



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-005975
N/REF: R/0213/2016
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], en calidad de miembro de la Ejecutiva Nacional de la AGRUPACIÓN DE LOS CUERPOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (ACAIP), con fecha 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], en calidad de miembro de la Ejecutiva Nacional de la ACAIP, presentó, mediante escrito de fecha 11 de abril de 2016, solicitud de acceso a la información, 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 a la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias (en adelante SGIIPP) del MINISTERIO DE INTERIOR, en la que solicitaba la siguiente información:

- *Número de internas a las que se ha aplicado el artículo 75.1 del Reglamento Penitenciario en centros penitenciarios "exclusivos" de mujeres (Alcalá de Guadaira, Madrid 1 Mujeres -Alcalá de Henares- y Brieva -Ávila-) dependientes de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias en 2015 y desglosado por centros.*

ctbg@consejodetransparencia.es



- *Número total de internas a las que se ha aplicado el artículo 75.1 del Reglamento Penitenciario en centros penitenciarios dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias en 2015.*
2. El 20 de abril de 2016, la SGIIPP del MINISTERIO DEL INTERIOR dicta Resolución comunicando a [REDACTED] que la información solicitada no se publica, por lo que para dar respuesta a tal petición sería necesario elaborarla, en aplicación el artículo 18.1 c), inadmitiendo la petición.
3. El 25 de mayo de 2016, [REDACTED] interpuso Reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, contra la Resolución del Secretario General de Instituciones Penitenciarias del MINISTERIO DEL INTERIOR, en la que alegaba lo siguiente:
- *El Protocolo de Actuación en Materia de Seguridad (Instrucción 3/2010) regula el Procedimiento para la aplicación de las limitaciones regimentales previstas en el artículo 75.1 y 75.2 del RP. En cualquier caso la adopción de esta medida queda reflejada en el SIP, herramienta informática que conserva el expediente de interno a la cual se tiene acceso desde la Secretaría General de IIPP. Además las limitaciones regimentales por la aplicación del artículo 75.1 corresponden a los siguientes órganos colegiados: Junta de Tratamiento o Consejo de Dirección, y las propuestas o decisiones que se adoptan en estos órganos se elevan al Centro Directivo.*
 - *La Orden de Servicio 04/2013 de la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria regula la aplicación del artículo 75. La aplicación de las "limitaciones regimentales" previstas reglamentariamente está sujeta a las puntualizaciones previstas en dicha Orden de Servicio. El punto 3º prevé: "En función de las circunstancias concurrentes, por el Consejo de Dirección o Junta de Tratamiento se propondrá en la primera sesión, o en su caso en sesión extraordinaria, la aplicación del artículo 10 LOGP, regresión de grado o traslado a otro establecimiento. Esta propuesta se remitirá inmediatamente a través del medio más rápido con expresa indicación de que el interno se encuentra en situación de aplicación del artículo 75 RP".*
 - *Las propuestas de la Junta de Tratamiento y del Consejo de Dirección de traslado o de aplicación de artículo 10 LOGP o de regresión de grado se remiten al Centro Directivo para su aprobación. Las propuestas indican que estos internos se encuentran con la aplicación del artículo 75 RP.*
 - *La Instrucción 5/2014 en el Programa Marco de Prevención de Suicidios también prevé la obligación de recoger en Junta la aplicación del artículo 75 del RP, tanto en su apartado primero como en el segundo,*



precisamente por considerarse una medida excepcional de limitaciones regimentales que puede afectar al estado de los internos afectados.

- *Según Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre de 2015, referente a la reelaboración de la información, puede 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 necesarios para extraer y explotar la información, de tal manera que no sea posible proporcionar la solicitada". El Consejo de Transparencia entiende que una solicitud no puede inadmitirse por el hecho de afectar a una pluralidad muy importante de asuntos, que tampoco ocupa en el presente, 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. En este caso se solicita la aplicación de una medida regimental totalmente excepcional, aplicación del artículo 75 RP (apartados 1 y 2), en Centros Penitenciarios que albergan muy poca población reclusa y en aquellos módulos del resto de Centros que ocupan mujeres como ha quedado expuesto en el punto tercero, con todas las competencias que tiene el Centro Directivo en esta materia.*

Por todo lo expuesto, solicita que se le facilite la información.

4. El 1 de junio de 2016, el Consejo de Transparencia remitió la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR para que formulara las alegaciones que considerase oportunas, las cuales tuvieron entrada el 20 de junio de 2016, manifestando lo siguiente:
 - *La disponibilidad de los datos solicitados en el sistema informático de esta Secretaría General de II.PP. no habilita a que con el simple pulsado de una tecla, el sistema proporcione los datos en los términos solicitados por el reclamante. Proporcionar al reclamante los datos que pide exige obtenerlos del sistema informático en bruto y a partir de esa información elaborar unas tablas que den respuesta detallada a las peticiones concretas formuladas con las consiguientes operaciones de análisis, agregación e interpretación. Este trabajo requiere, además, identificar a las internas concretas a las que se les ha aplicado el art. 75.1 del Reglamento Penitenciario y el Centro concreto en el que se ha adoptado esta decisión, con la dificultad añadida de que las internas han podido cambiar de Centro penitenciario.*
 - *Razonablemente, hay que entender que este trabajo no es otra cosa que una reelaboración de la información, en los términos que sostiene el Criterio Interpretativo CI/007/2015 de 12.11.2015.*



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

3. En primer lugar, debe analizarse si la información solicitada – relativa al *Número de internas a las que se ha aplicado el artículo 75.1 del Reglamento Penitenciario en centros penitenciarios (Número total y cifra, desglosada por centros, que afecte a internas en centros penitenciarios "exclusivos" de mujeres)* - debe ser reelaborada por la Administración, como ésta sostiene.

El artículo 75. *Limitaciones regimentales y medidas de protección personal* del Reglamento Penitenciario, aprobado por el Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, dispone lo siguiente:

1. *Los detenidos, presos y penados no tendrán otras limitaciones regimentales que las exigidas por el aseguramiento de su persona y por la seguridad y el buen orden de los Establecimientos, así como las que aconseje su tratamiento o las que provengan de su grado de clasificación.*
2. *En su caso, a solicitud del interno o por propia iniciativa, el Director podrá acordar mediante resolución motivada, cuando fuere preciso para salvaguardar la vida o integridad física del recluso, la adopción de medidas que impliquen limitaciones regimentales, dando cuenta al Juez de Vigilancia.*
3. *Mediante acuerdo motivado, el Consejo de Dirección, en el caso de los detenidos y presos, o la Junta de Tratamiento, en el caso de penados, propondrán al Centro Directivo el traslado del recluso a otro Establecimiento de similares*



características para posibilitar el levantamiento de las limitaciones regimentales exigidas por el aseguramiento de su persona a que se refiere el apartado anterior.

4. Los acuerdos de traslado se comunicarán, en el caso de los detenidos y presos, a la Autoridad judicial de que dependan y, en el caso de los penados, al Juez de Vigilancia correspondiente.

Respecto al concepto de Reelaboración, este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en numerosas ocasiones, habiendo elaborado 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.

Por otro lado, debe señalarse la existencia del fichero automatizado denominado Sistema Informático Social Penitenciario (SISPE), creado mediante Orden INT/2844/2008, de 26 de septiembre, el cual permite la gestión tanto de las penas y medidas alternativas a la pena privativa de libertad, como de las reglas de conductas impuestas por los órganos judiciales correspondientes tanto en estos casos como en los casos de libertad condicional de todos los internos de los Centros Penitenciarios dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, de las personas sometidas a cualquier pena y/o medida alternativa al ingreso en prisión. Este fichero permite también mejorar la consecución de los datos estadísticos referidos a la ejecución penitenciaria, a los recursos utilizados y a la eficacia de los mismos. Finalmente, este fichero permite manejar información de carácter personal y penal sobre su situación de salud y datos sobre el consumo de drogas, datos del Sistema Sanitario General y datos sobre minusvalías o discapacidades. Su situación profesional, estudios realizados, formación específica y nivel de estudios alcanzados. Situación ambiental general, datos de la vivienda, entorno social y grupos de relaciones. Nivel de instrucción o estudios. Situación Familiar, dinámica familiar. Todos estos datos de carácter personal van referidos a la identificación de una determinada persona física, siendo posible identificar su concreto género masculino o femenino, razón por la cual está inscrito en el Registro General de Protección de datos de la Agencia Española de Protección de Datos.

Por último, debe también tenerse en cuenta que el Reglamento penitenciario encomienda la adopción de medidas que impliquen limitaciones regiminales al Director del Centro, al Consejo de Dirección o a la Junta de Tratamiento (artículo 75, apartados 1, 2 y 3 del Reglamento), todos ellos órganos de los distintos Centros penitenciarios

4. Aplicadas las consideraciones anteriores al caso que nos ocupa, puede afirmarse que, si bien el SISPE recoge información relativa al expediente individual de cada recluso, precisamente para la adecuada gestión del internamiento, ello no avala la pretensión en la que se basa la reclamación de que dicha circunstancia permita proporcionar la información solicitada, previa aplicación del criterio de búsqueda *aplicación del artículo 75.1 del Reglamento Penitenciario* (con estas u otras palabras que indiquen que dicho procedimiento ha sido puesto en marcha



respecto de un expediente concreto) junto con el relativo al centro penitenciario determinado.

En efecto, de acuerdo con lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, aportar los datos requeridos exigiría acceder a cada uno de los expedientes de las internas en cada uno de los centros penitenciarios e identificar aquéllas a las que haya sido de aplicación el procedimiento referido en la solicitud a información de forma tal que se reelaborara, expresamente y para atender los términos en los que se pronuncia la solicitud, la información disponible para dar respuesta aquélla.

5. En conclusión, por lo indicado anteriormente, y en atención a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] en calidad de miembro de la Ejecutiva Nacional de la AGRUPACIÓN DE LOS CUERPOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE INSTITUCIONES (ACAIP), el 25 de mayo de 2016, contra la Resolución, de fecha 20 de abril de 2016, 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 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

