



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-008393  
N/REF: R/0470/2016  
FECHA: 26 de enero de 2017

**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] mediante escrito de fecha de entrada el 8 de noviembre 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 31 de agosto de 2016, solicitud de acceso a la información, 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 DE INTERIOR, en la que solicitaba conocer *la cuantía concreta invertida en cada Centro Penitenciario en cada una de las fases del contrato, desde que se inició en mayo de 2013 hasta ahora, incluyendo la renovación acordada por el Consejo de Ministros con fecha 19/08/2016, en el que se adoptó un acuerdo por el que se autoriza la renovación del contrato del servicio de apoyo a la seguridad en los centros penitenciarios dependientes del Ministerio del Interior, por un valor estimado de 58.037.037,60 euros y un importe máximo de licitación de 34.666.869,71 euros.*
2. Mediante Resolución de fecha 28 de septiembre de 2016, el MINISTERIO DEL INTERIOR informó a [REDACTED] que *la facturación se realiza en función del número de puestos de trabajo contratados en cada lote y modalidad de los mismos, sin que en las facturas emitidas se desglose el gasto producido en cada Centro Penitenciario.*

[ctbg@consejodetransparencia.es](mailto:ctbg@consejodetransparencia.es)



3. El 8 de noviembre de 2016, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno Reclamación presentada por [REDACTED] de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, contra la Resolución del Director General de la Guardia Civil del MINISTERIO DEL INTERIOR, en la que alegaba que *lo cierto es que ante pregunta formulada por un Senador (expediente 684/018471), el Gobierno emitió respuesta escrita, con fecha 25/07/2013, informando que "el coste total del servicio de apoyo a la seguridad en el centro penitenciario de León (Mansilla de las Mulas) es de 184.565,33 euros". Por lo tanto, cabe deducir que es factible extraer y facilitar la información solicitada por el suscribiente.*
  
4. El 14 de noviembre de 2016, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó al MINISTERIO DEL INTERIOR la documentación obrante en el expediente para alegaciones, que tuvieron entrada el día 7 de diciembre de 2016, y se resumen en las siguientes:
  - *El Centro Penitenciario aludido, corresponde a los centros contratados en una primera fase y como experiencia piloto en este modelo de seguridad. Este contrato constaba de un único lote y fue adjudicado a una Unión Temporal de Empresas, por lo tanto la factura se abonaba a la UTE y ésta distribuía el pago según la cuantía de participación de las empresas que la formaban.*
  - *El dato económico solicitado por el Senador del Grupo Parlamentario Socialista referente al coste económico del centro penitenciario de León fue puntual para esa prisión y requirió una previa elaboración al no contener la factura el desglose por centros penitenciarios por la causa aludida en el párrafo anterior.*
  - *Actualmente la facturación que genera el contrato del servicio de apoyo a la seguridad en los centros penitenciarios, se realiza mediante precios unitarios por horas de servicios y modalidad de los puestos contratados en cada uno de los 4 lotes resultantes de la licitación y posterior adjudicación, sin que en las facturas emitidas se desglose el gasto producido por cada uno de los 67 centros penitenciarios, es decir, los datos: solicitados no se encuentran recogidos en una base de datos, exigiendo por: tanto una labor previa de reelaboración, recopilación y agregación, labor extremadamente compleja debido a lo dilatado del período solicitado (artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013 de Transparencia).*
  - *Por lo tanto, la divulgación de la información solicitada, inicialmente referida a la cuantía concreta invertida en cada Centro Penitenciario, en cada una de las fases del contrato, así como, de forma subsidiaria al coste económico de cada puesto de trabajo contratado y su número existente en cada uno de los centros penitenciarios, exigiría una labor previa de reelaboración y recopilación de enorme dificultad, al no disponer de la misma en una base de datos habilitada al efecto, pudiendo existir en este caso, la causa de inadmisión mencionada en la normativa de referencia".*



## 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 del asunto, la Administración deniega el acceso a la información porque considera que implicaría un supuesto de reelaboración en el sentido de la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG, según el cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Este Consejo se ha pronunciado en numerosas ocasiones acerca del concepto de reelaboración como causa de inadmisión de una solicitud y ha aprobado el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, en el que se indica lo siguiente:

- *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 en la 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".

En el caso que nos ocupa, y como ya ha sido indicado anteriormente, el objeto de la solicitud es conocer la cuantía concreta invertida en cada Centro Penitenciario desde mayo de 2013 hasta ahora. Para fortalecer su pretensión, el Reclamante recuerda que ante pregunta formulada por un Senador (expediente 684/018471), el Gobierno emitió respuesta escrita, con fecha 25/07/2013, informando que "el coste total del servicio de apoyo a la seguridad en el centro penitenciario de León (Mansilla de las Mulas) es de 184.565,33 euros".

A este respecto, destaca que la Administración argumenta que no dispone de la información solicitada, y que, en tal sentido, debería elaborarla expresamente para atender al solicitante, de tal manera que sería necesaria una labor específica para recabarla, ordenarla y ponerla a disposición de Reclamante, lo que implica, sin duda alguna, una acción previa de reelaboración, en los términos del Criterio Interpretativo precitado.

Así, la Administración entiende que, debido al modo en que se factura el contrato del servicio de apoyo a la seguridad en los centros penitenciarios, basado en precios unitarios por horas de servicios y modalidad de puestos contratados impide no es posible conocer de las facturas emitidas desglose el gasto producido por cada uno de los centros penitenciarios. Dicha circunstancia implica, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que la información deba



elaborarse expresamente para atender la solicitud, lo que encajaría en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

Por lo anteriormente expuesto, procede desestimar la Reclamación presentada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] mediante escrito de fecha de entrada 8 de noviembre de 2016, contra la Resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 28 de septiembre 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 112.2 de la Ley 39/2015, 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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