



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-005997
N/REF: R/0223/2016
FECHA: 23 de agosto de 2016

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] (Miembro de la Ejecutiva Nacional de la AGRUPACIÓN DE LOS CUERPOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS - ACAIP), el 25 de mayo de 2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] presentó el 7 de abril de 2016 una solicitud de acceso a la información dirigida al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), con el siguiente contenido:

- *Número de requerimientos y propuestas de inicio de tramitación de expedientes sancionadores a "empresas adjudicatarias del servicio de mantenimiento integral" de los centros penitenciarios dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, durante los ejercicios 2010 a 2015 desglosando:*
 - *El tipo de incumplimiento respecto a los requisitos establecidos en los Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares.*
 - *Empresas a las que se las ha requerido.*
 - *Centro penitenciario afectado por el incumplimiento del servicio.*

ctbg@consejodetransparencia.es



- *Propuestas de penalización y penalización acordada por anualidades.*

2. Mediante Resolución de 19 de abril de 2016, el MINISTERIO DEL INTERIOR comunica a [REDACTED], lo siguiente:

- *Para dar cumplida respuesta a tal petición sería necesario dedicar un número ingente de recursos, tanto humanos como técnicos, lo que no es posible sin dejar de desarrollar la labor contenida en el Real decreto de estructura del Ministerio. Por ello, a tenor de lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, procede inadmitir su petición de información dado que los datos solicitados no están disponibles y es preciso elaborarlos.*

3. El 25 de mayo de 2016, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia una Reclamación de [REDACTED] presentada al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que indicaba lo siguiente:

- *La contratación pública del Servicio de Mantenimiento Integral de los Centros Penitenciarios está centralizada en la Subdirección General de Servicios de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.*
- *En los Informes Generales publicados en la página web hasta el año 2014 se publicaba esta información, dando lugar a un ejercicio de transparencia por parte de la Administración Penitenciaria (se adjunta un Informe General 2014, Centro Penitenciario de Murcia II)*
- *En este caso el Reclamante solicita información sobre las empresas que prestan servicio de mantenimiento en los CP. Esta información consta, como ha quedado expuesto, en los Informes Generales de la Secretaría General de IIPP desde el año 1989 hasta el 2014, por lo que no es preciso reelaborar la información.*

4. El 2 de junio de 2016, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó al MINISTERIO DEL INTERIOR, la documentación obrante en el expediente para alegaciones. El Ministerio presentó sus alegaciones, el día 15 de junio de 2016, que se resumen en lo siguiente:

- *Este Departamento se ratifica en la imposibilidad de aportar la información solicitada y por tanto en la corrección de la aplicación del artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, ya que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias no dispone de los datos tal y como se solicitan, que recoja año por año (entre los años 2010 y 2015) y centro por centro, los Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares, de manera que sería necesario realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación, lo que además supondría prácticamente el*



colapso de la unidad administrativa que se dedicase a elaborar esos datos.

- *Esta interpretación de la causa de inadmisión del artículo 18.1 .c) de la Ley 19/2013 viene avalada por la Sentencia 60/2016 de los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo, en su fundamento jurídico cuarto: 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. En el presente caso se está pidiendo una información que a día de hoy no se tiene y cuya obtención no es sencilla.*

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 potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 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".

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En cuanto al fondo de la cuestión debatida, se debe delimitar si la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias (SGIIPP), órgano al que se dirige la solicitud, tiene en su poder o a su disposición información sobre requerimientos y propuestas de inicio de tramitación de expedientes sancionadores a "empresas adjudicatarias del servicio de mantenimiento integral" de los Centros penitenciarios dependientes de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias, durante los ejercicios 2010 a 2015.

La Administración sostiene que no y que tendría que elaborarla expresamente; el Reclamante manifiesta que sí, puesto que esta información consta en los Informes



Generales de la SGIIPP que se publican desde el año 1989 hasta el 2014, por lo que no es preciso reelaborar la información.

Es cierto que esa Secretaria General – como antes hiciera la Dirección General de Instituciones Penitenciarias – publica en su página Web <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/documentos/publicaciones.html> unos Informes Generales, desde el año 1992 hasta 2014, en los que se recogen aspectos como la Población penitenciaria, el Tratamiento y Gestión penitenciaria, los Recursos Humanos, la Inspección o la Sanidad Penitenciaria y los Medios al servicio de la Administración Penitenciaria. De hecho, el Informe General relativo al año 2014, aportado por el Reclamante al presente expediente, en su apartado relativo a la Unidad Técnica de la Subdirección General de Servicios Penitenciarios (páginas 344 a 350), describe parte de la información solicitada, al indicar lo siguiente (página 347):

A lo largo del 2014 se han realizado requerimientos y propuestas de inicio de tramitación de expedientes sancionadores a empresas adjudicatarias del servicio de mantenimiento.

☒ Se han realizado un total de 20 requerimientos a empresas de mantenimiento por incidencias en el cumplimiento de los requisitos establecidos en los Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares en relación a los contratos del servicio de mantenimiento integral y de seguridad.

☒ Los requerimientos se han dirigido a un total de 8 empresas de mantenimiento que prestan servicios en 12 Centros Penitenciarios.

☒ Estos requerimientos han derivado en 5 propuestas de penalización por importe de 164.644,20 €.

☒ Una de las penalizaciones ha incluido una propuesta de resolución del contrato por ser el importe superior al 10% del contrato.

Sin embargo, la información que el Reclamante realmente solicita va más allá del contenido de estos Informes Generales, puesto que, expresamente, se interesa por la siguiente información, desglosada por años y Centros penitenciarios.

- El tipo de incumplimiento respecto a los requisitos establecidos en los Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares.*
- Empresas a las que se las ha requerido.*
- Centro penitenciario afectado por el incumplimiento del servicio.*
- Propuestas de penalización y penalización acordada por anualidades.*

Dar esta información supone ampliar enormemente el campo de estudio de dichos Informes, haciendo un nuevo estudio “ad hoc” que abarque la específica información ahora solicitada, lo que supone una acción previa de reelaboración, en los términos que dispone el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, según interpretación



de este Consejo de Transparencia contenida en el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, que se resume a continuación:

El artículo 18.1 c) de la LTAIBG establece que Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

- *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.

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.



4. Por todo lo anteriormente expuesto, y teniendo especialmente en cuenta que información general sobre los procedimientos sancionadores a los que se refiere la solicitud ya son accesibles al solicitante a través de los informes por él mismo mencionados así como que el suministro de la información desagregada por la que se interesa supone un ejercicio de reelaboración a juicio de este Consejo de Transparencia, debe desestimarse la presente Reclamación presentada, al ser de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

III.RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada, el 25 de mayo de 2016, por [REDACTED] (Miembro de la Ejecutiva Nacional de ACAIP), contra el 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 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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