



RESOLUCIÓN

S/REF: 001-019368

N/REF: R/0038/2018 (100-000313)

FECHA: 10 de abril 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], con entrada el 29 de enero de 2018, 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 contenida en el expediente, [REDACTED] presentó, con fecha 19 de diciembre de 2017, solicitud de acceso a la información dirigida al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) con el siguiente texto:

En diversos centros penitenciarios existen aparatos de rayos X para control de paquetes, que han sido adquiridos a lo largo de diversos años, por lo que son de distintos modelos, y, por tanto, las emisiones de radiaciones son diferentes.

Como en cualquier tipo de instalación de este tipo, los trabajadores que los manejan requieren una vigilancia de la salud específica, que debe adaptarse a las emisiones de dichos aparatos.

Por todo ello, en virtud de lo dispuesto en la mencionada Ley de Transparencia, SOLICITA se le facilite la siguiente información:

1/ Instalaciones de rayos X para control de paquetes distribuidas por centros penitenciarios, marca y modelo de las mismas, año de adquisición, así como dosis de radiación que emiten.

2. Mediante resolución de 12 de enero de 2018, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al solicitante en los siguientes términos:

En relación con la primera cuestión, relativa a instalaciones de rayos X para control de paquetes distribuidas por centros penitenciarios, marca y
reclamaciones@consejodetransparencia.es



modelo de las mismas y año de adquisición, se adjunta anexo donde se reflejan los equipos dados de alta por los Centros Penitenciarios en el módulo de inventario SOROLLA 2.

Indicar que no es posible informar sobre "dosis" de radiación emitidas por cada uno de estos aparatos, ya que depende de las características técnicas, modelos, etc., y no se dispone de los datos técnicos precisos, lo que requeriría un trabajo de reelaboración de la información

3. Mediante escrito de entrada el 29 de enero de 2018, [REDACTED], de conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia en base a los siguientes argumentos:

(...)

3. Que la información facilitada por el Secretario General de Instituciones Penitenciarias da un acceso parcial a la solicitada.

De conformidad con el artículo 16 de la Ley 19/2013: "En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante qué parte de la información ha sido omitida".

El acceso parcial a la información solicitada a través de la Ley de Transparencia contempla que los datos no facilitados son aquellos que aparecen limitados por el artículo 14 de la propia Ley.

No cabe la posibilidad de admitir la petición y no facilitar toda la información alegando las causas de inadmisión contempladas en el artículo 18 (en este caso su apartado c) "acción previa de reelaboración"), ya que la propia Ley contempla el acceso parcial con los límites del artículo 14 (seguridad nacional, defensa, relaciones exteriores, seguridad pública, etc).

No es facultad de la Administración Penitenciaria justificar el acceso parcial a la información fuera de los límites establecidos legalmente.

También establece el artículo 16 de la Ley 19/2013 la obligación de indicar al solicitante qué parte de la información ha sido omitida, circunstancia que tampoco se cumple en la información facilitada por el Director del Centro Penitenciario de Valdemoro, que de forma genérica contempla que "la información demandada que no consta en el anexo sería preciso una tarea de comprobación y reelaboración", sin detallar qué información es la omitida, y que en cualquier caso no podría estar omitida por el criterio de reelaboración, sino por cualquiera de los límites previstos en el artículo 14 de la propia Ley.

4. Que entrando a valorar el criterio de "reelaboración" aludido en la resolución objeto del presente recurso, tampoco se comparte este extremo.

La obligación de registrar las dosis de emisión de radiación viene contemplada en el Real Decreto 783/2001, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre Protección sanitaria contra las Radiaciones Ionizantes. El Capítulo III del Reglamento regula la Vigilancia del Ambiente de Trabajo y la Vigilancia Individual, estableciendo la obligación de registrar y notificar los resultados.



La Norma Técnica de Prevención 614 del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (documento nº 3) contempla la irradiación, contaminación y exposición del organismo a la acción y los efectos de la radiaciones ionizantes en los generados de rayos X, también contempla los límites de dosis.

En consecuencia toda la información solicitada obra en poder de la Administración en cumplimiento de la normativa indicada.

5. Que según Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre de 2015, referente a la reelaboración de la información, puede entenderse aplicable cuando la "información que se solicita, si bien relativa al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba elaborarse expresamente para dar una respuesta, por ejemplo haciendo uso de diversas fuentes de información o cuando carezca de los medios técnicos razonables que sean necesarios para extraer y explotar la información, de tal manera que no sea posible proporcionar la solicitada".

El Consejo de Transparencia entiende que una solicitud no puede inadmitirse por el hecho de afectar a una pluralidad muy importante de asuntos, que tampoco ocupa en el presente, o expedientes, al no estar contemplada como tal entre las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG ni entre los límites al derecho de acceso del artículo 14.

En este caso el Reclamante solicita información relativa a la dosis de radiación emitida por cada uno de los aparatos de Rayos X para control de paquetes que se encuentran en los Centros dependientes de la Secretaria General de IIPP. Todos los extremos de la información solicitada obra en poder de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias en cumplimiento de lo establecido en la normativa de aplicación, principalmente el Reglamento sobre protección sanitaria contra las radiaciones ionizantes.

4. El 29 de enero de 2018, le fue remitida al MINISTERIO DEL INTERIOR, a través de su Unidad de Información de Transparencia, la documentación obrante en el expediente al objeto de que por dicho Departamento se realizaran las alegaciones consideradas oportunas. En el escrito de alegaciones, de 2 de abril de 2018, se indicaba lo siguiente:

(...)

Segundo.- Una vez examinadas de las alegaciones ahora formuladas en la reclamación presentada por el interesado ante el CTBG, se considera que ninguna de ellas desvirtúan la causa por la que se inadmitió el acceso a una parte de la petición. En este sentido, la SGIIPP ratifica que no es posible informar sobre "dosis" de radiación emitidas por cada uno aparatos de rayos X, ya que depende de las características técnicas, modelos, etc., y no se dispone de los medios técnicos precisos para extraer estos datos, lo que requería un trabajo de reelaboración de la información para poder facilitarla, motivo este, por el que no se puede facilitar esa parte de la información al interesado.



Tercero.- Por todo ello, este Departamento ministerial se ratifica en la resolución de la SGIIPP de 12 de enero de 2018, al considerar que ha quedado acreditado que el mencionado centro directivo ha facilitado la parte de información de la que disponía, al no poseer más datos referidos a las instalaciones de rayos X para control de paquetes distribuidas por centros penitenciarios que los proporcionados en su día.

Consecuencia de todo lo expuesto, este Departamento Ministerial considera que la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias 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.

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 previo a un eventual y potestativo recurso contencioso-administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

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

3. En primer lugar, deben realizarse una serie de consideraciones sobre la aplicación de lo previsto en el art. 16 de la LTAIBG.

Como bien conoce el reclamante, porque así lo indica en su escrito de reclamación, el precepto señalado indica lo siguiente:

En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.

Como bien se desprende de la literalidad del precepto transcrito, de lo que debe ser informado el solicitante cuando el acceso parcial sea aplicado, es de que hay



parte de la información solicitada que no se proporciona, no la identificación concreta de lo omitido. Es decir, se debe señalar que hay parte de la información que ha sido omitida pero no qué parte de la información no se proporciona. Esta conclusión es lógica si tenemos en cuenta la finalidad del acceso parcial: evitar que con el acceso se perjudique alguno de los límites al acceso previsto en el art. 14 al que se refiere el propio art. 16. Sin en lugar de indicar que hay información que no se proporciona se indica qué información se omite, en realidad se estaría proporcionando un dato relativo a la información cuyo acceso se restringe, precisamente para evitar un perjuicio a los bienes e intereses del art. 14 de la LTAIBG.

Sentado lo anterior, tampoco comparte este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la apreciación relativa a que el acceso parcial sólo puede predicarse de casos en los que sea de aplicación algún límite de los previstos en el art. 14 de la LTAIBG.

En efecto, debe tenerse en cuenta que en el caso que nos ocupa se pide determinados tipos de informaciones que deben ser considerados individualmente a la hora de proporcionar una respuesta a la solicitud. Nada obsta, por lo tanto, que pueda considerarse y argumentarse debidamente que a algún o algunos de los tipos de informaciones solicitadas les pueda ser de aplicación una causa de inadmisión de las previstas en el art. 18 de la LTAIBG.

4. Entrando ya en el fondo del asunto que nos ocupa, ha quedado debidamente señalado en los antecedentes de hecho que la respuesta que proporciona la Administración al solicitante abarca toda la información solicitada excepto la relativa a las dosis de radiación que emiten cada una de las instalaciones de rayos X para control de paquetes que se encuentran en los centros penitenciarios.

La denegación de esta concreta información viene argumentada en la necesidad de realizar una acción previa de reelaboración en el sentido de la causa de inadmisión prevista en el art. 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 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.

- 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".*
- 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.(...)*

5. Atendiendo a lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno debe recordar a la Administración que, tal y como ha indicado expresamente el Tribunal



Supremo, la aplicación de una causa de inadmisión ha de ser debidamente justificada y argumentada. Así, y atendiendo tanto a la respuesta proporcionada a la solicitud como a lo señalado en el escrito de alegaciones, ciertamente hubiera sido deseable que se expusieran más claramente los argumentos por los que aportar las dosis de radiación de cada instalación de rayos X requiere de una acción previa de reelaboración.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la información que sí se proporciona, tal y como señala expresamente el MINISTERIO DEL INTERIOR, es la contenida en el módulo de inventario SOROLLA 2. Es decir, se proporciona la información que se recoge en el inventario desarrollado en el aplicativo a disposición de los centros gestores del gasto público. Tal y como se recoge en la página web del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, (...) *el proyecto SOROLLA se orienta a facilitar la gestión económica que se realiza en los centros gestores del gasto de la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, las unidades administrativas de las Universidades y otros Entes Públicos.*

Dentro de las herramientas de gestión se incluye

Un sistema de gestión del inmovilizado material instrumentado a través del módulo de Gestión de Inventario que permite el mantenimiento actualizado de dicho inventario, tanto desde el punto de vista de los detalles de su composición como en su faceta contable.

A este respecto, y como ha indicado la Administración, es la información relativa a la marca, modelo y año de adquisición de las instalaciones de rayos x la que puede ser proporcionada porque es la que se encuentra disponible por parte de los centros en los que dichas instalaciones están instaladas. Y ello, a nuestro juicio, más allá de las consideraciones vertidas por parte del reclamante en el sentido de que el dato relativo a las dosis de radiación de cada una de las instalaciones debe encontrarse disponible en cumplimiento de la normativa vigente que es de aplicación.

Es decir, sin entrar a valorar que la respuesta proporcionada pudiera implicar un incumplimiento de la normativa que el solicitante señala como de aplicación- función esta que no se encuadra entre las encomendadas a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno- no es menos cierto que la Administración es clara al afirmar que el obtener el dato que no se proporciona- y que no se dispone tal y como es solicitado- exigiría una acción expresa de reelaboración para obtenerlo y así poder proporcionarlo. En este caso, por lo tanto, estaríamos ante una situación que los Tribunales de Justicia han considerado encuadrable en la causa de inadmisión del art. 18.1 c) de la LTAIBG.

6. Finalmente, y en atención a la consideración aludida por el interesado en su escrito de reclamación en el sentido de que tiene la condición de [REDACTED] la Agrupación de los Cuerpos de la Administración de



Instituciones Penitenciarias (ACAIP) entendemos necesario que debe recordarse lo ya mencionado anteriormente, por ejemplo, en los expedientes R/0462/2016 y R/0025/2017 en el siguiente sentido:

En relación a lo anterior, no obstante, no debe dejarse de lado el acceso a la información regulado por la LTAIBG, configurado como un derecho de amplio ámbito objetivo y subjetivo y, especialmente, el concepto de información pública y, por lo tanto el posible objeto de una solicitud de información que la ley consagra: todo contenido o documento que obre en poder de un organismo sujeto a la norma que haya sido obtenido o elaborado en el ejercicio de sus funciones.

Este hecho- entender que puede ser objeto de una solicitud de información cualquier información que posea el organismo o entidad al que se dirija la misma así como que no sea necesario motivar la solicitud, por lo que no está vinculada a la titularidad de un interés por parte del solicitante, hace difícil cuando no imposible, sustraer del marco de la LTAIBG una solicitud de información que cumpla las condiciones indicadas en la misma.

Sin embargo, este Consejo de Transparencia también quiere recordar que el objetivo final de la LTAIBG es el escrutinio de la acción pública, y ello mediante el conocimiento del proceso de toma de decisiones como medio de rendición de cuentas de los responsables públicos. Y desde esa perspectiva deben ser analizadas, a nuestro juicio, las solicitudes de acceso a la información que tengan su amparo en la misma. Por ello, se recuerda que el conocimiento de información en el marco de las relaciones laborales encuentra su acomodo natural en el régimen que constituyen tanto el Estatuto de los Trabajadores como el Estatuto Básico del Empleado Público en caso de que sea de aplicación, que contienen vías para la adecuada comunicación entre las partes concernidas.

Es decir, si bien se considera que el marco para el intercambio de información en el ámbito de las relaciones laborales del Organismo es el derivado del Estatuto de los Trabajadores, no es menos cierto que el derecho de acceso a la información pública se reconoce a todas las personas según el artículo 12 de la LTAIBG, por lo que, aunque es deseable que las peticiones de información de los representantes de los trabajadores se canalicen haciendo uso de las disposiciones legales específicamente establecidas para ello, esto no es argumento para no proporcionar respuesta a una solicitud de información presentada con arreglo al derecho reconocido en la LTAIBG.

7. Como conclusión, en atención a los argumentos expuestos en los apartados precedentes de esta resolución, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] frente la resolución de 12 de enero de 2018 del MINISTERIO DEL INTERIOR.

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