



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-005105
N/REF: R/0193/2016
FECHA: 15 de julio 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], con entrada el 10 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, D [REDACTED] [REDACTED] presentó el 26 de febrero 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:

- *Cuántos presos han fallecido entre 2005 y 2015 mientras cumplían condena en cada uno de los Centros penitenciarios y de éstos cuántos estaban en calidad de presos preventivos.*
- *Cuáles de estos decesos han obligado al departamento a satisfacer algún tipo de indemnización a los familiares y, en este caso, a cuánto han ascendido éstas.*
- *Del mismo modo, conocer el número de incidentes (peleas, etc) registrados en cada Centro.*
- *Cada información la quería desagregada por Centro Penitenciario.*

2. Mediante Resolución de fecha 12 de abril de 2016, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó a [REDACTED] informándole de lo siguiente:

ctbg@consejodetransparencia.es



a) *En relación a fallecimientos de internos en los que se ha satisfecho algún tipo de indemnización a los familiares, y en ese caso, importe de las mismas, se adjunta tabla con información relativa a los expedientes estimados por fallecimientos de internos desde el 01/01/2015 hasta el 31/12/2015.*

Si bien en el texto de las alegaciones se habla de datos desde el 01/01/2015, la información es a partir del 01/01/2005, por lo que se entiende que debe tratarse de un error tipográfico.

b) *En cuanto al número de incidentes registrados en cada Centro desagregado por centro penitenciario, se adjunta tabla con los incidentes regimentales ocurridos en el periodo de 2005 a 2015.*

c) *En cuanto a la solicitud de datos desagregados por Centros penitenciarios, se informa que esta Secretaría General de Instituciones Penitenciarias no dispone de los datos tal y como se solicitan, lo que nos obligaría a proceder a las correspondientes y oportunas elaboraciones. Por ello, en relación con estos datos solicitados pongo en su conocimiento que los mismos requieren un proceso de elaboración, por lo que esta petición está incurso en una de las causas de inadmisión del art. 18 de la citada Ley, en concreto en apartado 1 e) de dicho precepto: "Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración".*

3. El 10 de mayo de 2016, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia una Reclamación de [REDACTED] manifestando que el Ministerio ofrece una respuesta con los datos totales de incidentes en el País, pero dice que no puede dar los parciales desagregados por Centros, ya que supone una acción de reelaboración. Hace un año dio esa misma información para un Centro concreto sin ampliar el plazo de contestación. Si dispone de los datos completos debe disponer de todos los datos por Centros.

Aporta resolución de enero de 2015 en el que se aporta datos sobre fallecimientos de internos en un concreto centro penitenciario.

4. Recibida la Reclamación, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó al MINISTERIO DEL INTERIOR la documentación obrante en el expediente, el 23 de mayo de 2016, para alegaciones. El Ministerio presenta sus alegaciones el 9 de junio de 2016, que se resumen en las siguientes:

- *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, desagregados por cada uno de los 70 centros penitenciarios (a*



los que habría que añadir los diferentes Centros de Inserción Social) por cada uno de los años comprendidos entre 2005 y 2015, 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.*

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 primer lugar, debe hacerse una referencia al plazo de que dispone la Administración para contestar a una solicitud de información.

Dicho plazo es de un mes desde que se recibe la solicitud de acceso a la información por el órgano competente para resolver, según establece el artículo 20.1 de la LTABG. A este respecto, debe recordarse que la complejidad de la información solicitada se reconoce en el propio artículo 20 como un argumento para que el plazo máximo previsto para resolver una solicitud de información sea ampliado, potestad no utilizada en el presente caso por la Administración.

Entendemos, por lo tanto, que si el Ministerio recibió la solicitud de acceso el día 18 de febrero de 2016 y la respuesta tiene fecha de 12 de abril de 2016, la misma ha tenido lugar fuera del plazo máximo previsto para resolver.



4. En cuanto al fondo del asunto, el Ministerio concede parcialmente la información solicitada, atendiendo la relativa a los fallecimientos de internos y sus causas en el año 2015 y a los incidentes de los Centros en esos mismos años 2005 a 2015 y considera que para el resto de información – en concreto, proporcionar dicha información por cada *Centro Penitenciario, indemnizaciones y sus cuantías a los familiares y cuántos internos estaban en calidad de presos preventivos* - es de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

Por su parte, el Reclamante mantiene que si ha podido dar información sobre todos los incidentes de internos y sus causas en el total del país no es coherente afirmar que no puede hacerlo Centro por Centro.

Atendiendo al literal de la Reclamación presentada, debemos centrarnos en la información suministrada por la Administración respecto de los incidentes de internos, entre las que se incluye el fallecimiento, puesto que nada se alude en la misma respecto a las indemnizaciones a los familiares o a la condición de presos preventivos.

En este sentido, consta en el expediente que la Administración ha facilitado al Reclamante información sobre todos los incidentes regimentales ocurridos en conjunto en los Centros penitenciarios españoles desde 2005 hasta 2015, desglosados por el tipo de incidente: suicidios consumados e intentados, fallecimientos y sus causas, evasión e intento de evasión del Centro o de otros lugares, agresión leve, grave o muy grave a funcionarios o a internos, inutilización grave, motines e intentos de secuestro. Asimismo, informa sobre el número de ocasiones en que se ha producido cada uno de ellos.

5. Respecto del 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 (1mes) 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.

Aplicado este criterio al caso que nos ocupa, se podría deducir *prima facie* que la información que pretende el Reclamante tiene su origen en los más de 70 Centros penitenciarios españoles (que son el objeto de la solicitud, no los Centros de Inserción Social), Unidades dependientes del MINISTERIO DEL INTERIOR aunque distintas geográfica, orgánica y funcionalmente, lo que podría llevar a la errónea conclusión final de que se estaría ante una acción de reelaboración para poder recabar la información y ponerla a disposición del Reclamante. Sin embargo, lo cierto es que el Ministerio ya le ha proporcionado toda la información solicitada a nivel global en toda España, realizando una previa labor de sumatorio de todas las informaciones parciales que ya tiene en su poder, puesto que, tal y como sostiene el Reclamante, no es posible conocer el resultado global, en este caso, sin conocer previamente los distintos resultados parciales, que necesariamente han debido obtenerse de cada Centro Penitenciario. De lo contrario, habría que concluir que la información total facilitada al Reclamante se basa en datos cuyo origen es, cuando menos, poco consistente.

6. Por lo tanto, dado que el Ministerio no tiene que acudir por primera vez a Unidades muy diversas y diferentes para solicitarles la información que ha de ser destinada al Reclamante, sino que ha de reordenar la que ya se tiene en su poder y ofrecérsela a aquél en los términos en que ha sido solicitada, lo que no supone



acción previa de reelaboración, en el sentido de la LTAIBG, según el criterio mantenido por este Consejo de Transparencia, debe estimarse la presente Reclamación, por lo que la Administración debe proporcionar al Reclamante información sobre los incidentes, incluyendo los casos de fallecimiento, desglosados por Centros penitenciarios desde el año 2005 hasta el 2015.

III.RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada, el 10 de mayo de 2016, por [REDACTED] contra la Resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 12 de abril de 2016.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo de UN MES, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo de UN MES, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada 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 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