



Resolución 131/2022

S/REF: 001-063614

N/REF: R-0138-2022 / 100-006413

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Períodos de disfrute de horas sindicales en centros penitenciarios

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 1 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), la siguiente información:

“Se solicita los periodos de disfrute de las horas de carácter sindical, con fechas concretas de los mismos, con indicación del sindicato correspondiente a dicho disfrute, de todos los Centros Penitenciarios de la Comunidad de Madrid y Servicios Centrales de la Calle Alcalá N.º 38, en el periodo comprendido desde septiembre de 2018 a diciembre de 2018 (ambos inclusive)”

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

2. Mediante resolución de fecha 10 de febrero de 2022 el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al solicitante lo siguiente:

"En contestación a la información solicitada al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno por [REDACTED] en el expediente 001-064175 sobre:

"Se solicita los periodos de disfrute de las horas de carácter sindical, con fechas concretas de los mismos, con indicación del sindicato correspondiente a dicho disfrute, de todos los Centros Penitenciarios de la Comunidad de Madrid y Servicios Centrales de la Calle Alcalá N.º 38, en el periodo comprendido desde septiembre de 2018 a diciembre de 2018 (ambos inclusive)", se informa:

En primer lugar, la recopilación de los datos solicitados que, además de lo que después se dirá, no están contenidos en ningún soporte digital de acceso general, motivo que ha llevado a demorar la respuesta ofrecida.

En segundo lugar, sólo los centros penitenciarios Madrid I, Madrid II, Madrid IV, Madrid V y Servicios Centrales disponen de esa información, no así Madrid III, Madrid VI y Madrid VII, que comunican que no consta en ningún soporte, por lo que los mismos no pueden volcarse de la aplicación informática de gestión de personal con la que actualmente operan, lo que implica la imposibilidad de facilitar dicha información solicitada con los recursos disponibles.

Esto es así debido a que el actual programa informático, de general utilización en los centros dependientes de la Secretaría General de IIPP, se implantó en 2019, no siendo hasta 2020 cuando la generalidad de los centros ha grabado todos los permisos disponibles y disfrutados por todos los empleados públicos, lo que incluye los de carácter sindical.

En cuanto a los datos correspondientes a los Centros de Inserción Social Josefina Aldeacoa (Navalcarnero), Melchor Rodríguez (Alcalá de Henares) y Victoria Kent (Madrid), comunican que no consta que ningún representante sindical haya disfrutado de crédito horario en el periodo solicitado.

Por último, es de vital importancia recordar que aun disponiendo de datos generales sobre el uso de permisos sindicales, ofrecerlos en los términos solicitados obliga a una tarea de reelaboración que, a tenor de dispuesto 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, constituye causa de inadmisión."

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 11 de febrero de 2022, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

“La información solicitada solo requiere la mera exposición de la misma.”

4. Con fecha 11 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 consideraran oportunas. El 22 de febrero de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

La Subdirección General de Reclamaciones del CTBG procedió a solicitar a la Unidad de Información y Transparencia del Ministerio del Interior, la remisión de las alegaciones que se consideraran oportunas a los efectos de tramitar la reclamación presentada. A estos efectos, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias informa lo siguiente: «Tal y como se le informó en la respuesta dada en lo relativo a esta cuestión y a otras muchas planteadas por diferentes funcionarios de IIPP, los datos reclamados y no ofrecidos no consta en ningún soporte, por lo que no pueden volcarse de la aplicación informática de gestión de personal con la que actualmente operan, lo que implica la imposibilidad de facilitar dicha información solicitada con los recursos disponibles. Además, tal y como ya se indicó, requieren una tarea de reelaboración que constituye, per se, una causa de inadmisión de la solicitud. Por tanto, consideramos que la solicitud de información inicialmente formulada está respondida en el informe ofrecido y ahora impugnado, mucho más cuando la reclamación no aporta argumento novedoso alguno salvo la reiteración de la petición» 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

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

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

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

Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ 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, 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 información sobre el disfrute de las horas de carácter sindical de todos los Centros Penitenciarios de la Comunidad de Madrid y Servicios Centrales desde septiembre de 2018 a diciembre de 2018 (ambos inclusive).
4. El Ministerio del Interior responde que los datos no están contenidos en ningún soporte digital de acceso general y que sólo los centros penitenciarios Madrid I, Madrid II, Madrid IV, Madrid V y Servicios Centrales disponen de esa información, que los centros Madrid III, Madrid VI y Madrid VII comunican que no consta en ningún soporte, y que los Centros de Inserción Social Josefina Aldecoa (Navalcarnero), Melchor Rodríguez (Alcalá de Henares) y Victoria Kent (Madrid), comunican que no consta que ningún representante sindical haya disfrutado de crédito horario en el periodo solicitado. Sin embargo, finalmente no concede el acceso a la información existente invocando la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) LTAIBG.

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>

5. Dado que el objeto del derecho de acceso a la información pública son, tal y como establece el artículo 13 LTAIBG antes reproducido, los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados, habiéndose proporcionado el Ministerio la información solicitada en relación con tres centros y declarado formalmente que no hay ninguna información en relación con otros tres, el objeto de la reclamación se ha de circunscribir a los datos relativos a los restantes cuatro centros y a los Servicios centrales respecto de los cuales se reconoce su existencia, pero no se concede invocando la cauda de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG.

En relación con la aplicación de la citada causa es preciso tener presente que nuestros Tribunales de Justicia ya han tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre su interpretación y alcance, sentando una muy estricta doctrina jurisprudencial al respecto. En este sentido, es obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES: TS: 2017: 3530), en la que el Alto Tribunal ya establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: "*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.*"

Y, en esa misma Sentencia, concluye sentando la siguiente doctrina en interés casacional:

*"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. 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." Posterior*mente, en la STS 810/2020, de 3 de marzo, (ECLI: ES: TS: 2020: 810) volvió sobre la cuestión, manifestándose en los siguientes términos: "*Ciertamente, 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, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976. De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración."

Y, en la STS 1256/2021, de 25 de marzo (ECLI: ES: TS: 2021: 1256), tras reproducir los razonamientos anteriores, precisó su entendimiento de lo dicho del siguiente modo: *"La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos."*

Esta jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido recientemente acogida y particularizada por la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero (ECLI: ES: AN: 2022: 359), en cuyo fundamento de derecho tercero razona en los siguientes términos sobre el sentido del concepto de reelaboración: *«Cuando el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia habla de que se inadmitirán las solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración", no puede abarcarse los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento*

Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido. Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación.

Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en 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, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».

Aplicando estos parámetros al caso que nos ocupa no cabe apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión alegada. El hecho de que la información no se encuentre en “ningún soporte digital de acceso general”, por sí solo, no puede considerarse suficientemente relevante para fundar una denegación del derecho de acceso. Por otra parte, se trata de información que se encuentra en expedientes administrativos perfectamente identificados, por lo que su recopilación es catalogable como un supuesto de reelaboración, máxime teniendo en cuenta que el reclamante únicamente solicita información relativa a 4 meses.

En consecuencia, se ha de estimar parcialmente la reclamación.

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 10 de febrero de 2022.

SEGUNDO: INSTAR al Ministerio del Interior a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *los periodos de disfrute de las horas de carácter sindical, con fechas concretas de los mismos, con indicación del sindicato correspondiente a dicho disfrute, de los centros penitenciarios Madrid I, Madrid II, Madrid IV, Madrid V y de los Servicios Centrales en*

el periodo comprendido desde septiembre de 2018 a diciembre de 2018 (ambos inclusive)”

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 el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), 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-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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>