



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 101/2020

S/REF: 001-039708

N/REF: R/0101/2020; 100-003445

Fecha: La de la firma

Reclamante: Fundación Ciudadana Civio

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Intervenciones de ONGs en establecimientos penitenciarios

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la entidad reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 8 de enero de 2020, la siguiente información:

Acceso a una serie de datos en relación a los programas de intervención llevados a cabo por entidades colaboradoras/ONGs que desarrollan uno o varios programas de intervención en el ámbito penitenciario, dirigidos a la reeducación y la reinserción social de los internos, de los liberados condicionales y de los penados a medidas alternativas a la pena de prisión. Dicha participación está regulada en la Instrucción 2/2019, de 7 de febrero de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias "Intervención de Organizaciones No Gubernamentales, Asociaciones y Entidades Colaboradoras en el Ámbito Penitenciario".

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

En particular, pedimos un listado de las actividades y las entidades colaboradoras desglosado por establecimientos penitenciarios (centros penitenciarios, centros de inserción social y secciones abiertas) que dependen de Instituciones Penitenciarias (Ministerio del Interior).

En particular, solicitamos que el listado incluya los siguientes datos, recopilados a través del documento oficial Modelo 1 - Programa de intervención de ONG/Entidad colaboradora ([http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/descargas/Modelo_1 - Programa de intervencion de ONG-Entidad Colaboradora.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/descargas/Modelo_1_-_Programa_de_intervencion_de_ONG-Entidad_Colaboradora.pdf)):

- Nombre de la entidad colaboradora/ONG
- Denominación del programa de intervención
- Población a la que se dirige
- Tipo de programa y línea de actuación
- Ámbito temporal
- Objetivos
- Actividades concretas
- Medios personales
- Medios materiales
- Coste económico y financiación
- Indicadores de evaluación.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, mediante escrito de entrada el 11 de Febrero de 2020, la entidad solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

La solicitud tuvo entrada el día 9 de enero de 2020, en la SG Instituciones Penitenciarias, órgano competente para resolver la petición realizada por la Fundación Ciudadana Civio, tal y

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

como se comunicó por vía electrónica el 9 de enero de 2020, de acuerdo con la documentación adjunta a la presente reclamación.

Transcurrido más de un mes desde la presentación de la solicitud de acceso a la información pública sin haber recibido respuesta, la Fundación Ciudadana Civio solicita una resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al que pide amparo ante el silencio administrativo ante la solicitud de acceso a la información pública registrada.

3. Con fecha 13 de febrero de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. La respuesta a la solicitud de alegaciones tuvo lugar el 10 de marzo de 2020 en los siguientes términos:

Es preciso señalar que mediante resolución de 9 de marzo de 2020 y registro de salida de la notificación de la misma fecha, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias procedió a conceder a la Fundación Ciudadana Civio el acceso a la información solicitada, (se adjunta copia del justificante de registro de salida de la notificación de la resolución y la información facilitada).

Dicho lo anterior, y dado que se aporta en vía de alegaciones la información solicitada, de acuerdo con lo establecido en el art. 82.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se solicita que, por razones de celeridad en este procedimiento se abra el trámite de audiencia al interesado con el fin de que alegue lo que estime pertinente en relación a la información proporcionada.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato legal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.

En la resolución, el Ministerio incluye una tabla que contiene información sobre *Servicio de gestión de penas y medidas alternativas, Programa/taller y Entidad*, desglosado por provincias y localidades, con el siguiente comentario:

Ámbito temporal: BIENIO 2020/2021.

Objetivos: *no hay tratamiento informático de la información solicitada.*

Actividades concretas: *no hay tratamiento informático de la información solicitada.*

Medios personales: *no se puede proporcionar información nominativa por la Ley de Protección de Datos. Se adjunta en ANEXO I la estadística numérica por centros penitenciarios, sin datos personales.*

Medio materiales: *no hay tratamiento informático de la información solicitada.*

Coste económico y financiación: sin coste para la Administración.

Indicadores de evaluación: no hay tratamiento informático de la información solicitada.

La resolución contiene anexa una *Memoria de las intervenciones realizadas por las ONGs/Entidades colaboradoras en las unidades penitenciarias*, con los siguientes apartados: *Unidad penitenciaria y tipo: profesional o voluntario*.

4. El 13 de marzo de 2020, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 19 de marzo de 2020 e indicaban lo siguiente:

El Ministerio del Interior ha respondido a parte de la información solicitada por la Fundación Ciudadana Civio, pero no ha proporcionado todos los datos que pedíamos en nuestra solicitud de acceso. Además, no ha señalado los motivos por los que no ofrece el resto de información requerida.

Por ello, mantenemos nuestra petición de amparo ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el fin de acceder al conjunto de datos pedido.

Además, cabe destacar que esta misma solicitud se ha hecho ante el Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, que nos ha dado acceso a toda la información requerida, con el nivel de desglose y detalle pedido inicialmente.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, 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](#)⁵, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁶](#), regula 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. Primeramente, ha de recordarse que la presente reclamación ha sido interpuesta por la desestimación por silencio administrativo (en virtud de lo dispuesto en el art. 20.4 de la LTAIBG) de la solicitud de información presentada y, en consecuencia, debe analizarse el aspecto formal relativo a la falta de contestación en plazo a la entidad solicitante.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo 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.*

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha señalado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la Administración no respondió al reclamante en el plazo de un mes para resolver, sin que exista causa que lo justifique.

En este sentido, el Ministerio del Interior conoce perfectamente que debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, al objeto de facilitar el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016](#)⁷ o más recientes [R/0234/2018](#)⁸ y [R/0543/2018](#)⁹) sobre esta dilación en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual "*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*". La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. Sentado lo anterior, hay que analizar a continuación el fondo de la cuestión debatida, sobre la cual la entidad reclamante entiende que ni se le ha proporcionado toda la información solicitada ni el Ministerio justifica por qué no puede entregarla.

Comprobada la respuesta que ofrece la Administración a la solicitud de acceso- una vez presentada reclamación- se puede concluir que, efectivamente, no da respuesta a todo lo señalado en la solicitud de información aunque sí indica algunos argumentos en los que se basa la concesión parcial de la información solicitada, entre ellos, la falta de tratamiento automatizado de la información y la protección de datos personales.

En base al primero de los argumentos, la falta de tratamiento automatizado de la información justificaría no entregar datos sobre *objetivos, actividades concretas, medios materiales e indicadores de evaluación*.

Por otra parte, la protección de datos personales justificaría, a juicio de la Administración, no entregar datos sobre *medios personales*, aunque adjunta en ANEXO I la estadística numérica por centros penitenciarios, sin esos datos personales.

Por último, en relación al *coste económico y financiación*, se informa que los programas de intervención a los que se refiere la solicitud de información no tienen coste para la Administración.

De esta manera, constado en el expediente que

⁷ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html

- Contrariamente a lo señalado por la entidad reclamante, la Administración ha informado sobre *Nombre de la entidad colaboradora/ONG, denominación del programa de intervención, población a la que se dirige y tipo de programa, coste económico y financiación y línea de actuación.*
 - La Administración aún no ha informado aún sobre *objetivos, actividades concretas, medios personales, medios materiales e indicadores de evaluación*, expresando las causas por las que no hace entrega de estos datos, que deben ser analizadas a continuación.
5. Aclarado lo anterior, es importante hacer constar que todos los datos que se solicitan han sido recopilados previamente a través del documento oficial Modelo 1 - Programa de intervención de ONG/Entidad colaboradora - que figura en la página Web de Instituciones Penitenciarias, por lo que se encuentran en poder del Ministerio en el momento de la solicitud.

También hay que hacer constar que, en el presente caso, no se están pidiendo datos de carácter personal, sino información genérica sobre medios personales, que no tiene porqué incluir la identificación unívoca de personas físicas, puesto que bastaría con hacer una relación numérica anónima de los integrantes que participan por cada ONG en cada programa o taller realizado en cada Centro Penitenciario o Centro de Inserción Social que dependen de Instituciones Penitenciarias, así como el número de reclusos o de funcionarios que también participan en los mismos. De esta manera, no resulta de aplicación a este supuesto el límite de la protección de datos contenido en el [artículo 15 de la LTAIBG](#)¹⁰.

No obstante, aunque no haya sido invocado por la Administración, hay que analizar si esta elaboración de información mezclando diferentes parámetros podría constituir una acción previa de reelaboración de las contempladas como causa de inadmisión en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

Dicho precepto debe analizarse en los términos del criterio interpretativo nº 7 de 2015, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y que se pronuncia en los siguientes términos:

"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

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a15>

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."

Por su parte, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de analizar dicha causa de inadmisión.

En este sentido, la Sentencia nº 60/2016, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid el 25 de abril de 2016: *"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".*

Igualmente, la Sentencia de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017 dictada en el recurso de apelación nº 63/2016 *"El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia".*

Asimismo, no debe dejar de mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, que indica lo siguiente: *"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación*

amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información (...).

Atendiendo a lo anterior y aún teniendo presente que, tal y como ha indicado expresamente el Tribunal Supremo, la aplicación de una causa de inadmisión ha de ser debidamente justificada y argumentada, lo que no se ha producido en este caso dado que la Administración ni tan siquiera menciona dicha causa de inadmisión, entendemos que, atendiendo a la naturaleza de la información solicitada, que la misma se recoge en un formulario que deben cumplimentar las entidades que realizan la intervención y que la Administración señala que dicha información no es tratada de forma informática, la respuesta a la solicitud de información exigiría un tratamiento que incurriría, a nuestro juicio, en el concepto de reelaboración al que se refiere el art. 18.1 c) de la LTAIBG.

Así, y al carecer de un tratamiento automatizado o informatizado de la información, ha de acudirse expresamente a todos y cada uno de los expedientes relativos a programas de intervención llevados a cabo por entidades colaboradoras/ONGs que desarrollan uno o varios programas de intervención en el ámbito penitenciario, dirigidos a la reeducación y la reinserción social de los internos, y en ellos realizar una búsqueda específica, seleccionando *objetivos, actividades concretas, medios personales, medios materiales e indicadores de evaluación* para encontrar los datos solicitados, realizar un sumatorio de los mismos y presentarlos al reclamante de manera comprensible e inteligible dentro de un informe-resumen *ad hoc*, actuación que, a nuestro juicio, supone una labor previa de reelaboración prevista como causa de inadmisión en el art. 18.1 c)

Por todo lo expuesto, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, con entrada el 11 de febrero de 2020, contra el MINISTERIO DEL INTERIOR.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹¹](#), 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, de 1 de octubre¹²](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, 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-Administrativa¹³](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>