



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-016382

N/REF: R/0374/2017

FECHA: 15 de marzo de 2018

**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], en representación de la Fundación Ciudadana CIVIO, con entrada el 8 de agosto de 2017, 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 y en los archivos de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, [REDACTED] presentó con fecha 17 de julio de 2017 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, con el siguiente contenido:

- *Me gustaría conocer el número de plazas para reclusos de cada uno de los centros penitenciarios, para los distintos regímenes de internamiento y en total, desde el año 2011 hasta la actualidad.*
- *Les agradecería que el formato de la información sea reutilizable (Excel, csv, etc.)*

2. Mediante Resolución de fecha 3 de agosto de 2017, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al solicitante, informándole de lo siguiente:

- *Con relación a la solicitud presentada se informa que la misma requeriría la oportuna elaboración de los datos de manera expresa para cada uno de los centros penitenciarios teniendo en cuenta que la capacidad operativa de cada establecimiento, fluctúa según las*

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



*circunstancias globales y el dato es cambiante a lo largo de cada mes y año dentro del espacio temporal solicitado.*

- *Por lo tanto, conforme a lo dispuesto en el art. 18.1. c), se le comunica la inadmisión de su solicitud dado que sería necesaria una labor previa de elaboración.*

3. El 8 de agosto de 2017, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, escrito de Reclamación de presentado por [REDACTED], indicando que actuaba en representación de la Fundación Ciudadana CIVIO, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en el que manifestaba lo siguiente:

- *Que el 03/08/2017 el secretario general de Instituciones Penitenciarias emitió una resolución en la que inadmitía la solicitud al amparo del artículo 18.1.c de la ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. En su motivación alega que "la capacidad operativa de cada establecimiento fluctúa según las circunstancias temporales y el dato es cambiante". Sin embargo, la solicitud de información no pide la situación minuto a minuto del número de plazas, dato que debería tener Instituciones Penitenciarias para gestionar los distintos centros. Por tanto, se entiende que el Ministerio del Interior debería ser capaz, sin llegar a caer en reelaboración, de proporcionar el dato de número de plazas para reclusos.*
- *Solicito una resolución del Consejo de Transparencia al amparo del artículo 24 de la ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.*

4. El 9 de agosto de 2017, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que por dicho Departamento se realizaran las alegaciones consideradas oportunas.

Dichas alegaciones tuvieron entrada el 5 de septiembre de 2017 e indicaban lo siguiente:

- *Antes de exponer las razones que ampararon la resolución de 3 de agosto de 2017, en la que conforme a lo dispuesto en el artículo. 18.1.c de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitía a trámite la solicitud de acceso a la información pública formulada por [REDACTED], resulta procedente hacer las siguientes consideraciones:*

*PRIMERA.- El reclamante dice actuar como representante de la "Fundación Ciudadana Civio, con CIF XXXXXXXXX. En este sentido, cabe señalar que el interesado realizó una solicitud de información, el 17 de julio de 2017, a través del Portal de la Transparencia, a instancia personal. Sin embargo, mediante correo electrónico de 7 de agosto de*



2017, formula reclamación ante el CTBG, presentándose y actuando ahora -en representación de la citada Fundación. En este sentido, se tendría que valorar como cuestión previa, si el interesado que actúa ahora como representante de la citada Fundación tiene, en el presente caso, legitimación activa para reclamar, dado que la solicitud inicial de información fue presentada a título personal. Por otra parte, es preciso señalar que [REDACTED] no aporta ningún documento que acredite la representación de la Fundación de referencia. Conviene tener presente que, si bien la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no exige acreditar un interés legítimo para ejercer el derecho de acceso a determinada información, no lo es menos que la reclamación regulada por dicha ley ante ese CTBG, como medio sustitutivo de los recursos administrativos, en los términos previstos por el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, es una vía impugnatoria que, como prevé este precepto, debe respetar los principios del procedimiento administrativo. En este sentido, debe tenerse en cuenta:

1º) Que [REDACTED] formuló su solicitud de acceso sin que invocara estar actuando en calidad de representante de una entidad; es decir, que lo hacía a título personal.

2º) Que, sin embargo, al tiempo de presentar su reclamación (sustitutiva del recurso administrativo y no sustraída a los principios que rigen el procedimiento administrativo en nuestro ordenamiento) dice hacerlo en condición de representante de la Fundación Ciudadana CIVIO.

3º) En cualquier caso, contrariamente a lo exigido por el artículo 5.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no acredita la representación con la que actúa, siendo así que la representación, en el procedimiento administrativo (cualquier procedimiento administrativo) sólo se presume para la realización de actos de trámite, nunca tratándose de recursos o sus medios sustitutivos, como son las reclamaciones.

En definitiva, este Departamento considera que no se puede tener por reclamante a una persona jurídica, a la que el [REDACTED] dice representar sin acreditarlo, y que no es la misma que formuló la solicitud inicial. No se pretende con ello defender un rigorismo injustificado, pero tampoco llevar el antiformalismo en el procedimiento administrativo al punto de prescindir de la elemental exigencia de que solicitante y reclamante (o recurrente) y calidad con que actúan sean coincidentes, cuestiones, por lo demás, de indudable trascendencia en caso de interposición de recurso contencioso-administrativo.

SEGUNDA.- Es preciso señalar que el interesado remitió al CTBG la reclamación por correo electrónico, y que por lo tanto, no quedó acreditada



la identidad del reclamante. Tampoco se señaló el lugar o medio de notificación en el que deseaba se le practicasen las comunicaciones, no cumpliendo con lo establecido en el artículo 17.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. En este sentido, dicho artículo dispone que, entre otros requisitos, (aunque referidos a la solicitud son aplicables a las reclamaciones y recursos), "La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de: a) La identidad del solicitante. b) Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones". También, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en su artículo 66.1, dispone que "las solicitudes que se formulen deberán contener:

b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.

e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio."

En definitiva, distinto del medio y del lugar de notificación es la dirección de correo electrónico del solicitante que prevé el artículo 66.1.b) de la citada Ley, como mero contenido facultativo de la solicitud ("adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico"), puesto que no sustituye ni puede suplir el preceptivo medio/lugar de notificación administrativa.

TERCERA.- Respecto al fondo de la reclamación ahora planteada, procede significar que, la SGIIPP en escrito de 11 de agosto de 2017, notificado a través de la Aplicación de GESAT, ha facilitado al interesado la información solicitada (se adjunta copia del justificante de salida de la notificación).

5. Esta Reclamación, tramitada bajo el numero de procedimiento R/0374/2017, finalizó mediante Resolución de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de fecha 18 de septiembre de 2017, en la que se acordaba INADMITIR la Reclamación presentada por [REDACTED] en representación de la Fundación Ciudadana CIVIO, con fecha de entrada el 8 de agosto de 2017, contra la Resolución de 3 de agosto de 2017, del MINISTERIO DEL INTERIOR.

La inadmisión se basaba en que la Reclamación no ha sido presentada por el interesado que presentó la solicitud ni por su representante. Ha sido más bien al revés: la persona física que realizó la solicitud de información- que debe entenderse realizada a título individual puesto que no indicaba que lo hacía



*actuando en representación de otra persona- es diferente de la persona jurídica que presenta la reclamación que, a su vez, está representada en el procedimiento de recurso por la persona física que originalmente realizó la solicitud. Por ello, cabe concluir que en el presente caso no existe legitimación para presentar Reclamación.*

6. Con fecha 7 de noviembre de 2017, [REDACTED], en nombre de la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, presentó escrito, denominado Recurso de Revisión, contra 3 resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (R/0284/201 de fecha 11 de septiembre de 2017; R/0374/2017 y R/0421/2017, ambas de 18 de septiembre de 2017) por las que se inadmitían a trámite las reclamaciones presentadas por la mencionada Fundación por falta de legitimidad activa para reclamar. En concreto, la inadmisión se fundamentaba en el hecho de que, según la documentación obrante en el expediente, el acceso a la información había sido solicitado por una persona física ([REDACTED]) mientras que la reclamación había sido presentada por esta misma persona en nombre de la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, una persona jurídica, lo que provocaba un problema de legitimación.

El recurso se fundamentaba en escrito de la Dirección General de la Gobernanza Pública del Ministerio de Hacienda y Función Públicas, responsables del Portal de la Transparencia, fechado el 2 de octubre de 2017 y denominado *Incidencia en el empleo de certificados de representante de persona jurídica en la aplicación de gestión de solicitudes de acceso a la información pública- GESAT-*, en el que se certifica que las solicitudes de acceso identificadas en un listado habían sido presentadas por [REDACTED], en nombre y representación de la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO. En el listado mencionado se incluían las solicitudes que habían sido objeto de reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, referenciadas en el apartado precedente.

7. Mediante Resolución de 1 de diciembre de 2017, de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se acordó

**“Primero:** *Anular las resoluciones dictadas por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno los días 11 y 18 de septiembre de 2017, en los procedimientos R/0284/2017, R/0374/2017 y R/0421/2017, por ser contrarias al ordenamiento jurídico.*

**Segundo:** *Incoar procedimientos de Reclamación en los citados expedientes, conforme determina el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

**Tercero:** *Notificar el presente Acuerdo a [REDACTED], representante de CIVIO.*

*Contra el presente Acuerdo no cabe la interposición de recurso alguno.”*



Este Acuerdo de Revocación se sustentaba en los siguientes razonamientos:

*“El presente Acuerdo, basado en el precitado Dictamen del Consejo de Estado nº 639/2016 y en la aparición de nuevos documentos esenciales que no pudieron ser tenidos en cuenta en el momento de resolver, se dicta contra tres resoluciones desfavorables para el recurrente que impidieron la tramitación de sus reclamaciones en ejercicio del derecho de acceso a la información pública consagrado en el artículo 105.1 de la Constitución Española y desarrollado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por lo que no supone dispensa o exención no permitida por las leyes ni es contrario al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico, ya que no presupone trato de favor para la parte recurrente ni desfavorable para ninguna otra parte afectada y pretende salvaguardar el interés público que subyace en el propio ejercicio del derecho a la información pública, que es el de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, cumpliendo, de esta manera, con el ordenamiento jurídico vigente.”*

8. El 7 de diciembre de 2017, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado al MINISTERIO DEL INTERIOR del Acuerdo de Revocación dictado, al objeto de que por dicho Departamento se realizaran las alegaciones consideradas oportunas.
9. El 5 de febrero de 2018, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno lo siguiente:
  - *Se remite copia del escrito enviado a la Dirección General de Gobernanza Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por el que este Departamento ministerial solicita informe en relación a la rectificación de la certificación expedida por la esa Dirección General en relación a la solicitudes de acceso a la información pública relativas a los expedientes 001-014898 y la 001-016382, presentadas a través de la sede electrónica del Portal de la Transparencia del Gobierno de España y tramitadas a través de GESAT, en el sentido de que en estos casos, el acceso a la información la ha solicitado [REDACTED], con DNI XXXXXXXX, y no [REDACTED] en nombre y representación de la Fundación Ciudadana Civio, con CIF XXXXXXXX.*
  - *Por ello, al objeto de que este Departamento ministerial en el trámite de audiencia alegue lo que considere oportuno y aporte el informe solicitado, solicita al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que el plazo de quince días para formular las alegaciones solicitadas quede interrumpido hasta la recepción del mismo.*
10. El 13 de febrero de 2018, el Consejo de Transparencia contestó al Ministerio, indicándole que *En orden a aclarar la cuestión de si en los concretos expedientes GESAT ya mencionados, la solicitud fue realizada por la Fundación ciudadana*



CIVIO, en tanto que titular del derecho o por [REDACTED], persona física, en calidad de representante de la mencionada Fundación, por parte de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ACUERDA LA SUSPENSIÓN por espacio de UN MES del plazo para resolver las reclamaciones R-0284-2017 y R-0374-2017 a que se hace referencia en el cuerpo de este escrito, a efectos de que ese Ministerio presente la documentación solicitada a la DGGP del MINHAFP o cualquier otra que considere relevante para la tramitación de las resoluciones sustanciadas ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Esta contestación fue recepcionada por el Ministerio el mismo día 13 de febrero de 2018. Hasta la fecha, no ha tenido entrada en el Consejo de Transparencia la documentación referida.

## 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, el Presidente 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 primer lugar, deben atenderse las consideraciones de carácter formal alegadas por el MINISTERIO DEL INTERIOR y que son relativas a la legitimación activa de la Fundación Ciudadana CIVIO para presentar la Reclamación.

Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, aportada en el escrito de Reclamación, la solicitud de fecha 17 de mayo de 2017, fue presentada por [REDACTED]. En el justificante de presentación de la solicitud figura tanto el Documento Nacional de Identidad (DNI) del solicitante, como la dirección de correo electrónico designada a efectos de notificaciones.



Por otro lado, la Reclamación presentada ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con fecha 15 de junio y entrada el día 16, indica expresamente lo siguiente: [REDACTED], con DNI XXXXXXXX, en representación de la Fundación Ciudadana Civio, con CIF XXXXXXXX.

A este respecto, debe señalarse que el artículo 5 – sobre *Representación* - de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone lo siguiente:

1. *Los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado.*

2. *Las personas físicas con capacidad de obrar y las personas jurídicas, siempre que ello esté previsto en sus Estatutos, podrán actuar en representación de otras ante las Administraciones Públicas.*

3. *Para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación.*

4. *La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia.*

*A estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento apud acta efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente.*

5. *El órgano competente para la tramitación del procedimiento deberá incorporar al expediente administrativo acreditación de la condición de representante y de los poderes que tiene reconocidos en dicho momento. El documento electrónico que acredite el resultado de la consulta al registro electrónico de apoderamientos correspondiente tendrá la condición de acreditación a estos efectos.*

6. *La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquélla o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran.*

7. *Las Administraciones Públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados. Dicha habilitación deberá especificar las condiciones y obligaciones a las que se*



*comprometen los que así adquieran la condición de representantes, y determinará la presunción de validez de la representación salvo que la normativa de aplicación prevea otra cosa. Las Administraciones Públicas podrán requerir, en cualquier momento, la acreditación de dicha representación. No obstante, siempre podrá comparecer el interesado por sí mismo en el procedimiento.*

4. Por otro lado, el artículo 66 – sobre *Solicitudes de iniciación* - de la misma norma dispone que

*1. Las solicitudes que se formulen deberán contener:*

*a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.*

*b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.*

*c) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.*

*d) Lugar y fecha.*

*e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.*

*f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.*

Asimismo, según el artículo 112 de la Ley 39/2015:

*1. Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, **podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición**, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y 48 de esta Ley.*

*La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.*

*2. Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la*



*presente Ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo.*

*En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado.*

*La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley.*

Finalmente, debe recordarse que según el apartado 1 del art. 23 de la LTAIBG,

*1. La reclamación prevista en el artículo siguiente tendrá 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 el caso que nos ocupa y tal y como ha quedado descrito en los antecedentes de hecho, especialmente en el número 6, la presente Reclamación, aparentemente, no fue presentada por el interesado que presentó la solicitud ni por su representante, razón por la que se inadmitió su tramitación en un primer momento.

Sin embargo, por medio de los nuevos documentos aportados al procedimiento, se ha llegado a comprobar que, en realidad, las solicitudes de acceso identificadas habían sido presentadas por ██████████, en nombre y representación de la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, entre ellas, la solicitud que había sido objeto de la presente Reclamación ante este Consejo de Transparencia, que, por ello, acordó la revocación de su Resolución de inadmisión inicial. Esta conclusión se alcanzó tras comprobar que la Dirección General de la Gobernanza Pública del Ministerio de Hacienda y Función Públicas, responsable del Portal de la Transparencia, certificó estos extremos.

Por ello, cabe concluir que en el presente caso sí existe legitimación para recurrir, que corresponde a la Fundación CIVIO, representada por el ██████████, como figuraba en la solicitud de acceso inicial, razón por la cual debe admitirse a trámite.

5. En cuanto al fondo de la cuestión debatida, esto es, *el número de plazas para reclusos de cada uno de los Centros Penitenciarios, para los distintos regímenes de internamiento y en total, desde el año 2011 hasta la actualidad, la Administración entiende que se requeriría la oportuna elaboración de los datos de manera expresa para cada uno de los Centros Penitenciarios, teniendo en cuenta que la capacidad operativa de cada establecimiento fluctúa según las circunstancias globales y el dato es cambiante a lo largo de cada mes y*



año, dentro del espacio temporal solicitado. Por lo tanto, entiende que es de aplicación lo dispuesto en el art. 18.1. c) de la LTAIBG.

Este precepto legal debe ser interpretado conforme indica el Criterio Interpretativo CI/007/2015 de 12 de noviembre de 2015, elaborado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente conferidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, que se resume a continuación:

- *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.*

6. La mencionada causa de inadmisión también ha sido analizada por los Tribunales de Justicia, que se han pronunciado en el siguiente sentido:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de Madrid y Sentencia en Apelación nº 47/2016, de 7 de noviembre de 2016, de la Audiencia Nacional: “La interpretación del art. 18.1. c) de la Ley 19/2013 ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española,



*desarrollados por esta Ley" (Artículo 12), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual "el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud.*

*Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad".*

*(...) Al margen de disquisiciones sobre el concepto de la reelaboración de información que no influyen en el presente caso, donde no se impugnan los criterios interpretativos fijados por el CTBG, la recurrente no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición."*

- La Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que *"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 esta 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".*
- Y la Sentencia 63/2016, dictada en Apelación, de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala que *"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" (...).*
- Finalmente, debe recordarse también lo indicado por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, *"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." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1"(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

*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. (...)*

7. En el caso que nos ocupa, este Consejo de Transparencia entiende que resulta de aplicación la causa invocada, por las siguientes razones:

- Lo que se solicita es el número de plazas para reclusos por cada Centro Penitenciario en España, de lo que debemos excluir a Cataluña, que desde 1984 tiene plenas competencias en materia penitenciaria, en base al Real Decreto 3482/1983, de 28 de diciembre.
- Actualmente, existen folletos de presentación de los últimos Centros Penitenciarios inaugurados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (Murcia II, Pamplona I, Las Palmas II, Ceuta y Málaga II) en los que se hace público el dato relativo al número de celdas por planta (<http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/documentos/folletos.html>).
- Igualmente, en la dirección URL <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/centrosPenitenciarios/ficha.html?ep=0066> está disponible un Localizador de Establecimientos Penitenciarios por Nombre, Tipo y Provincia, en el que efectuando una sencilla búsqueda, da como resultado una ficha con el número de celdas y el número de celdas complementarias de cada Centro Penitenciario. Así, por ejemplo, realizando una búsqueda aleatoria sencilla por el Centro Penitenciario de Mallorca (Baleares), arroja un resultado de 1006 celdas y de 138 celdas complementarias. Otra búsqueda aleatoria por el Centro Penitenciario de San Sebastián, Guipúzcoa, arroja un resultado de 115 celdas y de 27 celdas complementarias. Se puede entender que el número de celdas es el número de plazas por recluso, ya que la legislación penitenciaria española solamente permite un recluso por celda, como en la mayoría de países europeos.

Por ello, aunque la Administración disponga de la información que se le solicita de manera algo dispersa, debe realizar una labor de búsqueda, recolección y elaboración mediante una suma de la información concreta almacenada y solicitada para elaborar un Informe a medida con el que dar satisfacción al



Reclamante, lo que, en palabras de la Audiencia Nacional, supone una acción de reelaboración.

La herramienta de búsqueda que la Administración pone a disposición de las personas en su página Web permitiría al Reclamante elaborar él mismo la información que precisa, sin necesidad de encargar dicha tarea a aquella.

En consecuencia, la presente Reclamación debe ser desestimada, por resultar de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

### III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], en representación de la Fundación Ciudadana CIVIO, con fecha de entrada el 8 de agosto de 2017, contra la Resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de 3 de agosto de 2017.

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, de 1 de octubre, de 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.

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

