



## Resolución 613/2018

S/REF: 001-029578

N/REF: R/0613/2018; 100-001696

Fecha: 23 de enero de 2018

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Jornada y horarios SG Instituciones Penitenciarias

Sentido de la resolución: Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#) (en adelante LTAIBG), y con fecha 8 de octubre de 2018, la siguiente información:

*1. Aclaración de qué se entiende por lejanía de la península y qué se entiende por dificultad de transporte.*

*Entiendo que se debería aclarar este concepto en la medida en que entre Ceuta y la península hay 14,5 kilómetros y sin embargo entre las Islas Canarias y la península hay alrededor de 1700 kilómetros, y sin embargo se considera que ambos centros penitenciarios están alejados de la península en la misma medida a efectos de aplicar el beneficio previsto en el punto 5.6.*

*También me interesa que se aclare cuál es la consideración de dificultad de transporte; me gustaría saber si una cadencia de transporte marítimo desde Algeciras a Ceuta, de lunes a domingo con las siguientes salidas: 6.30, 7.30, 9, 9.30, 11, 11.30, 12, 13, 14.30, 15, 15.45, 16, 17.30, 18, 19.15, 20.30, 21, 22.30, 23.30 (se podría hacer referencia también a los horarios de conexión vía helicóptero), puede ser considerada dificultad de transporte.*

*Me gustaría saber también si la lejanía o dificultades de transporte se refieren únicamente a la distancia del centro penitenciario a la península o si se refiere al domicilio final del empleado.*

*2. En relación con la aplicación que se está realizando en los centros penitenciarios beneficiados me gustaría saber si se están concediendo acumulaciones a empleados de estos centros, que tienen fijado su domicilio en Ceuta, Melilla, Baleares y Canarias o si solo se está aplicando a empleados que tienen su domicilio en la península, y se les está concediendo para facilitar el traslado a la península para favorecer su permanencia en esos centros tan alejados de la península. Esto es, si por las direcciones de dichos centros se está diferenciando entre ambas situaciones personales, a la hora de conceder acumulaciones de cinco días, o si se conceden directamente sin discriminar conforme a lo dispuesto por la Instrucción 3/13 (solo para las personas que tienen dificultades de transporte y lejanía de la península).*

*Así, requiero de la Administración que indique todas las acumulaciones relativas al punto 5.6 de la Instrucción 3/13, que se han concedido en los citados centros desde la entrada en vigor de dicha Instrucción, diferenciando las que se han concedido a empleados empadronados en ciudades de Canarias, Baleares, Melilla y Ceuta, y las que se han concedido a empleados con domicilio en la península, para cumplir el objetivo de hacer menos penosa su situación en los centros de Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla.*

2. Mediante resolución de fecha 16 de octubre de 2018, de la SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, se contestó al interesado en los siguientes términos:

*Desde la Subdirección General de Recursos Humanos no se ha procedido a interpretar los conceptos "lejanía" o "dificultades de transporte" ni se pone cortapisa alguna al ejercicio de la posibilidad que tienen los profesionales penitenciarios de acumular jornadas en la forma descrita en este apartado 5.6 de la referida Instrucción, ya que los Directores de cada Centro Penitenciario, en todo caso, valoran el hecho fundamental de que las*

*necesidades del servicio permitan tal acumulación y el consiguiente disfrute de los días acumulados en un semestre natural.*

*Se trata, por lo tanto, de una posibilidad de acumulación de jornadas que es específica de los Centros Penitenciarios ubicados en las islas Baleares, islas Canarias y ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla y que se puede ejercitar, a interés de cada funcionario interesado, en las condiciones previstas por la propia norma sin que se haya detectado la necesidad de corregir su operatividad ni la necesidad de su interpretación.*

*Con relación a la solicitud que formula en el punto 2 de su escrito, le informamos que, además de las consideraciones de plena legalidad y amparo normativo anteriormente expuestas, consideramos desproporcionado e improcedente acometer el ingente trabajo de reelaboración que supondría recopilar la información que se haya podido generar por cada funcionario que eventualmente haya ejercido su derecho de acogerse a esta posibilidad en cada uno de los centros penitenciarios insulares o de las Ciudades Autónomas, por lo que se inadmite, en este punto, la solicitud que nos presenta, a tenor de lo dispuesto en Artículo 18, Apartado C al referirse a información que para poder ser facilitada requeriría como necesaria una acción previa de reelaboración.*

3. Frente a dicha respuesta, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 23 de octubre de 2018 y al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

*(...) La segunda parte de mi petición (indicación de las acumulaciones concedidas) estaba relacionada con la primera (cómo se está procediendo en los centros), y si me hubieran dado información de cómo se está procediendo en cada uno de los centros me hubiera dado por satisfecho dado que solo busco la realidad de cómo se actúa en estos casos, y si bien es cierto que dicho proceder se podría extraer de los permisos concedidos, también se habría demostrado con una contestación por cada uno de los centros, de si están diferenciando a la hora de conceder las acumulaciones para desplazarse a la península o si era para un disfrute indiferenciado.*

*(...)*

*Por último, y respecto a lo “desproporcionado e improcedente de acometer el ingente trabajo de reelaboración que supondría recopilar la información que se haya podido generar por cada funcionario”, insisto que esa información no era más que la aportación probatoria material de que se está cumpliendo la finalidad de la instrucción. Si me hubieran*

*indicado cómo se procede en cada uno de los centros, no sería necesario que me hubieran dado la información que se haya podido generar por cada uno de los funcionarios. Tanto es así, que si no se me da dicha información, tengo la intención de volver a solicitarla con una horquilla temporal a su entender más razonable.*

*Entiendo pues, que se ha incumplido la obligación que tiene la Administración de darme la información solicitada, y me dirijo al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para que inste a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias para que me ofrezcan la información que me han denegado con la excusa de la reelaboración.*

4. Con fecha 30 de octubre de 2018, el Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR para que formulara las alegaciones que considerara oportunas, reiterando el requerimiento el 3 de diciembre siguiente. Con fecha 10 de diciembre de 2018 tuvo entrada escrito de alegaciones del referido Ministerio en el que se indicaba lo siguiente:

***Una vez analizada la citada reclamación, la SGIIPP completa la información previamente facilitada, en este sentido:***

*Esta Secretaría General de Instituciones Penitenciarias informa que los diferentes centros penitenciarios de Ceuta, Melilla, Canarias y Baleares están concediendo las acumulaciones de turnos de trabajo previstas por Instrucción sin comprobar la lejanía del lugar de vinculación familiar en la península."*

5. A la vista del escrito de alegaciones y en aplicación del [artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#), se procedió, el 12 de diciembre de 2018, a dar trámite de audiencia al interesado para que, en el plazo de 10 día hábiles, alegara lo que estimara conveniente.

Ante este requerimiento el reclamante no ha realizado alegaciones.

## 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 el presente caso, al objeto de determinar si con la información proporcionada por la Administración se puede concluir, como ella misma indica, que se ha cumplido con el mandato de la LTAIBG, hay que señalar que el reclamante diferencia en su solicitud de información dos puntos.

En el punto uno solicita *Aclaración de qué se entiende por lejanía de la península y qué se entiende por dificultad de transporte*. Y, en la primera parte del punto dos, solicita información sobre *la aplicación que se está realizando en los centros penitenciarios beneficiados (...)* y, *si se están concediendo acumulaciones a empleados de estos centro*.

A juicio de este Consejo de Transparencia la Administración sí está contestando, primero con la explicación que facilita en su resolución, en la que confirma que *no se ha procedido a interpretar los conceptos "lejanía" o "dificultades de transporte" ni se pone cortapisa alguna al ejercicio de la posibilidad que tienen los profesionales penitenciarios de acumular jornadas;* y que *en todo caso, valoran el hecho fundamental de que las necesidades del servicio permitan tal acumulación y el consiguiente disfrute de los días acumulados en un semestre natural, y que se puede ejercitar, a interés de cada funcionario interesado, en las condiciones previstas por la propia norma sin que se haya detectado la necesidad de corregir su operatividad ni la necesidad de su interpretación.*

Y segundo cuando completa la información en vía de reclamación, manifestando que *los diferentes centros penitenciarios de Ceuta, Melilla, Canarias y Baleares están concediendo las acumulaciones de turnos de trabajo previstas por Instrucción sin comprobar la lejanía del lugar de vinculación familiar en la península*. A lo que el reclamante no ha alegado nada al respecto en el trámite de audiencia concedido.

4. En cuanto a la segunda parte del punto dos su solicitud de información en el que el reclamante solicita *todas las acumulaciones relativas al punto 5.6 de la Instrucción 3/13, que se han concedido en los citados centros desde la entrada en vigor de dicha Instrucción, diferenciando las que se han concedido a empleados empadronados en ciudades de Canarias, Baleares, Melilla y Ceuta, y las que se han concedido a empleados con domicilio en la península, para cumplir el objetivo de hacer menos penosa su situación en los centros de Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla*, cabe analizar si es de aplicación, como alega la Administración, la causa de inadmisión recogida en el [artículo 18.1 c\)](#) de la LTAIBG, que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Esta causa de inadmisión ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el [criterio nº 7 de 2015](#), aprobado en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG. Dicho criterio confirma que la mencionada causa de inadmisión *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.*

Por su parte, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de analizar dicha causa de inadmisión.

- [Sentencia nº 60/2016, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-Administrativo nº 9 de Madrid el 25 de abril de 2016](#): *“El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”.*
- [Sentencia de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017 dictada en el recurso de apelación nº 63/2016](#) *“El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser*

*fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia”.*

- Asimismo, no debe dejar de mencionarse la [Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017](#), que indica que: *"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 (...) 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.” (...) 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 (...)*

Atendiendo a lo anterior, hay que señalar que la Administración argumenta la inadmisión en *el ingente trabajo de reelaboración que supondría recopilar la información que se haya podido generar por cada funcionario que eventualmente haya ejercido su derecho de acogerse a esta posibilidad en cada uno de los centros penitenciarios insulares o de las Ciudades Autónomas*, circunstancia que a juicio de este Consejo de Transparencia, aunque general, justifica la reelaboración. En efecto, coincidimos con la apreciación de que, para poder proporcionar un informe con todas las acumulaciones concedidas por centro penitenciario, se entiende que, independientemente del volumen, habría que elaborarlo expresamente para dar respuesta acudiendo a cada expediente personal de cada trabajador, haciendo uso, por tanto, de diversas fuentes de información.

En este caso, por lo tanto, estaríamos ante una situación que los Tribunales de Justicia han considerado encuadrable en la causa de inadmisión del art. 18.1 c) de la LTAIBG.

5. A ello hay que añadir que el solicitante en su reclamación indica que *esa información no era más que la aportación probatoria material de que se está cumpliendo la finalidad de la instrucción. Si me hubieran indicado como se procede en cada uno de los centros, no sería necesario que me hubieran dado la información que se haya podido generar por cada uno de los funcionarios*. Y como ya se ha indicado en el apartado tres de estos fundamentos, en vía de reclamación la Administración ha completado la información confirmando que *los diferentes centros penitenciarios de Ceuta, Melilla, Canarias y Baleares están concediendo las acumulaciones de turnos de trabajo previstas por Instrucción sin comprobar la lejanía del*

*lugar de vinculación familiar en la península.* Sin que el reclamante haya alegado nada en el trámite de audiencia concedido.

6. En definitiva, por los argumentos y fundamentos jurídicos expresados con anterioridad entendemos que el derecho a la información del reclamante ha quedado debidamente atendido, y que, por tanto, la presente reclamación debe ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] contra la resolución de 16 de octubre de 2018 de la SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.

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