos Centros, los cuales carecen de competencias para realizar esta labor.

Por ello, este Consejo de Transparencia entiende que, en el presente caso, tampoco se debe aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG, relativa a la reelaboración previa de la información.

6. Asimismo, debe indicarse que la publicidad de los contratos firmados por los sujetos a los que resulte de aplicación la LTAIBG viene expresamente prevista en el artículo 8.1 a) que expresamente dispone lo siguiente:

Artículo 8. Información económica, presupuestaria y estadística.

1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:

a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.



7. En conclusión, dado que, en el presente caso, la Administración posee la información y no ha contestado correctamente al Reclamante, debe estimarse la presente Reclamación, por lo que el MINISTERIO DEL INTERIOR debe proporcionarle, por la vía que considere más conveniente, dentro de las posibilidades que ofrece la LTAIBG, información sobre los contratos adjudicados para proporcionar el servicio de transporte a los distintos centros penitenciarios incluyendo específicamente el importe de adjudicación.

III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] el 18 de mayo de 2016, contra la Resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 20 de abril de 2016.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de UN MES, remita a [REDACTED] la información a que se refiere el Fundamento Jurídico 7 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo de UN MES, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información facilitada 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, 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

