



Resolución 229/2022

S/REF: 001-065241

N/REF: R/0264/2022; 100-006587

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Datos de absentismo por causas médicas de los trabajadores de Instituciones Penitenciarias en el período 2019-2021

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 31 de enero de 2022 el 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), la siguiente información:

Primero.- La dispersión en la publicación de la información relativa a los trabajadores que prestan servicio en el ámbito de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias impide a los representantes de los mismos llevar a cabo con eficiencia las tareas que legalmente les vienen asignadas.

Por todo ello, en virtud de lo dispuesto en la mencionada Ley de Transparencia y teniendo en cuenta lo dispuesto en el dictamen 304/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre este tema, SOLICITA se le facilite la siguiente información:

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

1/ Datos de absentismo por causas médicas de los trabajadores de Instituciones Penitenciarias en el período 2019-2021 desglosado por años de la siguiente manera:

En el ámbito de los servicios periféricos: Centros Penitenciarios y de Inserción Social, distinguiendo en cada uno de ellos entre personal laboral y funcionario, y en el caso de estos últimos, si fuera posible, diferenciando entre las diferentes áreas (oficinas, mixta, vigilancia...).

En el ámbito de los servicios centrales: Subdirecciones Generales de la Secretaría General de II.PP., distinguiendo asimismo en cada una de ellas entre personal funcionario y laboral.

2. Mediante resolución de fecha 18 de febrero de 2022, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al solicitante lo siguiente:

Se informa que, en la actualidad, siguiendo el modelo que se comunica de forma trimestral a la Subdirección General de Innovación, Calidad e Inspección de los Servicios, el absentismo se desglosa por grupos profesionales de acuerdo con los artículos 76 y 77 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y dentro de estos grupos también se desglosa por días de vacaciones y asuntos particulares, horas de permiso, horas de otras ausencias y días de IT.

En archivo aparte se adjuntan los datos enviados del periodo solicitado.

Este archivo contiene la siguiente información referida a los años 2020 y 2021, desglosado por meses y por grupos A1, A2, C1, laborales y totales: Total empleados, empleados 40 h., empleados 37:30 h, días de vacaciones y asuntos particulares, horas de permiso, horas de otras ausencias, días de IT, reducción jornada, horas deducción haberes.

3. Mediante escrito registrado el 19 de marzo de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido resumido:

(...)

El archivo que adjunta el Secretario General de Instituciones Penitenciarias, y cuyos términos doy por reproducidos, contiene una relación de datos cuyo desglose no responde a nuestra solicitud. Directamente se omite cualquier tipo de dato referente al año 2019.

Pero a mayores, la información que se facilita, como bien expondré a continuación, contiene una relación de datos que no responden a la solicitud planteada, Asimismo, y como bien

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

expondré a continuación, la información facilitada dista en exceso del criterio fijado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En primer lugar, y sin perjuicio de cuanto expondremos a continuación, es evidente que los datos de absentismo laboral solicitados por causas médicas en los distintos centros penitenciarios y de inserción social obran en poder de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, tanto en el ámbito de los servicios periféricos como centrales. Ello se acredita en los documentos que adjunto con los números 3 y 4.

El documento nº 3, bajo el título “Hoja de Registro de Personal Laboral”, facilita la información relativa a absentismo del personal laboral correspondiente al mes de junio de 2017 del CP Valencia. Como puede verse la información que contiene el documento distingue entre jornadas perdidas por CAUSAS MÉDICAS y por CAUSAS INSTITUCIONALES de forma expresa.

De la misma manera el documento nº 4 evidencia que los mismos datos obran relativos al personal funcionario.

Por tanto, de lo expuesto se deducen las siguientes tres conclusiones:

- 1) La información facilitada por el Secretario General de Instituciones Penitenciarias no responde a lo solicitado.*
- 2) Dicha información se encuentra en poder de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.*
- 3) No se deducen —a tenor de la respuesta dada por la Administración— razones técnicas, materiales o jurídicas que impidan facilitarla.*

Ese Consejo, en su resolución 304/2019 —dictada con motivo de una solicitud idéntica a la actual— estimó una solicitud idéntica a la actual, reprochando a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias la inconcurrencia de las causas de inadmisión que, en ese caso, sí manifestó de forma explícita; la inexistencia de razones materiales o técnicas que impidieran facilitar dicha información; y el encaje de esta dentro del artículo 12 LTAIBG. En aquella ocasión pese a que ese Consejo de Transparencia estimó el recurso presentado fue necesario solicitar la ejecución de la resolución dictada, ya que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias siguió sin facilitar la información que desde el Consejo se le había instado a facilitar.

Por cuanto antecede SOLICITO se tenga por presentado este escrito, se admita a trámite y se facilite la información solicitada relativa a absentismo del personal de Instituciones Penitenciarias.

4. Con fecha 22 de marzo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 6 de abril de 2022 se recibió escrito, con el siguiente contenido resumido:

(...)

Tal y como se informó en la en lo relativo a esta cuestión y a otras muchas planteadas por diferentes funcionarios de Instituciones Penitenciarias, los datos reclamados requieren una tarea de reelaboración que a mayores es ingente, lo que implica la imposibilidad de facilitar dicha información con los recursos disponibles, mucho más cuando la misma no se recoge, con carácter general en los términos que él señala y que se corresponden exclusivamente con lo que en el año 2017 informaba el centro penitenciario de Valencia de manera individual.

Además, ya se le indicó que requieren una tarea de reelaboración que constituye, per se, una causa de inadmisión de la solicitud, ello con independencia de que en ocasiones anteriores se hayan atendido peticiones similares.

Por tanto, consideramos que la solicitud de información inicialmente formulada está respondida en el informe ofrecido y ahora reclamado.

Dicho lo anterior, se aprecia que en la información facilitada falta la correspondiente al año 2019, que se adjunta en un anexo. Se adjunta la Información aportada y el Justificante de registro de salida de la Notificación en la que se indica que se ha puesto a disposición del interesado el citado anexo en el apartado "Otros documentos".

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato 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 38.2 c\) de la LTAIBG³](#) y en 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#) se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, "*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*".

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso a la información relativa a los "*datos de absentismo por causas médicas de los trabajadores de Instituciones Penitenciarias en el período 2019-2021*", formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

La Administración concede parcialmente el acceso proporcionando información referida a los años 2020 y 2021, desglosado por meses y por grupos A1, A2, C1, laborales y totales, alegando respecto del resto de la información de detalle requerida que "*los datos reclamados*

³ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

requieren una tarea de reelaboración que a mayores es ingente, lo que implica la imposibilidad de facilitar dicha información con los recursos disponibles, mucho más cuando la misma no se recoge, con carácter general en los términos que él señala y que se corresponden exclusivamente con lo que en el año 2017 informaba el centro penitenciario de Valencia de manera individual". En el marco del presente procedimiento de reclamación se complementa el acceso aportando la información correspondiente al año 2019.

Para el reclamante, la información proporcionada es incompleta, pues considera que *"la información que se facilita, contiene una relación de datos que no responden a la solicitud planteada, Asimismo, la información facilitada dista en exceso del criterio fijado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su resolución 304/2019 – dictada con motivo de una solicitud idéntica a la actual".*

4. Teniendo en cuenta que la reclamación presentada se circunscribe a la procedencia de la inadmisión de la solicitud en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, se ha de traer a colación el criterio de este Consejo y la jurisprudencia relativa a la aplicación de dicha causa de inadmisión, cuya concurrencia descansa en la necesidad de *reelaboración* de la información solicitada.

A estos efectos, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho. De ahí, que el Tribunal concluya que *«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.»*

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una *motivación clara y suficiente* de la necesidad de reelaborar la información para poderla facilitar al solicitante. En este caso, tal y como se ha recogido en los antecedentes, si bien la resolución inicial contenía una motivación excesivamente parca, en la respuesta que ofrece el Ministerio en el trámite de alegaciones se amplía la motivación con algo más de argumentación.

Constatada la existencia *formal* de esa justificación, procede verificar si las razones expuestas por el Ministerio evidencian la aducida *necesidad de tratamiento previo o reelaboración*. Desde esta perspectiva no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) «(...) *el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de «*una información pública dispersa y diseminada*», que requiera de una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

La jurisprudencia reseñada se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de *reelaboración de la información pública*. Esta doctrina se recoge posteriormente, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de «*expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas(...)*».

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe *elaborarse expresamente* para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información *voluminosa*-; así como a aquellos supuestos

en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

5. Partiendo de estos criterios, conviene aclarar que en la Resolución R/0304/2019 del Consejo de Transparencia que pone como ejemplo el reclamante, se solicitaban:

Datos de absentismo de los trabajadores de Instituciones Penitenciarias en el período 2015-2018 desglosado de la siguiente manera:

-En el ámbito de los servicios periféricos: Centros Penitenciarios y de Inserción Social, distinguiendo en cada uno de ellos entre personal funcionario y laboral, absentismo por causas médicas y por causas institucionales (permisos por enfermedad de familiares, por asistencia a diligencias judiciales...).

-En el ámbito de los servicios centrales: Subdirecciones Generales de la Secretaría General de II.PP., distinguiendo asimismo en cada una de ellas entre personal funcionario y laboral, absentismo por causas médicas y por causas institucionales.

A diferencia de la solicitud de acceso que nos ocupa ahora, no se pedía que en el caso del personal funcionario se diferenciara entre las diferentes áreas (oficinas, mixta, vigilancia...).

Además, la reclamación del año 2019 no se estimó en su integridad, sino de manera parcial, razonando que *“Por último, y en relación con la falta de diferenciación por Subdirecciones Generales de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, al realizarse el registro de la información globalmente considerándose como una unidad más, entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que parece lógico que, cuando se trata de un ámbito con tal cantidad e importancia de Servicios periféricos (Centros Penitenciarios e Inserción Social), los Servicios Centrales se traten como uno, no pudiendo proporcionar los datos diferenciados por Subdirecciones Generales. Por lo tanto, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe ser estimada parcialmente”.*

Aplicados estos mismos criterios al presente caso, se ha de entender que toda la información que se reclama, tal y como ha sido solicitada (desglosada por Centros Penitenciarios y de Inserción Social y subdirecciones generales de la Secretaría General de II.PP., distinguiendo en cada uno de ellos entre personal laboral y funcionario, y en el caso de estos últimos, si fuera posible, diferenciando entre las diferentes áreas (oficinas, mixta, vigilancia...), únicamente puede entregarse previa una compleja labor de reelaboración, ya que se trata de una información pública dispersa y diseminada por subdirecciones generales y áreas distintas, que

requiere de una tarea consistente en recabar, primero; ordenar, sistematizar y luego, finalmente, divulgar tal información.

Por lo expuesto, únicamente se ha de estimar la reclamación en la parte referida al acceso a los datos relativos al absentismo por causas médicas de los trabajadores de Instituciones Penitenciarias en el período 2019-2021 desglosado, en el ámbito de los servicios periféricos, por Centros Penitenciarios y de Inserción Social, distinguiendo en cada uno de ellos entre personal laboral y funcionario, información respecto de la cual no se considera justificada la concurrencia de la causa de inadmisión de la letra c) del artículo 18.1 LTAIBG con arreglo a los criterios y los precedentes reseñados.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 18 de febrero de 2022.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Datos relativos al absentismo por causas médicas de los trabajadores de Instituciones Penitenciarias en el período 2019-2021 distinguiendo entre personal laboral y funcionario y, en el ámbito de los servicios periféricos, desglosado por Centros Penitenciarios y de Inserción Social.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23. 1⁷](#), 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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, 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-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>