



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-011460

N/REF: R/0113/2017

FECHA: 5 de junio de 2017

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 10 de marzo de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 31 de enero de 2017, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:
 - Número de sanciones de carácter leve, grave o muy grave impuestas por la Guardia Civil a sus 65.000 agentes durante la última década, desglosada por año.
 - Que se especifiquen los motivos que justificaron los castigos disciplinarios.
- El 14 de febrero de 2017, el MINISTERIO DE INTERIOR dictó Resolución dando respuesta a la solicitud de acceso de [REDACTED], exponiendo lo siguiente:
 - Una vez analizada la solicitud, se considera que parte de la información solicitada incurre en el supuesto contemplado en la letra c), del apartado 1, del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, por cuanto la misma es referida a información para cuya divulgación es necesaria una acción previa de reelaboración.
 - En consecuencia, con fundamento a lo dispuesto en los artículos 18, 20.2 y 22.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la

ctbg@consejodetransparencia.es



información pública y buen gobierno, se concede el acceso parcial a la información a que se refiere su solicitud, la cual figura en documento anexo a la presente resolución.

En el citado anexo figura la siguiente información:

- *Punto 1 de la solicitud: año y número total de sanciones por faltas leves, graves y muy graves en cada año.*
- *Punto 2 de la solicitud: En cuanto a los motivos que justificaron los "castigos disciplinarios" a que hace referencia en su solicitud, se sobreentiende que se refiere a las sanciones disciplinarias reguladas en los artículos 10 y siguientes de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, a cuyos efectos se informa que los diferentes motivos que justifican la imposición de las mismas se hallan relacionados con la comisión de las diferentes Faltas (acciones u omisiones), previstas como tales conductas sancionables en los artículos 7, 8 y 9 de la referida Ley Orgánica.*

3. Con fecha de entrada 10 de marzo de 2017, [REDACTED] [REDACTED] presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en aplicación de lo previsto en el art. 24 de la LTAIBG, con el siguiente contenido:

- *Se remite reclamación sobre el Expediente de Transparencia nº 001-011460 relativo a las sanciones disciplinarias impuestas por la Guardia Civil a sus agentes entre 2007 y 2016, para que estas sean desglosadas por faltas leves, graves o muy graves, así como por los tipos de hechos que las han provocado.*
- *La Guardia Civil se ha limitado a incluir una cifra gruesa que incluye las faltas leves, graves o muy graves.*
- *La Dirección General apelada alega que la información incurre en el supuesto contemplado en la letra c) del apartado 1, del artículo 18 de la Ley 19/2013. Sin embargo, para que una cifra esté agregada previamente debe haber estado desagregada, por lo que la alegación sobre que es necesaria una acción previa de reelaboración carece de fundamento.*
- *La réplica de la Guardia Civil a mi petición de información contrasta de manera clara con la ofrecida en paralelo por la Policía Nacional, que remite los tipos de faltas (muy grave y grave) y especifica el tipo del hecho sancionado, además del número de funcionarios implicados en cada año de la última década. Adjunto para su contraste y análisis las respuestas de ambos Cuerpos. Espero una respuesta positiva a mi reclamación.*

4. El 14 de marzo de 2017, este Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE INTERIOR, para que pudiera realizar alegaciones que se considerasen oportunas. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 4 de abril de 2017 y en ellas se indicaba lo siguiente:



- *Una vez analizada la mencionada reclamación, este Departamento ministerial ha podido comprobar que el reclamante hace mención en ella a que la intención de su petición inicial de información era "para que estas sean desglosadas por faltas leves, graves o muy graves, así como por los tipos de hechos que las han provocado". Dicha afirmación, no coincide con la petición que hace en su solicitud inicial, como se puede apreciar de la lectura del tenor literal de dicho escrito, en el que solicita solamente "número de sanciones de carácter, leve, grave o muy grave impuestas por la Guardia Civil", puesto que de haber sido así su solicitud, se le habría facilitado la información en el sentido indicado en la propia reclamación.*
- *En este sentido, respecto al primer punto se considera que los datos proporcionados en la resolución dictada por el DGGC, aportaban la información requerida por el solicitante en su solicitud inicial, al entender por sanciones de carácter, leve, grave o muy grave las sanciones impuestas por la comisión de faltas de carácter leve, grave o muy grave.*
- *En relación con los procedimientos por faltas leves se señala, que este tipo de procedimientos se inician, tramitan y resuelven en las propias unidades de destino del funcionario, teniendo la competencia para incoar y sancionar los jefes superiores, jefes de provinciales y locales de las unidades correspondientes, quedando archivados aquellos asuntos en cada dependencia de la Guardia Civil, sin llevarse estadísticas en las distintas tablas y bases de datos que se poseen sobre faltas leves.*
- *Por ello, y conforme al artículo 18.1 c) de la LTAIBG se inadmitió esta parte de la información, dado que para recopilar y elaborar dicho dato se debería realizar una acción previa de reelaboración, al tener que requerir la información a todas las dependencias de la Guardia Civil existentes en el territorio nacional, lo que supondría necesariamente la asignación específica de varios funcionarios para la revisión individualizada de cada uno de los expedientes físicos del período requerido de 2006 a 2015, perjudicando negativamente el normal desarrollo de las funciones y cometidos propios de las dependencias implicadas de este cuerpo de la Guardia Civil.*
- *Ahora bien, en cuanto al segundo punto, la resolución ahora reclamada enumeraba el articulado del texto legal en el que se encuentra recogidos los motivos que justificaron la imposición de las sanciones mencionadas en el primero de los puntos, por tanto facilitaba la información requerida por el solicitante.*
- *Por todo lo expuesto anteriormente, al formular en la reclamación una petición de distinta o ampliatoria a la información de su solicitud inicial, este Departamento ministerial considera que la presente reclamación no puede prosperar.*

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 Presidenta 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 cuanto a la correlación entre la solicitud de acceso a la información y la Reclamación presentada ante este Consejo de Transparencia, como expone el MINISTERIO DE INTERIOR en sus alegaciones, es cierto que el solicitante, en su petición inicial, se interesaba por el *número de sanciones de carácter leve, grave o muy grave impuestas por la Guardia Civil a sus 65.000 agentes durante la última década, desglosada por año, especificándose los motivos que justificaron los castigos disciplinarios*. Esta solicitud, en su opinión, no se corresponde con lo requerido en la Reclamación, que incluye, además, *"los tipos de hechos que las han provocado"*. A su juicio, no existe, por tanto, una correlación entre el contenido inicial de la solicitud de acceso a la información y la información que se solicita en la Reclamación ante este Consejo de Transparencia.

El Consejo de Transparencia no puede compartir esta afirmación. En efecto, a nuestro juicio, es claro que el solicitante se interesaba por el número de sanciones, desglosadas cada una de ellas, es decir, las impuestas por infracciones leves, graves y muy graves, por los últimos diez años. A esta conclusión se deriva que la propia solicitud especifica los tipos de sanciones y no habla, con carácter general, de las "sanciones impuestas". Por otro lado, está claro que las sanciones vienen motivadas por un hecho; hecho que se encuentra tipificado en la infracción de cuya comisión se deriva la sanción impuesta. Los hechos cometidos son los que, según los términos utilizados por la reclamación, provocan la sanción y son, en definitiva, los motivos por los que dichas sanciones se impusieron.

Es decir, se trata de decir lo mismo pero con distintas palabras, y no puede pretender el MINISTERIO DEL INTERIOR que una reclamación sea desestimada por utilizar las distintas posibilidades de expresar una idea que permite nuestro lenguaje.

Teniendo en cuenta lo anterior, a nuestro juicio, la solicitud y, por lo tanto, la presente reclamación, debe analizarse a la luz de lo indicado en el escrito presentado el 27 de enero, sin que quepa hacer comparativas de información





proporcionada por otro Departamento aunque, como ocurre en el presente caso, se hubiera proporcionado una respuesta más detallada a lo que puede entenderse que quería obtener el solicitante.

Por tanto, debemos ceñirnos al contenido de la solicitud inicial: número de solicitudes de carácter leve, grave o muy grave, desglosada por años y con especificación de los motivos.

4. Sentado lo anterior, y respecto del argumento alegado por la Administración respecto de proporcionar la información indicada en el apartado precedente respecto de las infracciones leve, debe señalarse que, efectivamente, el artículo 18.1 c) de la LTAIBG dispone que una solicitud de información podrá ser inadmitida cuando se solicite *información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*.

Respecto del concepto de reelaboración, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó, en ejercicio de las competencias legalmente conferidas a este Organismo por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, el Criterio Interpretativo nº 7, de 12 de noviembre de 2015, en el que se indica, en resumen, lo siguiente:

- *En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada. Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.*
- *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.*



A estos efectos, el MINISTERIO DEL INTERIOR expone que *“en relación con los procedimientos por faltas leves (...) se inician, tramitan y resuelven en las propias unidades de destino del funcionario, teniendo la competencia para incoar y sancionar los jefes superiores, jefes provinciales y locales de las unidades correspondientes, quedando archivados aquellos asuntos en cada dependencia de la Guardia Civil, sin llevarse estadísticas en las distintas tablas y bases de datos que se poseen sobre faltas leves”*. Para recabar esta información sería necesario, por tanto, recabar los datos solicitados de diferentes unidades que los elaboran, siendo cada una de estas independiente entre sí. Pero su autor no está claramente definido, ya que no es una única unidad la que trata dichos datos, lo que conllevaría una acción de reelaboración de la información tal y como está disponible para poder proporcionarla, que puede entenderse amparada en el supuesto de inadmisión de acuerdo previsto en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, interpretado de conformidad con el Criterio señalado.

No obstante, de conformidad con lo alegado por la propia Administración, el supuesto de reelaboración sería aplicable en lo relativo a la especificación de motivos de las faltas leves, pero no al resto de información solicitada, por entenderse, y sin que se hubiera afirmado lo contrario, que obra en poder de la Dirección General de Guardia Civil.

No obstante lo anterior, este Consejo de Transparencia entiende que este argumento no es del todo congruente con la cifra aportada por la Administración en la resolución recurrida donde, si bien de forma agregada, aporta datos sobre sanciones leves impuestas. En efecto, se observa cómo en dicha resolución, en la tabla con datos proporcionados, se incluye la cifra total de sanciones por faltas leves, graves o muy graves. Por lo tanto, ello quiere decir que se disponen de datos sobre sanciones impuestas por la comisión de faltas leves, que han sido necesarios para aportar la cifra global, de lo que podría deducirse que la reelaboración de la información se aplicaría sólo respecto de la identificación de los hechos que motivaron la imposición de dichas sanciones y no respecto del número. La interpretación contraria impediría afirmar que se proporcionan datos sobre sanciones leves como hace la resolución recurrida al aportar datos globales de las sanciones impuestas.

5. Respecto a la otra parte de la solicitud de acceso, referente a *los motivos concretos que justificaron los castigos disciplinarios para el caso de las infracciones graves y muy graves*, la Administración se limitó a contestar que *se hallan relacionados con la comisión de las diferentes Faltas (acciones u omisiones), previstas como tales conductas sancionables en los artículos 7, 8 y 9 de la referida Ley Orgánica*.

Partiendo del hecho de que esta afirmación resulta lógica en el sentido de que en virtud del principio de tipicidad que se aplica en nuestro Derecho, las sanciones se imponen por la comisión de infracciones previamente tipificadas y clasificadas en leves, graves y muy graves, a nuestro juicio la respuesta no satisface los términos de la solicitud, que claramente se interesaba por conocer los hechos tipificados



como infracciones que habían sido objeto de sanción, y ello teniendo en cuenta lo afirmado previamente sobre las sanciones por infracciones leves.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que en el escrito de alegaciones no se incluyen argumentos que denieguen la existencia de dicha información o la imposibilidad de aportarla atendiendo a alguna de las circunstancias que prevé la LTAIBG en estos supuestos.

6. Teniendo en cuenta lo anterior, y por todos los argumentos expuestos, la presente reclamación debe ser estimada parcialmente, por lo que la Administración debe proporcionar al Reclamante la siguiente información respecto de los últimos diez años:
- Número de sanciones por faltas leves, graves y muy graves desglosadas, cada una de ellas, por años.
 - Para el caso de las sanciones por faltas graves y muy graves, especificación, para cada tipo, de los hechos que motivaron la sanción de acuerdo a la tipificación recogida en la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 10 de marzo de 2017, contra la Resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 14 de febrero de 2017.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, facilite a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

