



Resolución 318/2019

S/REF: 001-034146

N/REF: R/0318/2019; 100-002501

Fecha: 30 de julio de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Número de interrupciones de embarazo de internas

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, a través del portal de la Transparencia, y 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) con fecha 14 de abril de 2019 la siguiente información:

- El número de internas, en las cárceles de España, que han interrumpido de forma voluntaria el embarazo, de conformidad con la legislación vigente, tanto a petición de la embarazada como por causas médicas, durante el 2017 y 2018.

2. Mediante Resolución de fecha 24 de abril de 2019, la SECRETARÍA DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (MINISTERIO DEL INTERIOR) contestó a la solicitante lo siguiente:

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

Esta Secretaría no dispone de la información solicitada toda vez que la interrupción del embarazo tanto voluntaria como por otras causas no se recoge por no tratarse de una situación de obligatoria declaración.

3. Ante la mencionada contestación, con fecha de entrada 10 de mayo de 2019, la reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)², una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

(...) en la resolución 001-003728 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre este mismo tema (interrupción del embarazo) con casos del Centro Penitenciario de Madrid V, el Ministerio del Interior respondió que aunque no están los casos en un archivo específico, la información podía "ser extraída en función del análisis de las historias clínicas de los internos". Por lo tanto, requiero que se estudie esta solicitud y la posibilidad de tener los datos a través de las historias clínicas de los centros penitenciarios.

4. Con fecha 14 de mayo de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que pudiera realizar las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito con registro de entrada 29 de mayo de 2019, el MINISTERIO DEL INTERIOR realizó las siguientes alegaciones:

Una vez analizada la citada reclamación, desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se informa de lo siguiente:

"... Debemos reiterar lo ya expresado en nuestra anterior comunicación sobre el particular. La interrupción voluntaria del embarazo no constituye materia de declaración obligatoria y no es recogida a efectos estadísticos. Se trata de un derecho que es asegurado en las condiciones que marca la legislación y que por su carácter médico sanitario ha de figurar, efectivamente, en la historia clínica individual de cada paciente, al igual que cualquier otra información sobre su estado de salud o vicisitudes sanitarias asistenciales, sean éstas de importancia o de índole más banal. Esto no supone que pueda extraerse dicha información sin consultar una a una las historias clínicas de todas las internas presentes en la actualidad o en el período requerido, por lo que no es posible proporcionar la misma."

Por parte de esta unidad de información de transparencia, se añaden algunas precisiones a lo ya manifestado desde la Secretaría General de instituciones penitenciarias, en concreto

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

en lo que se refiere al acceso a las historias clínicas con una finalidad distinta a la asistencia médica, como pudiera ser este caso.

Con carácter general, el acceso a la historia clínica se regula en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, en particular en su artículo 16.

Recientemente, la Disposición Adicional 9ª de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, (LOPDGDD), ha modificado el apartado 3 del artículo 16 de la mencionada Ley 41/2002, " que pasa a tener el siguiente tenor:

«Artículo 16. [..]

3. El acceso a la historia clínica con fines judiciales, epidemiológicos, de salud pública, de investigación o de docencia, se rige por lo dispuesto en la legislación vigente en materia de protección de datos personales, y en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y demás normas de aplicación en cada caso. El acceso a la historia clínica con estos fines obliga a preservar los datos de identificación personal del paciente, separados de los de carácter clínicoasistencial, de manera que, como regla general, quede asegurado el anonimato, salvo que el propio paciente haya dado su consentimiento para no separarlos.

Se exceptúan los supuestos de investigación previstos en el apartado 2 de la Disposición adicional decimoséptima de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales.

Asimismo se exceptúan los supuestos de investigación de la autoridad judicial en los que se considere imprescindible la unificación de los datos identificativos con los clínicoasistenciales, en los cuales se estará a lo que dispongan los jueces y tribunales en el proceso correspondiente. El acceso a los datos y documentos de la historia clínica queda limitado estrictamente a los fines específicos de cada caso.

Cuando ello sea necesario para la prevención de un riesgo o peligro grave para la salud de la población, las Administraciones sanitarias a las que se refiere la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, podrán acceder a los datos identificativos de los pacientes por razones epidemiológicas o de protección de la salud pública. El acceso habrá de realizarse, en todo caso, por un profesional

sanitario sujeto al secreto profesional o por otra persona sujeta, asimismo, a una obligación equivalente de secreto, previa motivación por parte de la Administración que solicitase el acceso a los datos.»

Por otra parte, en la Disposición Adicional 173 de la LOPDGDD, se indica lo siguiente(...)

Incluso en estos supuestos, es necesario obtener, con carácter general, el consentimiento del interesado (de la persona cuya historia clínica se quiere consultar), además de, en determinados casos, el dictamen favorable del Comité de Ética de la Investigación (...)

(...) la información solicitada (" número de internas que han interrumpido voluntariamente un embarazo") no obra en poder de la Administración -por no tratarse de datos de obligada declaración-, y el único modo de obtenerla sería el acceso a las historias clínicas de las internas; Sin embargo, una vez analizada la normativa aplicable no parece existir legitimación para este acceso por parte de la Administración Penitenciaria con esta finalidad, puesto que no estamos ante ninguno de los supuestos tasados de acceso a la historia clínica con fines extra-asistenciales. Así pues, se reitera que no es posible conceder la información solicitada, al menos en el ámbito de la Ley de Transparencia.

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](#)³, 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](#)⁴, 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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

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. Respecto al fondo del asunto, hay que señalar que la Administración deniega la información solicitada (*número de internas, en las cárceles de España, que han interrumpido de forma voluntaria el embarazo*) argumentando que *no dispone de la información* ya que el dato de la interrupción del embarazo *no constituye materia de declaración y obligatoria y no es recogida a efectos estadísticos*, reconociendo en sus alegaciones a la reclamación que, no obstante, esos datos sí constan en el historial clínico de la internas, pero considera que no está legitimada la Administración para proporcionarla.

De la citada argumentación, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno deduce que lo que la Administración está invocando es la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c), 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*, ya que indica que la información consta en la historia clínica de la internas, aunque no lleva estadísticas de la misma.

Atendiendo al motivo de la denegación de la información alegado en la resolución, ha de recordarse que, respecto del concepto de reelaboración, este Consejo de Transparencia aprobó en virtud de las potestades del artículo 38.2 a) de la LTAIBG⁵, el Criterio Interpretativo CI/007/2015⁶, de 12 de noviembre, que se resume a continuación:

"(...) 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.

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁶ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

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.*

*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.

*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.

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”.

4. Esta causa de inadmisión también ha sido objeto de interpretación por parte de los Tribunales de Justicia, que se han pronunciado en el siguiente sentido:

- [La Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid⁷](#), razona que “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 esta 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”.
- [La Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional⁸](#) señala que “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” (...).
- Debe recordarse también lo indicado por el Tribunal Supremo, en su [Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017,⁹](#) “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

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/1_RTVE_1.html

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

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.” (...) “Esa 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.** (...)*

5. Asimismo, cabe recordar el expediente al que hace referencia la interesada en su reclamación, la [R/0390/2015¹⁰](#), en el que la información solicitada era similar (*el número de internas que han interrumpido de forma voluntaria el embarazo, de conformidad con la legislación vigente, tanto a petición de la embarazada como por causas médicas, durante el periodo 2010-2015, desglosado por anualidades*) y que la Administración la denegó *al no constar datos estadísticos sobre la información solicitada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 apartado c) de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, siendo necesaria una acción previa de reelaboración, ya que tales datos no constan en un archivo específico, teniendo que ser extraída la información en función del análisis de las historias clínicas de los internos.*

En el citado expediente de reclamación, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno resolvió en el siguiente sentido:

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la causa de inadmisión referente a la reelaboración de la información y ha sido interpretada en el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre de 2015, de tal manera que la misma pueda entenderse aplicable cuando la información que se solicita, si bien relativa al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba elaborarse expresamente para dar una respuesta, por ejemplo haciendo uso de diversas fuentes de información o cuando carezca de los medios técnicos razonables que sean

¹⁰ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/01.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/01.html)

necesarios para extraer y explotar la información, de tal manera que no sea posible proporcionar la solicitada.

Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud no puede inadmitirse por el hecho de afectar a una pluralidad muy importante de asuntos o expedientes, al no estar contemplada como tal entre las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG ni entre los límites al derecho de acceso del artículo 14. No obstante, sí puede tenerse en cuenta esta circunstancia cuando el elevado volumen de la información objeto de solicitud suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de la solicitud realizada 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.

Debe tenerse en cuenta que la solicitud iba dirigida al Centro Penitenciario de Madrid V, con lo que lo que se solicita es el número de internas que han interrumpido de forma voluntaria el embarazo, de conformidad con la legislación vigente, tanto a petición de la embarazada como por causas médicas, durante el periodo 2010-2015, desglosado por anualidades dentro de ese Centro Penitenciario. Se trata de información que poseen los servicios médicos de dicho Centro y, además, no parece aventurado suponer que el número de internos afectados no es elevado y, por lo tanto, tampoco son elevadas las historias clínicas que, en su caso, deban ser consultadas.

No se trata, por lo tanto, de un supuesto en que deba elaborarse la información ni de información que no obre en poder de órganos o unidades dependientes de aquél al que se dirige la solicitud. Asimismo, el volumen de datos solicitados relacionados con el alcance de la solicitud y los medios disponibles no se considera un elemento que deba tenerse en cuenta en atención a lo mencionado anteriormente.

4. En consecuencia, debe estimarse la reclamación presentada y, por lo tanto, el MINISTERIO DEL INTERIOR debe proporcionar el número de internas que han interrumpido de forma voluntaria el embarazo, de conformidad con la legislación vigente, tanto a petición de la embarazada como por causas médicas, durante el periodo 2010-2015, desglosado por anualidades en el Centro Penitenciario de Madrid V.

En relación con este expediente, hay que poner de manifiesto que la información solicitada se circunscribía a un centro penitenciario concreto, al Centro penitenciario de Madrid V, y si bien es cierto que el criterio interpretativo de este Consejo establece expresamente que hay que diferenciar reelaboración de información voluminosa, también es cierto que, *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.

6. Teniendo en cuenta todo lo anterior, y aunque la causa de inadmisión debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública, y debe ser justificada de manera clara, lo que a nuestro parecer no ocurre en el presente caso, en el que la Administración de centra más en justificar la imposibilidad de consultar un historial clínico (cuando se piden datos solo estadísticos), a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sí sería de aplicación, dado que:

- No hay duda de que para poder elaborar la información habría que consultar cada historial clínico de las internas.
- Que el número de internas en España es de alrededor de 4.400, según el momento y hay que recordar que la información se solicita de los años 2017 y 2018.
- Que hay tres centros penitenciarios exclusivos de mujeres, pero en el resto hay módulos para mujeres, con un total de 69 centros penitenciarios sin contar de otro tipo.

Parece evidente, por lo tanto, que acometer la tarea de revisar los historiales clínicos de las internas supondría un trabajo nada sencillo y obligaría a una reelaboración, en el sentido de revisar para determinar si se pudiera estar o no ante la situación de interrupción del embarazo, y en el año solicitado. Recordar que la información facilitada en el expediente del 2015 se refería a un número muy pequeño de reclusas de un solo centro penitenciario.

Por lo tanto, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por la [REDACTED] con entrada el 10 de mayo de 2019, contra la resolución de 14 de abril de 2019 de la SECRETARÍA DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (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 Gobierno¹¹](#), la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1>



dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)¹².

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](#)¹³.

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

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>