



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

/REF: 001-010178
/REF: R/0005/2017
ECHA: 31 de marzo de 2017

Nombre: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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 5 de enero 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

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente [REDACTED] [REDACTED] presentó, mediante escrito de fecha 25 de noviembre de 2016, solicitud de acceso, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), dirigida al MINISTERIO DEL INTERIOR al objeto de conocer la siguiente información:

- *El número total de personas condecoradas según la Orden del Mérito de la Guardia Civil propuestas por la Comandancia de Burgos con indicación de la categoría.*
- *El número de personas que no forman parte de la Guardia Civil condecoradas y/o propuestas por la Comandancia de la Guardia Civil de Burgos a la Orden del Mérito de la Guardia Civil, con indicación de si los mismos son militares o civiles.*
- *El número de miembros del Cuerpo que han sido condecorados con la misma, con distinción de categoría de las que comprende la citada Orden, con indicación del empleo y unidad o compañía a la que pertenecen.*
- *El número desglosado y diferenciado de Guardias Civiles (empleo Guardia Civil) destinados en Puestos de Seguridad Ciudadana, Planas Mayores (servicios burocráticos o asimilados), Policía Judicial, Protección de la Naturaleza y otras especialidades a los que se ha concedido alguna*

ctbg@consejodetransparencia.es



condecoración de las incluidas en la Orden del Mérito de la Guardia Civil, así como referencia de la cantidad de ellos que se encuentran destinados en Burgos (cabecera de Comandancia) y cuantos en unidades periféricas, con indicación de la unidad o compañía a la que pertenecen.

- *Todo lo solicitado en relación con el ámbito territorial de la Comandancia de la Guardia Civil de Burgos en los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015; desglosado por años.*
2. Mediante Resolución de fecha 24 de noviembre de 2016, el General Jefe de la Zona de Madrid de la Guardia Civil informó a [REDACTED] que no podía facilitar la información solicitada por las siguientes razones:
- *Con fecha 25 de noviembre de 2016, tuvo entrada en la Dirección General de la Guardia Civil, solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*
 - *Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en la letra c), del apartado 1, del artículo 18, de la Ley 19/2013, por cuanto la citada solicitud, para la recopilación de la información interesada, requiere una acción previa de reelaboración.*
 - *la inclusión en dicho supuesto se fundamenta en que esta Dirección General carece de bases de datos o herramientas informatizadas que permitan la obtención y estructuración de la información interesada, por lo que la elaboración de respuesta requeriría preparar un programa de consulta específico para interactuar con las bases que integran los expedientes personales del personal de la Guardia Civil, así como consultas específicas a diferentes fuentes de información respecto a las propuestas realizadas y personal ajeno al Cuerpo que hubiese resultado condecorado.*
3. El 5 de enero de 2017, tuvo entrada Reclamación de [REDACTED] ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, contra la Resolución citada, en la que manifestaba, en resumen, que
- *Con anterioridad se habían solicitado los mismos datos referentes al año 2016 los cuales fueron facilitados en unos 10 días. No creo que la búsqueda de citados datos comporte un despliegue tecnológico de tal calado, máxime cuando reitero que con anterioridad me han sido facilitados.*
 - *Seguramente la Comandancia de la Guardia Civil de Burgos tenga citados datos, siendo además publicados parte de los mismos en el Boletín oficial de la Guardia Civil.*



4. El mismo día 5 de enero de 2017, este Consejo de Transparencia solicitó al Reclamante que subsanara algunas deficiencias encontradas en su escrito de reclamación. Subsanadas las mismas, se continuó con la tramitación del procedimiento.
5. El 11 de enero de 2017, se dio traslado al MINISTERIO DEL INTERIOR de la documentación obrante en el expediente para alegaciones, que tuvieron entrada el día 26 de enero de 2017, y se resumen en las siguientes:

Se hace preciso indicar que el ahora reclamante, el pasado 10 de octubre de 2016, ya formuló una pregunta sobre este mismo asunto y al amparo de la misma Ley 19/2013, solicitud a la que se dio oportuna respuesta y en el plazo previsto, dado que los datos requeridos se ceñían solo al año 2016.

Nuevamente, el 25 de noviembre de 2016, se dirige a la Administración para ampliar la información requerida al periodo comprendido desde el año 2010 al 2015. Igualmente, cabe señalar que en su nueva solicitud el interesado detalla que la información requerida abarca a todas aquellas personas que han sido condecoradas o propuestas para ello por la Comandancia de la Guardia Civil de Burgos y que debe facilitársele desglosada y clasificada por diferentes conceptos y periodos, ampliando de esa manera la información solicitada en octubre de 2016.

Al objeto de justificar, en este segundo expediente, la invocada reelaboración, se hace necesario delimitar el alcance del estudio que habría de realizarse, al objeto de determinar el conjunto de personas sobre las que se extiende la petición de información. En este sentido, un primer análisis de la pregunta delimita su alcance a todas aquellas personas que se encuentren integradas, al menos, en alguno de los siguientes grupos en los últimos seis años:

- *Propuestas de concesión de condecoraciones: Guardias Civiles destinados en la Comandancia de Burgos cuando las mismas se formularon.*
- *Resoluciones de concesión de condecoraciones: Guardias Civiles destinados en la Comandancia de Burgos cuando se concedieron.*
- *Diferentes Actos (Patrona, Fundación, extraordinarios) celebrados en Unidades de la Comandancia de Burgos en los que fue impuesta alguna condecoración: Guardias Civiles condecorados.*
- *Guardias Civiles destinados en UCO,s. no integradas en la Comandancia de Burgos que en base a su meritoria participación en servicios desarrollados en la provincia de Burgos fueron propuestos o condecorados.*

Una vez extraídos los datos relativos a personal del Cuerpo, habrían de analizarse los expedientes de concesión de condecoraciones para conocer aquellas otras personas (militares, policías, civiles, etc.) que por su meritoria participación en diferentes servicios o destacada actuación o trayectoria en colaboración con la Guardia Civil obran en las propuestas formuladas por la Comandancia de Burgos e, incluso, las restantes propuestas dimanantes de otras Autoridades con



competencia o Mandos del Cuerpo ajenos a la referida Comandancia a resultas de servicios o colaboraciones que hubieran sucedido en la provincia de Burgos, para extraer a las personas ajenas a la Guardia Civil -civiles, policías, militares u otros -que:

- *Hayan sido condecorados a resultas de propuestas formuladas por la Comandancia de Burgos.*
- *Les haya sido impuesta la condecoración concedida en alguna de las Unidades de la Comandancia de Burgos o en Actos celebrados en la ciudad de Burgos, dada su residencia o vinculación con la provincia de Burgos.*

La Dirección General de la Guardia Civil carece de bases de datos o herramientas informatizadas que permitan la obtención y estructuración de la información interesada por el reclamante, por lo que la elaboración de respuesta requeriría disponer de un programa de consulta específico para su utilización sobre las bases que integran los expedientes personales del personal de la Guardia Civil y, a pesar de todo, no cubriría la información referente a:

- *Guardias Civiles que, habiendo sido propuestos para condecoración, finalmente no hubiese sido aprobada la concesión de la misma.*
- *Guardias Civiles, ajenos a la Comandancia de Burgos, que hayan sido condecorados en Actos celebrados en Unidades dependientes de la Comandancia de Burgos.*
- *Personal ajeno al Cuerpo, al no figurar en las bases de datos.*

Por todo lo expuesto, como ya se indicó en la resolución reclamada, resulta imprescindible una acción previa de reelaboración, procediendo al estudio de un elevado volumen de expedientes en soporte físico que se encuentran archivados en diversas ubicaciones geográficas, al carecer de bases informatizadas que los alberguen y no disponer de los medios técnicos necesarios para extraer y explotar la información contenida en los respectivos expedientes en soporte físico.

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 Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno 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”.

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 porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En cuanto al fondo del asunto, la Administración deniega el acceso a la información por entender que para conseguir la información solicitada debe efectuar una previa y compleja labor de reelaboración, dado también el volumen de la misma y que debe facilitarse desglosada y clasificada por diferentes conceptos y periodos, siendo por tanto de aplicación la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, según el cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Por su parte, el Reclamante sostiene que ya se le concedió con anterioridad una información similar a la que ahora solicita.

Respecto del concepto de reelaboración, este Consejo de Transparencia ha emitido el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, que se resume a continuación:

- *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.

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. Aplicado este Criterio al presente caso, este Consejo de Transparencia entiende que resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada por la Administración a una parte de la información solicitada, pero no a toda.

A nuestro juicio, puede entenderse de aplicación el artículo 18.1 c) de la LTAIBG a los siguientes aspectos de la solicitud de acceso:

- *La categoría de personas condecoradas según la Orden del Mérito de la Guardia Civil propuestas por la Comandancia de Burgos*
- *El número de personas que no forman parte de la Guardia Civil condecoradas y/o propuestas por la Comandancia de la Guardia Civil de Burgos a la Orden del Mérito de la Guardia Civil, con indicación de si los mismos son militares o civiles.*
- *El número de miembros del Cuerpo condecorados con indicación del empleo y unidad o compañía a la que pertenecen.*
- *El número desglosado y diferenciado de Guardias Civiles (empleo Guardia Civil) destinados en Puestos de Seguridad Ciudadana, Planas Mayores*



(servicios burocráticos o asimilados), Policía Judicial, Protección de la Naturaleza y otras especialidades a los que se ha concedido alguna condecoración de las incluidas en la Orden del Mérito de la Guardia Civil, así como referencia de la cantidad de ellos que se encuentran destinados en Burgos (cabecera de Comandancia) y cuantos en unidades periféricas, con indicación de la unidad o compañía a la que pertenecen.

Ello es así por las siguientes causas:

- No estamos hablando de una mera agregación o suma de datos, sino de una búsqueda de datos en diversos expedientes utilizando diferentes filtros hasta llegar al resultado finalmente solicitado. En efecto, una vez extraídos los datos relativos a personal del Cuerpo, habrían de analizarse los expedientes de concesión de condecoraciones para conocer otras personas (militares, policías, civiles, etc.) que obran en las propuestas formuladas por la Comandancia de Burgos e, incluso, y tal como se indica en las alegaciones de forma a nuestro juicio argumentada, las restantes propuestas dimanantes de otras Autoridades con competencia o Mandos del Cuerpo ajenos a la referida Comandancia debido a servicios o colaboraciones que hubieran sucedido en la provincia de Burgos, para extraer a las personas ajenas a la Guardia Civil que hayan sido condecorados.
- Asimismo, la Administración debe elaborar la información expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, es decir diversos ficheros (algunos no se encuentran ubicados dentro de la misma Unidad) y elaborarla expresamente para dar una respuesta al solicitante. Así, tendría que identificar los diferentes Actos celebrados en Unidades de la Comandancia de Burgos en los que fue impuesta alguna condecoración y a aquellos Guardias Civiles destinados en UCO,s, no integrados en la Comandancia de Burgos, que en base a su meritoria participación en servicios desarrollados en la provincia de Burgos fueron propuestos y/o condecorados.
- Finalmente, la Administración carece de los medios técnicos necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, como ha quedado acreditado por la extensa relación de actuaciones y operaciones que debe efectuar.

Asimismo, hay que tener en cuenta que, como ha señalado la Audiencia Nacional, en Sentencia de Apelación 63/2016, de 24 de enero de 2017, *“La Ley 19/2013 ha venido a facilitar y hacer eficaz el derecho a la información de los ciudadanos sin necesidad de motivar la solicitud de información, es decir, la acreditación de un interés legítimo (art. 17.3), como se deducía del viejo art. 35 h y 37 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre del PAC, hasta la nueva redacción dada por dicha Ley 19/2013. Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia 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..”

5. Sin embargo, a nuestro juicio, no sería de aplicación el artículo 18.1 c) de la LTAIBG a los siguientes aspectos de la solicitud de acceso:
Respecto de los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 y desglosado por años

- *El número total de personas condecoradas según la Orden del Mérito de la Guardia Civil propuestas por la Comandancia de Burgos*
- *El número de miembros del Cuerpo que han sido condecorados con la misma.*

La razón de esta distinción es que se trata de información sobre:

- El número total de condecorados previa propuesta de la Comandancia de Burgos, un dato que se entiende que la propia Comandancia debe tener puesto que parece razonable conocer el número de personas propuestas por dicha Comandancia y, entre ellas, las que finalmente fueron condecoradas.
- La totalidad de personas condecoradas en el período de referencia que pertenecen al Cuerpo, dato del que, a nuestro juicio, también se dispondría.

6. Por todos los argumentos anteriormente indicados procede estimar parcialmente la presente Reclamación, entendiendo que la Administración debe proporcionar al Reclamante la información reseñada en el fundamento jurídico precedente.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED] [REDACTED] mediante escrito, con entrada el 5 de enero de 2017, contra el MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 5 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 remitida 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, 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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