



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-005916
N/REF: R/0217/2016
FECHA: 23 de agosto 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 Ejecutiva Nacional de la AGRUPACIÓN DE LOS CUERPOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS - ACAIP), el 25 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

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] (Miembro de la Ejecutiva Nacional de ACAIP), presentó, el 8 de abril de 2016, una solicitud de acceso a la información dirigida al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), por la que se interesaba por la siguiente información:
 - Relación de puestos de trabajo de personal funcionario dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias creados durante los ejercicios 2010-2016, desglosados por Centros y anualidades.*
- El 25 de mayo de 2016, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia una Reclamación de [REDACTED] (Miembro de la Ejecutiva Nacional de ACAIP), manifestando que *no ha obtenido respuesta en el mes de plazo, por lo que solicita que se le de la información requerida.*

ctbg@consejodetransparencia.es



3. Recibida la Reclamación, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó al MINISTERIO DEL INTERIOR, el 2 de junio de 2016, la documentación obrante en el expediente para alegaciones.
4. El 10 de junio de 2016, [REDACTED] (Miembro de la Ejecutiva Nacional de ACAIP), presentó nuevo escrito de ampliación de alegaciones manifestando que *con posterioridad -a la solicitud de información- se recibe respuesta por parte del Secretario General de Instituciones Penitenciarias que inadmite mi solicitud por ser de aplicación el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia, que no resulta aplicable, según Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia, dado que esta información es competencia de la S.G. de Recursos Humanos de Instituciones Penitenciarias y existen evidencias de ello, tales como la propuesta de oferta de empleo público o los concursos de traslados.*

Estas nuevas alegaciones fueron remitidas igualmente al Ministerio para que manifestara lo que estimara pertinente.

5. El MINISTERIO DEL INTERIOR presenta sus alegaciones, los días 24 y 27 de junio de 2016, que se resumen en lo siguiente:
 - *Con fecha 19 de mayo de 2016, el interesado interpuso reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno contra la desestimación por silencio administrativo de su solicitud de 8 de abril. se considera que se debe desestimar la mencionada reclamación, ya que el interesado en esta fecha conocía sobradamente la inadmisión de su solicitud de acceso a la información. Se adjunta copia del justificante, n° 2016-000001760, del registro de salida de la remisión al interesado de la mencionada resolución*
 - *Posteriormente, con fecha 2 de junio, interpuso nueva reclamación contra la inadmisión de su solicitud por la causa alegada por SGIIPP de reelaboración de la información. En relación a ello se manifiesta que, si bien los datos solicitados referidos a los puestos de trabajo dependientes de la SGIIPP, se contienen en Registro Central de Personal (RCP), para dar respuesta a la información solicitada en la forma concreta en la que se solicita, se requiere, a partir de los datos de del RCP, de un proceso de elaboración expresa, que supone una dificultosa explotación de las bases de datos del RCP, y claramente dirigido a dar una respuesta detallada a la petición concreta formulada con las consiguientes operaciones de análisis y agregación que conlleva la elaboración de esa información. Además, este trabajo requiere identificar los puestos trabajo de personal funcionario dependientes de esta Secretaría General de Instituciones Penitenciarias amortizados durante los ejercicios 2010 a 2016, desglosados por Centros y anualidades, resultando imposible a esta unidad proporcionar la información solicitada al carecer de los medios técnicos y humanos*



necesarios para extraer y explotar esta información concreta que se solicita.

- *Razonablemente, hay que entender que este trabajo no es otra cosa que una reelaboración de la información en los términos que sostiene el criterio interpretativo CI/007/2015 de 12.11.2015.*

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 LTAIBG 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"*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, debe hacerse una referencia al plazo de que dispone la Administración para contestar a una solicitud de información.

Dicho plazo es de un mes desde que se recibe la solicitud de acceso a la información por el órgano competente para resolver, según establece el artículo 20.1 de la LTAIBG. A este respecto, debe recordarse que la complejidad de la información solicitada se reconoce en el propio artículo 20 como un argumento para que el plazo máximo previsto para resolver una solicitud de información sea ampliado, potestad no utilizada en el presente caso por la Administración.

Entendemos, por lo tanto, que si el Ministerio recibió la solicitud de acceso el día 8 de abril de 2016 y la respuesta se notificó el 13 de mayo de 2016, la misma ha tenido lugar ligeramente fuera del plazo máximo previsto para resolver. Se recuerda a la Administración la necesidad de contestar las solicitudes de acceso a la información en el plazo legalmente previsto o, si las circunstancias lo exigen, utilizar razonablemente la posibilidad de ampliar dicho plazo.



4. En cuanto al fondo del asunto, debe comprobarse si es de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG, alegada por la Administración.

Respecto al concepto de Reelaboración, este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en numerosas ocasiones, habiendo elaborado el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, que se resume a continuación:

El artículo 18.1 c) de la LTAIBG establece que Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

- *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.

5. En este sentido, sostiene la Administración que si bien los datos solicitados referidos a los puestos de trabajo dependientes de la SGIIPP, se contienen en Registro Central de Personal (RCP), para dar respuesta a la información solicitada en la forma concreta en la que se solicita, se requiere, a partir de los datos del RCP, de un proceso de elaboración expresa, que supone una dificultosa explotación de las bases de datos del RCP, y claramente dirigido a dar una respuesta detallada a la petición concreta formulada con las consiguientes operaciones de análisis y agregación que conlleva la elaboración de esa información. Además, este trabajo requiere identificar los puestos de trabajo de personal funcionario dependientes de esta Secretaría General de Instituciones Penitenciarias creados durante los ejercicios 2010 a 2016, desglosados por Centros y anualidades, resultando imposible a esta unidad proporcionar la información solicitada al carecer de los medios técnicos y humanos necesarios para extraer y explotar esta información concreta que se solicita.

El Registro Central de Personal (RCP) es el registro administrativo de la Administración General del Estado en el que se inscribe su personal y una de sus finalidades es disponer de la información sobre los recursos humanos del sector público estatal que los órganos responsables de su planificación necesiten para el análisis y seguimiento de su evolución. El RCP estará integrado en el Ministerio de Administraciones Públicas – actual Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas - y actúa a través de su Oficina Central y sus oficinas delegadas. Éstas existirán en todos los Departamentos ministeriales (artículos 1 y 3 del Real Decreto 2073/1999, de 30 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Registro Central de Personal y las normas de coordinación con los de las restantes Administraciones públicas). Asimismo, el Sistema de Información del RCP establecerá y garantizará el correcto funcionamiento de los medios técnicos necesarios para permitir a los órganos competentes en materia de personal la consulta y utilización de las tablas y formatos vigentes en cada momento, utilizando para ello medios de transmisión electrónica (artículo 4). La jefatura del RCP podrá delegar en los órganos competentes en materia de personal de los Ministerios u organismos la realización de inscripciones y anotaciones, estableciendo las medidas necesarias para que pueda aplicarse el procedimiento para la práctica de asientos establecido en este Reglamento (artículo 6).

De igual manera, serán objeto de anotación en el Registro Central de Personal los actos administrativos, resoluciones y datos de las personas inscritas que a continuación se relacionan (artículo 13):

- a) Para el personal funcionario de carrera, en prácticas o interino y el personal eventual, los que les sean de aplicación de entre los siguientes:



1. Tomas de posesión en plazas, destinos y puestos de trabajo.
2. Ceses en plazas, destinos y puestos de trabajo.
3. Supresión o modificación en las características de los puestos de trabajo ocupados.
4. Cambios de situación administrativa
- (...)
7. Pérdidas de la condición de funcionario.
8. Jubilaciones.
- (...)
20. Sentencias firmes relacionadas con su condición de funcionario.

Finalmente, los órganos de la Administración General del Estado y los Organismos públicos competentes para la creación, modificación o supresión de puestos de trabajo, comunicarán al Registro Central de Personal cuantas modificaciones realicen en las relaciones de puestos, al objeto de garantizar la coherencia entre las anotaciones registrales y la ocupación efectiva de los puestos por parte de las personas inscritas. Las modificaciones en las características de puestos de trabajo ocupados darán lugar a las correspondientes anotaciones en los expedientes personales de sus ocupantes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de este Reglamento. Estas anotaciones serán practicadas por el Registro, una vez le sean comunicadas las modificaciones realizadas en los puestos por el órgano competente para acordar dichas modificaciones. Si una modificación en las relaciones de puestos de trabajo afectase a anotaciones anteriores en las que figuren datos de ocupación de puestos, se actuará de acuerdo con lo que dispone el presente Reglamento para la modificación de anotaciones por otras posteriores con efectos retroactivos. Cuando se apruebe una reestructuración administrativa que afecte a sus relaciones de puestos de trabajo, los correspondientes Departamentos ministeriales, Organismos autónomos y Entidades gestoras de la Seguridad Social, así como las entidades públicas empresariales y entes públicos que cuenten con funcionarios en servicio activo, comunicarán, lo antes posible, al órgano competente para la aprobación de sus relaciones de puestos, la nueva adscripción de los puestos que hubieran sido afectados por la reestructuración, sin perjuicio de que posteriormente puedan proponerle otras modificaciones. Esa información deberá aportarse, en todo caso, dentro del plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la nueva estructura, de modo que el Registro Central de Personal pueda garantizar la coherencia entre las anotaciones registrales y las ocupaciones efectivas de puestos por parte de las personas inscritas (artículo 17).

De todo lo expuesto se deduce lo siguiente:

- a) El RCP contiene la información solicitada por el Reclamante



- b) Sin bien el RCP no depende del MINISTERIO DEL INTERIOR, al que se ha dirigido la solicitud de acceso, sino del MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS, todos los Ministerios, incluido Interior, tienen acceso a dicho Registro para permitir la consulta y utilización de las tablas y formatos vigentes en cada momento y para la realización de inscripciones y anotaciones de asientos, utilizando para ello medios de transmisión electrónica, siguiendo el procedimiento especial establecido al efecto.
 - c) Del procedimiento de inscripción de modificaciones o asientos del RCP se deriva que los propios órganos responsables de los Recursos Humanos de los distintos departamentos tienen que aportar esa información a las oficinas delegadas del RCP, que serán quienes validen esas nuevas anotaciones, por lo que es obvio concluir que los distintos Ministerios, incluido Interior, son los que detentan y aportan la información antes de su inclusión y validación definitiva en el RCP, especialmente la relativa a la ocupación de puestos de trabajo o plazas. Por lo tanto, el propio Ministerio tiene la información.
 - d) El MINISTERIO DEL INTERIOR tiene acceso al RCP como usuario del Sistema y puede realizar búsquedas muy variadas dentro del mismo y también puede elaborar informes, dentro de la propia aplicación del Registro, relativos a los Centros penitenciarios en su conjunto, e incluso desglosados uno a uno, utilizando las tablas y formatos vigentes en el mismo.
6. Con estas premisas, debe valorarse si teniendo el MINISTERIO DEL INTERIOR en su poder, la información solicitada debe reelaborarla para ofrecerla al Reclamante en los justos términos en que ha sido solicitada. Recuérdese que se solicita la *Relación de puestos de trabajo de personal funcionario dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias creados durante los ejercicios 2010-2016, desglosados por Centros y anualidades*.
- A juicio de este Consejo de Transparencia, es posible y no supondría excesivo esfuerzo para el Ministerio facilitar al Reclamante información sobre los puestos de trabajo de su personal funcionario creados en los Servicios Centrales de la SGIIPP, en el periodo citado, ya que el Ministerio gestiona la información que ha ido proporcionando al Registro a lo largo del tiempo y, como usuario, tiene acceso a la misma, siendo –como es– responsable de la exactitud de la información aportada y habida cuenta de que el RCP pone toda la información a disposición de los órganos responsables del análisis y seguimiento de la evolución de los Recursos Humanos y su coste, para el cumplimiento de los fines que tengan encomendados (artículo 22 del Real Decreto 2073/1999, de 30 de diciembre, citado).
7. Igualmente, dentro del RCP existe una información desagregada de ciertos grupos de personal al servicio de los Ministerios, como es el caso de los Centros penitenciarios, lo que indica que están especialmente definidos como categoría propia, siendo más fácilmente identificable una búsqueda concreta sobre los mismos.



No obstante, lo que interesa al Reclamante es que esa información se desglose por *Centros y anualidades*. Es en este punto donde se debe determinar si se produce una labor previa de reelaboración de la información, ya que se debe realizar una búsqueda específica por estos dos criterios en un fichero que no depende del propio Ministerio del Interior pero que sí le permite el acceso como usuario y puede proporcionar los resultados según los deseos de cada usuario, sin necesidad de acudir a buscar la información en todos los expedientes manuales de creación de plazas, en un periodo de más 5 años, de todos los Centros penitenciarios de España (más de 70) que dependen de la SGIIPP.

En el presente caso, el Ministerio, como usuario del RCP, puede realizar por sí mismo esta búsqueda utilizando las tablas y formatos vigentes en el Registro, ya que tiene delegada la realización de inscripciones y anotaciones necesarias para practicar asientos (art. 6 R.D. 2073/1999) y también puede elaborar informes de la propia aplicación del Registro relativos a los Centros penitenciarios en su conjunto, e incluso desglosados uno a uno, utilizando esas mismas tablas y formatos.

Finalmente, los informes que permite realizar la aplicación del RCP pueden dar la información exactamente como la pide el Reclamante a una fecha determinada dentro de un año cualquiera, es decir, por Centros penitenciarios y anualidades, ya que el Registro recoge periódicamente el número de efectivos del sector público estatal, su distribución, coste, la procedencia de las altas y la causa de las bajas (art. 20 R.D. 2073/1999), sin tener que elaborar para ello nuevas tablas o formatos diferentes a los existentes.

8. Por lo tanto, atendiendo a las consideraciones anteriores, procede estimar la Reclamación presentada, al no ser de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG, por lo que la Administración debe proporcionar al Reclamante la siguiente información:

- *Relación de puestos de trabajo de personal funcionario dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias creados durante los ejercicios 2010-2016, desglosados por Centros penitenciarios y anualidades.*
- *Esta información se facilitará a día 31 de diciembre de cada uno de los periodos anuales comprendidos entre 2010 y 2015.*
- *Para el año 2016, la información se facilitara a fecha 31 de marzo.*

III.RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada, el 25 de mayo de 2016, por D. [REDACTED] (Miembro de la Ejecutiva Nacional de ACAIP), contra el MINISTERIO DEL INTERIOR.



SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de un mes, remita a [REDACTED] (Miembro de la Ejecutiva Nacional de ACAIP), la información referida en el Fundamento Jurídico 8 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 del envío y la recepción de la información solicitada por el 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