



Resolución 599/2018

S/REF: 001-021297

N/REF: R/0599/2018; 100-001652

Fecha: 14 de enero de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Informe de quejas contra funcionarios policiales (2013-2017)

Sentido de la resolución: Estimada

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, 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](#) (en adelante LTAIBG), con fecha 13 de febrero de 2018, la siguiente información:
 - *Informe de quejas, previsto en el artículo 17.3 del Real Decreto 951/2005, recibidas durante los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017 en las Provincia de A Coruña, Lugo, Pontevedra y Ourense.*
2. Mediante Resolución de fecha 4 de octubre de 2018, el Ministerio del Interior contestó al reclamante lo siguiente:
 - *En contestación a la solicitud de información efectuada, con fecha de entrada en esta unidad el 2 de octubre de 2018, se adjunta relación de las quejas presentadas para el periodo y ámbito petitionado.*

Provincia/año	2013	2014	2015	2016	2017
A CORUÑA	172	183	297	308	256
LUGO	29	41	28	46	26
OURENSE	37	35	28	41	23
PONTEVEDRA	154	130	131	267	159

3. Ante esta respuesta, el reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 15 de octubre de 2018, con el siguiente contenido:

- *Se me ha solicitado que concretara la información solicitada y he respondido que: Deseo recibir los INFORMES previstos en el mencionado Real Decreto en relación con las quejas presentadas contra funcionarios policiales durante los años mencionados.*
- *La inspección de personal y servicios de seguridad remitió una tabla con el número de quejas recibidas, pero no los informes previstos en el Real Decreto e que deberían existir según la normativa vigente.*

4. Con fecha 18 de octubre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al Ministerio del Interior, a través de su Unidad de Información de Transparencia, al objeto de que por dicho Departamento se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el 31 de octubre de 2018, el Departamento realizó las siguientes alegaciones:

- *El artículo 17.3 del real decreto 951/2005 prevé la realización de un informe global de las quejas y sugerencias recibidas en el año anterior, estructurado conforme a la clasificación prevista en el artículo 15.5 y en el que se incluirá una copia de las contestaciones dadas a las quejas y sugerencias.*
- *El informe solicitado, para el ámbito geográfico y periodo señalado, no es objeto de elaboración por esta Inspección de Personal y Servicios de Seguridad (IPSS). Acceder a lo solicitado por el peticionario supondría la confección "ex novo" del mismo, suponiendo esto una acción previa de reelaboración.*
- *No obstante lo anterior, que habría supuesto que la petición incurriera en causa de inadmisión conforme se determina en el artículo 18.1. c de la Ley la Ley 19/2003, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, la voluntad de aportar la información solicitada, llevó a esa IPSS a recolectar los datos cuantitativos que daban satisfacción al ámbito geográfico y periodos interesados. Sin embargo, no resulta factible proceder a la elaboración de otros análisis, pues supondría actuar sobre 2391 registros,*

como tampoco pueden ser facilitados sin una acción de disociación al encontrarse vinculados a datos de carácter personal.

- *El reclamante afirma en su escrito "que las causas esgrimidas en el art. 14. 1 letra e), f) y g) de la Ley 19/2013, "no contravienen el derecho de terceros para limitar la información solicitada en este caso".*
- *Teniendo en cuenta todo lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior 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, la Presidencia 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, en su artículo 12, regula 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, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en*

el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, el Reclamante presenta su solicitud de acceso el 13 de febrero 2018, contestando la Administración el 4 de octubre de 2018, es decir, transcurrido sobradamente el plazo de un mes, y sin justificación mínima sobre su excesiva demora.

En este sentido, se recuerda que la Administración debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para conseguir que las solicitudes de acceso a la información que se le presente lleguen al órgano encargado de resolver de la manera más rápida posible, para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente R/0100/2016 o el R/0234/2018) sobre este retraso en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual "*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*". La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. En cuanto al fondo del asunto, se trata de determinar si la contestación de la Administración a la solicitud de acceso inicial es correcta desde el punto de vista de la transparencia y del derecho de acceso; es decir, si ha contestado a todo lo solicitado de manera clara y concisa, siendo congruente con la petición recibida.

Previamente, hay que indicar que el [Real Decreto 951/2005, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado](#), se refiere al diseño de un marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado que permite integrar de forma coordinada y sinérgica una serie de programas básicos

para mejorar continuamente los servicios, mediante la participación de los distintos actores interesados: decisores políticos y órganos superiores, gestores y sociedad civil.

Su artículo 15.5 señala lo siguiente: *Para identificar los motivos que originan las quejas y sugerencias y los aspectos a los que se refieren, las quejas y sugerencias se clasificarán de modo que suministren información relevante sobre la prestación y mejora del servicio. La clasificación se adaptará a la estructura básica de códigos que se determine al efecto.*

Y su artículo 17 dispone que:

- 1. La Inspección General de Servicios de cada departamento hará el seguimiento de las quejas y sugerencias relativas a los órganos, unidades y organismos de su ámbito, tanto centrales como periféricos.*
- 2. El seguimiento de las quejas y sugerencias de los servicios periféricos integrados en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno corresponderá a la Inspección General de Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas.*
- 3. A estos efectos, la unidad a la que se refiere el artículo 14 remitirá a la Inspección General de Servicios de su respectivo ministerio, en el mes de enero de cada año, un informe global de las quejas y sugerencias recibidas en el año anterior, estructurado conforme a la clasificación prevista en el artículo 15.5 y en el que se incluirá una copia de las contestaciones dadas a las quejas y sugerencias.*

El mencionado art. 14 indica lo siguiente:

Los órganos y organismos incluidos en el ámbito de aplicación de este real decreto determinarán la unidad responsable de la gestión de las quejas y sugerencias con objeto de recoger y tramitar tanto las manifestaciones de insatisfacción de los usuarios con los servicios como las iniciativas para mejorar su calidad. Dicha unidad deberá, asimismo, ofrecer a los ciudadanos respuesta a sus quejas o sugerencias, informarles de las actuaciones realizadas y, en su caso, de las medidas adoptadas

El concepto de calidad que se prevé en este Real Decreto deriva de los principios recogidos en el antiguo artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y los artículos 3 y 4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. En consecuencia, tanto el propio concepto de calidad como el ordenamiento jurídico subrayan el imprescindible compromiso al máximo nivel de los órganos superiores y directivos para el impulso, desarrollo, seguimiento y control de los programas que se regulan

en este Real Decreto, en cuya aplicación se incluirán además las medidas necesarias para favorecer la igualdad entre hombres y mujeres.

5. Este Informe *estructurado* versa sobre las quejas y sugerencias recibidas en el año anterior con una copia de las contestaciones dadas a las quejas y sugerencias y debe ser elaborado por la *Inspección General de Servicios de cada departamento*, funciones que, aunque sostenga lo contrario, actualmente ejerce la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad, según consta en la propia página Web del Ministerio (<http://www.interior.gob.es/el-ministerio/funciones-y-estructura/secretaria-de-estado-de-seguridad>) : *Llevar a cabo, en el ámbito de sus funciones, el seguimiento de los programas de calidad establecidos en el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, y especialmente el de las quejas y sugerencias formuladas por los ciudadanos, en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.*

Recordemos que la finalidad perseguida por la LTAIBG, es conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.

6. En casos precedentes, por ejemplo, en el [procedimiento R/0312/2016](#), relativo al acceso al libro de quejas del Ministerio, se estimó la reclamación presentada, utilizando los siguientes argumentos:

“Respecto del concepto de reelaboración se debe citar el [Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre](#), elaborado por este Consejo de Transparencia que, en resumen, viene a declarar lo siguiente: (...)

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.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

- I. *El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.*

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”.

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

- II. *El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.*

En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.

- III. *Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: “Cuando la información objeto de la*

solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.

- IV. *En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes.*

En este sentido, la Ley 19/2013, establece en su artículo 5.4 que la Administración debe establecer “los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada...”.

Esta recomendación que supone una buena práctica y que opera desde la entrada en vigor de la Ley, puede relacionarse con la situación actual de los documentos e informaciones archivadas que, en muchos casos fueron objeto de elaboración y archivo en formatos PDF y similares.

En este caso, la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración.

Aplicado este Criterio al presente caso, se puede afirmar lo siguiente:

- *Los expedientes de quejas y sugerencias contienen datos personales de ciudadanos que no forman parte de la organización administrativa. A los meros efectos de definir la reelaboración, se debe entender que la anonimización o disociación de datos personales para evitar identificar a personas físicas concretas, pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, no es un supuesto que deba entenderse como reelaboración.*
- *En el caso en que los formularios de quejas y sugerencias estuvieran almacenados en formato papel o manual, podría facilitarse la información tal y como obra en poder de la Unidad tramitadora, para evitar así cualquier acción previa de reelaboración, como solicita el Reclamante, aunque requeriría una anonimización previa de los datos personales. En este caso, no podríamos estar hablando de que se está elaborando de nuevo la información, sino que se proporciona el acceso tal y como se dispone de ella.*

- *Nos queda el escenario en el que el Ministerio presenta electrónicamente un único formulario de quejas y sugerencias pero no almacena en Bases de Datos la información contenida en el mismo, como afirma aquél. Pues bien. Analizada por este Consejo la dirección URL a través de la cual el Ministerio proporciona el formulario electrónico de quejas y sugerencias se observa que, efectivamente, existe un formulario electrónico que no permite la incorporación o agregación de datos de manera electrónica por parte de los ciudadanos, dejando como única opción su impresión y relleno posterior a mano, para ser presentado por correo ordinario o presencialmente en la Unidad de Quejas y Sugerencias (Paseo del Prado, 18-20, planta baja, esquina con Lope de Vega. 28014 Madrid).*

Por ello, aun cuando no exista en el Ministerio una Base de Datos electrónica que recoja todos los datos que solicita el Reclamante, esta circunstancia no puede entenderse como argumento para denegar una información que existe y de la que dispone el órgano al que se ha dirigido la solicitud, sino que implicaría que, previa disociación de los datos personales que contuviera la información, se entregase la documentación al reclamante tal y como figura en los expedientes, según él mismo solicita.”

En el caso que nos ocupa, no se pide el acceso al libro de quejas, ya elaborado con anterioridad, sino a unos informes que, de existir previamente, deben obrar en poder de la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, órgano al que se ha dirigido la solicitud de acceso y encargado de su elaboración.

Aunque el volumen de registros al que acceder sea elevado y abarque distintas provincias, no puede catalogarse esta circunstancia como causa de inadmisión por reelaboración de la información, ya que es obligación de las unidades provinciales remitir esa información periódicamente a la Unidad Central. Igualmente, la disociación o anonimización de información tampoco es elemento constitutivo de reelaboración, aunque suponga una tarea añadida.

Consta en el expediente que la Administración ya ha realizado el *esfuerzo*- en su opinión, si bien no es más que el cumplimiento de la obligación legal de atender y dar cumplida respuesta a las solicitudes de información que presenten los ciudadanos al amparo de la LTAIBG- más importante, que es el de recabar los datos numéricos de las quejas presentadas durante los años solicitados. Por tanto, la labor que resta es la de entregar los informes en los términos que señala el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, aunque con ciertas cautelas añadidas. En este sentido, y al objeto de preservar los datos personales que dicha

documentación pudiera eventualmente contener, los mismos deberán ser eliminados del documento al amparo de lo previsto en el [art. 15.4 de la LTAIBG](#).

Por otro lado, y en atención al escrito de alegaciones dirigido por la Administración a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, del que parece desprenderse la no disponibilidad de la información solicitada, ha de indicarse que, si bien ha quedado debidamente argumentado a nuestro juicio en los apartados precedentes de la presente resolución que los informes solicitados debieran existir, en caso de que no existieran- en incumplimiento, por lo tanto, de la obligación que incumbe a la Administración- esta circunstancia deberá ser debidamente puesta de manifiesto.

7. Aclarado lo anterior, procede estimar la reclamación presentada, debiendo la Administración facilitar al reclamante la información solicitada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 15 de octubre de 2018, contra la Resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 9 de octubre de 2018.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 30 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información/documentación:

- *Informe de quejas, previsto en el artículo 17.3 del Real Decreto 951/2005, recibidas durante los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017 en las Provincia de A Coruña, Lugo, Pontevedra y Ourense,*
La información deberá proporcionarse de manera anonimizada. Asimismo, de no existir dichos informes, deberá hacerse constar expresamente en la contestación al reclamante.

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

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.](#)

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.](#)

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