



Resolución 138/2022

S/REF: 001-065242

N/REF: R/0148/2022; 100-006425

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Información sobre importes de determinadas retribuciones devengadas en 2021

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante, [REDACTED] [REDACTED] Sindicato ACAIP (Agrupación de los Cuerpos de la Administración de Instituciones Penitenciarias), sindicato mayoritario en el ámbito penitenciario, solicitó el 31 de enero de 2022 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), lo siguiente:

Primero.- La Instrucción 11/2019 de la Secretaría General de IIPP recoge las Retribuciones derivadas de servicios realizados en prolongación de la jornada o en turno o cadencia distinto de la habitual que corresponda, a partir del 1 de julio de 2019.

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

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

1/ Cantidades devengadas desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2021 según lo dispuesto en la Instrucción 11/2019, desglosadas por meses y centros penitenciarios y de inserción social.

2. Mediante resolución de fecha 4 de febrero de 2022, el Secretario General de Instituciones Penitenciarias contestó al solicitante concediendo el acceso a la información, en los siguientes términos:

(...)

En primer lugar, se señala que de la SGIP dependen 81 Centros Penitenciarios y Centros de Inserción Social; esta cifra implica que, para facilitar los datos reclamados, es preciso realizar una tarea previa de reelaboración de las previstas en el artículo 18, c) de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por lo que constituye una causa de inadmisión de la solicitud.

En consecuencia, se ofrecen los siguientes datos exclusivamente por centro y año²:

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 15 de febrero de 2022, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24](#)³ de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

Que la contestación facilitada por parte de la Secretaria General de IIPP es incompleta, y se señala una causa de inadmisión basada en una presunta tarea previa de reelaboración, que, además de no ser tal, se aparta del criterio y actuación seguidos por la propia Administración penitenciaria en ocasiones precedentes.

Así, en respuestas facilitadas por la Administración penitencia en los expedientes de transparencia 001-55195 y 001-047032 se han facilitado los mismos datos que se solicitan ahora desglosados por centros y por meses (en el primer expediente citado correspondientes al período julio 2020 a enero 2021 y en segundo al período julio 2019 a agosto 2020) (documentos nº 3 y 4, respectivamente).

En ambos casos se facilitó sin mayores problemas la información solicitada y no se hizo referencia a alguna a que ello suponía una tarea previa de reelaboración.

² Se adjunta un cuadro en el que se desglosan los totales anuales por cada uno de los ochenta y un (81) centros penitenciarios dependientes de la indicada Secretaría General.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

Por tanto, tratándose del mismo tipo de retribución, sin que haya habido ningún cambio en la misma, no hay causa objetiva alguna que justifique esa modificación de criterio que lo único que produce es inseguridad jurídica.

Se acompaña dicha reclamación de las resoluciones de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias de 9 de abril de 2021 (expediente 001-55195) y de 17 de septiembre de 2020 (expediente 001-047032), en las que se da cumplida respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública efectuadas por el reclamante, respectivamente, sobre “cantidades devengadas desde el 1 de julio de 2020 hasta el 31 de enero de 2021 según lo dispuesto en la Instrucción 11/2019, desglosadas por meses y centros penitenciarios y de inserción social” y “las cantidades devengadas desde el 01-07-2019 al 31-08-2020 desglosadas por centros penitenciarios, relativas a la I/ 11-2019” (no consta este anexo).

4. Con fecha 15 de febrero de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio del Interior al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 4 de marzo de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

(...)

«Tal y como se informó en la respuesta dada inicialmente al Sr. xxx en lo relativo a esta cuestión y a otras muchas planteadas por diferentes funcionarios de IIPP, 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.

Además, tal y como ya se dijo, 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 impugnado».

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.

5. Con fecha 10 de marzo de 2022, se trasladaron las alegaciones del referido Departamento ministerial al interesado a efectos de que formulase lo que tuviese por conveniente. . El 17 de marzo de 2022 se recibieron las alegaciones del reclamante, en las que se indica lo siguiente:

(...) la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias en ese informe trata de justificar el no facilitar la información solicitada porque hay muchas peticiones formuladas por funcionarios de IIPP y de "recursos disponibles". Ello no puede justificar la denegación en el acceso a la información. El número de peticiones formuladas, quizá, pueda deberse precisamente a la falta de transparencia de ese organismo en relación a cuestiones tan importantes como la percepción de complementos de productividad.

En el ámbito de Instituciones Penitenciarias, debido a la continuidad en la prestación del servicio, la cuestión de la distribución de esta productividad concreta, que retribuye los servicios extraordinarios por meses, no es baladí, ya que puede permitir discernir si en aquellos donde mayor número de jornadas se pagan presentan una carencia estructural de personal o se trata de algo puntual.

En tercer lugar, el informe de la Secretaría General de IIPP señala que aunque se haya facilitado la misma información en ocasiones anteriores, no se tendría por qué haber hecho. Esta situación genera inseguridad jurídica, ya que se aparta totalmente del criterio de actuación seguido por ese organismo, no ya en una, sino en al menos dos ocasiones.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG⁴](#) 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 Gobierno⁵](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁶](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁷](#) 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".

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

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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

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, 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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a concreta información sobre abono de un complemento retributivo en los centros penitenciarios dependientes del Ministerio del Interior en el ejercicio 2021, desglosada por meses y centros penitenciarios.

La Administración ha facilitado la información en cómputo anual, sin el desglose solicitado, argumentando que para facilitarla en la forma pretendida es preciso llevar a cabo una tarea previa de reelaboración, por lo que constituye una causa de inadmisión de la solicitud en aplicación del artículo 18.1.c) LTAIBG. Disconforme con esa valoración el reclamante indica que dos solicitudes previas sobre la misma materia fueron atendidas por la indicada Secretaría General (SG IIPP) de forma desglosada (mediante las resoluciones de 9 de abril de 2021, expediente 001-55195, y de 17 de septiembre de 2020, expediente 001-047032), por lo que entiende que no concurre causa objetiva alguna que justifique el cambio de criterio ministerial. En sus alegaciones ante este Consejo, la Administración insiste en que los datos reclamados requieren de una *“ingente”* tarea de reelaboración, por lo que la reclamación ha de ser inadmitida, y ello con independencia de que *“en ocasiones anteriores se hayan atendido peticiones similares”*. Finalmente, el reclamante insiste en sus argumentos en sus alegaciones ante el CTBG.

4. A la hora de aplicar esta causa de inadmisión es preciso traer a colación el criterio de este Consejo y la jurisprudencia relativa a su aplicación fundada en la efectiva necesidad de reelaboración de la información solicitada.

En este sentido, 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; motivación que, en este caso y tal como se ha reproducido anteriormente, si bien la resolución inicial contenía una fundamentación parca, sí se aprecia una mayor argumentación en la respuesta que ofrece el Ministerio en trámite de alegaciones.

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.

Jurisprudencia, la reseñada, que 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, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de

enero (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 y se precisa, 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.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso, a juicio de este Consejo de Transparencia, no cabe considerar que la justificación proporcionada por la Administración satisfaga los requisitos necesarios para admitir que concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG. La mera afirmación de la importante carga de trabajo que ello supondría (la “ingente tarea de reelaboración”), cuando esta información ya ha sido facilitada en fechas anteriores al mismo reclamante, resulta claramente insuficiente para justificar la aplicación de una causa de inadmisión que debe ser interpretada en términos restrictivos y que, según la doctrina jurisprudencial reproducida, se ha de limitar a aquellos casos en los que la información se encuentra dispersa y diseminada y, por tanto, sea necesario realizar complejas operaciones previas para recabarla, ordenarla y sistematizarla.

A lo anterior cabe añadir que, de conformidad con el artículo 35.1.c) la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: c) Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes.*

En el presente caso, el Departamento ministerial concernido no ha ofrecido una motivación suficiente, fundada en datos objetivos y contrastables, para apartarse del criterio seguido en sus resoluciones de 9 de abril de 2021, expediente 001-55195, y de 17 de septiembre de 2020, expediente 001-047032, referidos a la misma materia, por lo que la resolución de 4 de febrero de 2022 ha de considerar carente de la motivación suficiente.

En definitiva, la reclamación presentada debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la Resolución de 4 de febrero de 2022 de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Cantidades devengadas desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2021 según lo dispuesto en la Instrucción 11/2019, desglosadas por meses y 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 23.1⁸](#), 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 octubre⁹](#), 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-Administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI