



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

N/REF: RT 0300/2017

**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 con número de referencia RT/0300/2017 presentada por [REDACTED], 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. En fecha 9 de agosto de 2017 tuvo entrada en este Consejo, Reclamación formulada por el interesado al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, la LTAIBG), al no estar conforme con la respuesta del Ayuntamiento de Madrid a la solicitud de información formulada el 13 de junio.
2. En concreto el interesado solicitaba:

*“1 - Una copia del protocolo/reglamento/reglas por las que se determinan el bloqueo a determinados tipos de contenidos, dominios o IPs en las conexiones del Ayuntamiento de Madrid que incluya tanto los criterios aplicados para decidir si una web se bloquea o no desde su conexión, como los cargos de las personas que lo deciden.*

*2 - Un listado de los dominios y/o direcciones IP a los que bloquean el acceso desde las conexiones a internet del Ayuntamiento de Madrid. (En caso de ser una lista dinámica en la que varíen las webs/IPs a las que se bloquea el*

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



acceso, se solicita copia de la última lista con fecha anterior a un mes de la recepción de esta petición)

3 - En caso de tener distintos accesos a internet con distintos privilegios en el Ayuntamiento de Madrid, un listado con la categorización de las distintas conexiones a internet que tienen, así como un listado de los dominios y/o direcciones IP a los que bloquean el acceso desde cada una de sus conexiones. (En caso de ser listas dinámicas en la que varíen las webs/IPs a las que se bloquea el acceso, se solicitan copias de las últimas listas con fecha anterior a un mes de la recepción de esta petición).

El 13 de julio se emite la resolución del Gerente de Informática del Ayuntamiento de Madrid (IAM), a su solicitud en la que se concluye conceder el acceso a la información solicitada con el siguiente contenido:

*“El Ayuntamiento de Madrid proporciona acceso a Internet a ciudadanos a través de ordenadores o WiFi proporcionados por el Ayuntamiento en el interior de edificios municipales.*

*Este servicio es gratuito y se atiene a la legislación sectorial vigente derivada de la Ley General de Telecomunicaciones.*

*El acceso a Internet se produce a través de infraestructura municipal y se establecen determinados filtros por dos razones:*

- *razones de seguridad: o filtrado el acceso a webs con contenido potencialmente dañino.*
- *razones de consumo de recursos: o filtrado el acceso a webs cuyos contenidos son grandes consumidores de ancho de banda que pudieran ocasionar problemas de rendimiento en la infraestructura municipal.*

*El filtrado se realiza mediante el bloqueo de dominios. En circunstancias puntuales, también se puede realizar el bloqueo de alguna IP, pero tan solo en el caso de detección de IPs maliciosas que estén tratando de comunicarse con equipos municipales.*

*Según la instalación municipal de la que se trate, existen dos filtros diferentes: el proporcionado para las personas que acceden a Internet en: los **Centros de Mayores y en más de 300 edificios municipales** que tienen acceso WiFi gratuito en alguna zona común (Oficinas de Atención al Ciudadano, Centros Culturales, Centros de Mayores, etc.), y los **puestos de las Bibliotecas Municipales***

*El Ayuntamiento de Madrid tiene un proveedor del filtrado que agrupa los dominios por categorías. Actualmente, el proveedor define las categorías especificadas en el enlace <https://1/sitereview.bluecoat.com/categories.jsp>*



*Las categorías a las que se puede acceder en estos ámbitos son las siguientes:*

*El acceso a Internet en los Centros de Mayores y a través de WiFi en otros centros municipales está filtrado para aquellos dominios que estén en las categorías: Contenido mixto/Potencialmente de adulto, Contenido para adultos, Desnudos, Expresión sexual, Armas, Contenido extremo, Elusión de proxy, Estafa/Cuestionable/Ilegal, Pornografía, Pornografía infantil, Sustancias controladas, Uso compartido de contenido multimedia, Violencia/Odio/Racismo, Piratería informática, Software potencialmente no deseado, Sospechoso y Suplantación de identidad.*

*El acceso en las Bibliotecas municipales está filtrado para aquellos dominios que estén en las mismas categorías anteriores y, además: Servidores de contenido, Telefonía por Internet, Juegos, Juegos de azar, Punto a punto (P2P).”*

3. Tras la interposición de la reclamación por parte del interesado, mediante escrito de 18 de agosto de 2017, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo, se dio traslado del expediente, por una parte, al Director General de Transparencia y Atención a la Ciudadanía a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formularan las alegaciones que estimasen por conveniente, aportando asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizar.

A través de un escrito del Gerente de IAM con fecha de registro de entrada en esta Institución de 31 de agosto de 2017, se pone de manifiesto que:

*“En la información facilitada, y tal y como el propio interesado reconoce en su reclamación, el Ayuntamiento de Madrid describe el acceso a Internet, a través de ordenadores o WiFi que el Ayuntamiento de Madrid proporciona a los ciudadanos en el interior de edificios municipales, y el filtrado que éste tiene. Este filtrado es realizado por un proveedor según categorías.*

*En la resolución citada se informó que el Ayuntamiento de Madrid decide las categorías filtradas en base a criterios generales definidos, si bien desconoce las webs/IPs/dominios que pertenecen a cada categoría.*

*La pertenencia a una categoría u otra de los millones de webs/IPs/dominios existentes en Internet es un trabajo continuado que realiza el proveedor en base a la inteligencia de su producto. Solicitada información a dicho proveedor, nos ha indicado que no es posible proporcionar un listado de los dominios/URL´s categorizados en un momento concreto. La categorización se realiza en tiempo real y a diferentes niveles.*



*No es una opción listada sino un servicio que toma forma a lo largo del tiempo y del cual se contrata su derecho de uso, de acuerdo a los requisitos legales establecidos. La variabilidad de esta información a tiempo real, amén del volumen al que hemos hecho referencia, determinaría incluso la aplicación de la causa de inadmisión referida en el artículo 18.1 b) de la LTAIP, tal como pone de manifiesto la resolución de ese Consejo 89/2015, de 20 de mayo.*

*No obstante, es posible conocer en qué categoría ha clasificado el actual proveedor de filtrado municipal cualquier dominio/URL. Para ello, se puede acudir a la página <https://sitereview.bluecoat.com/sitereview.jsp>.*

*Una vez conocida la categoría de un dominio concreto, y de acuerdo a los criterios de filtrado en bibliotecas, centros de mayores y otros centros municipales indicados en la resolución de fecha 13/07/2017, se puede conocer si ese dominio está filtrado. Esa página permite asimismo solicitar al proveedor de filtrado la revisión de la categoría que tiene asignado un dominio concreto.*

*En definitiva, entendemos que la información suministrada en su día cumple con la obligación de transparencia de la Administración Municipal, ya que el artículo 13 de la LTAIP reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está disponible.*

*Por ello en el caso que nos ocupa y teniendo en cuenta el artículo 18.1 c) de la LTAIP podría inadmitirse esta reclamación puesto que la información que solicita el ciudadano requiere una acción previa de reelaboración imposible de ejecutar e innecesaria por cuanto existe un recurso técnico adicional de consulta.*

*Por último, el reclamante pide en su escrito que “el IAM del Ayuntamiento de Madrid confirme que en ningún caso se procede al filtrado de webs/IPs/dominios por otro motivo que no sea el descrito, así como el cargo de la persona que decide el bloqueo”.*

*A este respecto y por lo que se refiere al filtrado confirmamos lo expresado en la resolución citada sin que pueda aportarse información adicional y en cuanto a la persona que decide el bloqueo, se trata de una cuestión nueva que el interesado incorpora a su escrito de reclamación, pero que no fue solicitada en su día por él, cuestión esta que no es admisible por cuanto supondría crear un escenario de absoluta inseguridad jurídica para el propio destinatario de la solicitud, tal como afirma la Resolución 171/2015, de 4 de septiembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su FJ 5º. Al ser esta reclamación sustitutiva de los recursos administrativos regulados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y regirse por las normas de tramitación de los recursos administrativos (artículo 24.3 LTAIP), no cabe ampliar el objeto de lo solicitado en fase de recurso*



*Esta es una vía administrativa revisora que no ampara la solicitud de nuevos contenidos no pedidos en su día a través de la solicitud cuya resolución ahora se reclama.*

*En todo caso, el responsable de Seguridad de la Información en el Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Públicos y de los servicios y sistemas de información es el Gerente del IAM.”*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) 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, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto *“salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley”*. Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

*“1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. (...).*

*2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.*

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad de Madrid (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno) suscribieron el pasado 2 de noviembre de 2016 un *Convenio para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y*



Buen Gobierno -BOE, n. 13, de 16 de enero de 2017- en los supuestos de resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial, así como por los entes, organismos y entidades integrados en el sector público autonómico o local.

3. Por lo que respecta al fondo del asunto, y mediante su resolución de 13 de julio de 2017, IAM estimó la solicitud de información formulada por la ahora reclamante, a excepción de la información de la que no disponía, e igualmente en las alegaciones realizadas con motivo de la presentación de la reclamación consideraba de aplicación la causa de inadmisión prevista en la letra c) del artículo 18.1 de la LTAIBG, esto es, se trataría de información "para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración", puesto que se trataría de realizar una información *ad hoc* para el interesado.

El concepto de información pública que recoge la LTAIBG se restringe a aquella información que obre en poder de un organismo o entidad de los sujetos a la LTAIBG en el momento en que se produce la solicitud. Así, el artículo 13 de la LTAIBG entiende por información pública "*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 tanto, el concepto de información pública parte de una premisa inexcusable como es la propia existencia de la información en el momento de formulación de la solicitud de acceso.

Por parte de este Consejo se han decantado unos criterios plasmados en un documento específico, elaborado en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas por las letras a) y e) del artículo 38.1 de la LTAIBG. Se trata, del CRITERIO INTERPRETATIVO CI/007/2015, de 12 de noviembre, en el que se delimita el alcance de la noción de "reelaboración" como causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG [disponible en [http://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)].

En dicho documento se delimita el concepto de "reelaboración" en el sentido de que *«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»*. De manera que, continúa el CI/007/2015, *«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"»*.

De acuerdo con esta premisa, se añade, la reiterada causa de inadmisión *«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».*

4. La primera consideración que se induce del artículo 18 de la LTAIBG y de los diferentes argumentos contemplados en el aludido CI/007/2015, de 12 de noviembre, se refiere al hecho de que el citado precepto legal enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información que se configuran como reglas, en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de ello, la interpretación de las causas de inadmisión al caso concreto ha de llevarse a cabo a través de la técnica de la subsunción, de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. De acuerdo con ello, la forma de proceder en el presente caso consistirá, precisamente, en esclarecer si la información objeto de esta reclamación se trata de un supuesto de “reelaboración” -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG -consecuencia jurídica-.

Este planteamiento ha de ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. En este sentido hay que traer a colación el apartado 1 del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017, de acuerdo con el cual,

*“La Ley 19/2013, ha venido a facilitar y hacer eficaz el derecho a la información de los ciudadanos sin necesidad de motivar la solicitud de información, es decir, la acreditación de un interés legítimo (art. 17.3), como se deducía del viejo art. 35 h y 37 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre del PAC, hasta la nueva redacción dada por dicha Ley 19/2013. Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia 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. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art. 13 de dicha Ley, de lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art. 82 de la Ley 30/1992).*



5. Tomando en consideración lo expuesto en el anterior Fundamento Jurídico cabe concluir desestimando la reclamación presentada. En efecto, tal y como se ha alegado por IAM, tanto en la contestación ahora recurrida como en las alegaciones remitidas a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, *“El Ayuntamiento de Madrid decide las categorías filtradas en base a criterios generales definidos, si bien desconoce las webs/IPs/dominios que pertenecen a cada categoría. La pertenencia a una categoría u otra de los millones de webs/IPs/dominios existentes en Internet es un trabajo continuado que realiza el proveedor en base a la inteligencia de su producto. Solicitada información a dicho proveedor, nos ha indicado que no es posible proporcionar un listado de los dominios/URL’s categorizados en un momento concreto. La categorización se realiza en tiempo real y a diferentes niveles”*

Circunstancia que en el caso concreto que ahora nos ocupa, justifica, desde una perspectiva material, la invocación de la causa de inadmisión de reelaboración prevista en el artículo 18.1.c), dado que, la información ha de *Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información*, según se afirma en el precitado CRITERIO INTERPRETATIVO CI/007/2015, de 12 de noviembre, o, en los términos empleados por la jurisdicción contencioso-administrativa, concurre el presupuesto de que “la información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación” –Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9, de 25 de abril de 2016-.

De modo que, al apreciar razonablemente que concurre el supuesto de reelaboración previsto en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, la Reclamación planteada ha de ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada, por [REDACTED], por entender que concurre la causa prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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