



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-005962
N/REF: R/0212/2016
FECHA: 22 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] 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 internos que han sido sancionados por infracciones disciplinarias en 2015, indicando el tipo de falta (leves, graves o muy graves) y desglosado por centros.*
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

ctbg@consejodetransparencia.es



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:

- *Todo el trabajo en el ámbito disciplinario en los Centros Penitenciarios queda reflejado en el Sistema Informático SIP, tal y como se desprende de la Instrucción 1/2005.*
- *En pregunta formulada a las Cortes sobre el número de infracciones disciplinarias cometidas por internos en los centros penitenciarios en el período 2000 a 2004 se contestó por tipo de sanciones, recursos interpuestos, porcentaje de sanciones recurridas, nº de recursos estimados y porcentaje de recursos estimados, tal y como queda acreditado en el documento nº 4. En aras a continuar con este ejercicio de transparencia, y buen hacer de la Administración Penitenciaria se formula esta pregunta para el ejercicio 2015.*
- *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 información relativa al ámbito disciplinario en los Centros Penitenciarios, información con la que cuenta el Centro Directivo competente, y que en otras ocasiones ha facilitado.*

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 e indicaban 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: número de internos que han sido sancionados por infracciones disciplinarias en 2015 indicando el tipo de falta - leve, grave o muy grave-, desglosada por centros. Es cierto que esta información se ha facilitado en alguna ocasión para dar respuesta a una pregunta parlamentaria, pero esa información elaborada "ad hoc" no se corresponde en su totalidad con los datos que en este expediente solicita el reclamante.*
- *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 internos que han sido sancionados por infracciones disciplinarias en 2015, indicando el tipo de falta (leves, graves o muy graves) y desglosado por centros* - debe ser reelaborada por la Administración, como ésta sostiene.



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.

Aplicado este criterio al caso que nos ocupa, se podría deducir que, dado que la información ha de ser elaborada expresamente a partir de una Base de Datos “en bruto”, filtrando contenidos en función de diversos criterios de búsqueda, Centro por Centro, y teniendo en cuenta que son los mismos Centros los que instruyen todos los expedientes disciplinarios y los que y califican las infracciones cometidas de acuerdo con el régimen de infracciones y sanciones de aplicación, el Ministerio debería realizar alguna de estas dos acciones para recabar toda la información y ponerla a disposición del Reclamante, tal y como ha sido solicitada:

- Elaborar la información solicitada a partir de la que contiene y se gestiona a través de la Base de Datos de la que dispone, tal y como hizo en su momento para facilitar la información al Parlamento español o
- Pedir los resultados totales a los más de 70 Centros penitenciarios distribuidos por el territorio español.

Ambas acciones deben calificarse como reelaboración de la información.

En efecto, debe manifestarse que el hecho de que el Ministerio haya facilitado previamente información del mismo tipo a las Cortes Generales, elaborando para ello la información de acuerdo a los criterios por los que se interesaba el Parlamento, no es presupuesto de hecho suficiente como para legitimar una nueva elaboración de esa información, debido principalmente a que esta última no está expresamente amparada por la LTAIBG que, como hemos indicado anteriormente y de acuerdo con la definición de información pública de su artículo 13, ampara el acceso a información existente.

4. Finalmente, debe también señalarse que el Reglamento penitenciario, aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, encomienda la Instrucción del procedimiento al funcionario que elija el Director del Centro, excluyendo a aquél que haya practicado la información previa o quien pudiera estar implicado en los hechos sobre los que se va a instruir (artículo 242, apartado 1). En cuanto a la decisión, el Reglamento penitenciario ha desdoblado la atribución en función de la clase de infracción, siendo competencia del Director la imposición de sanciones por falta leve (artículo 251, apartado 1 c) y a la Comisión Disciplinaria, la de faltas graves o muy graves (artículo 277). Esta Comisión esta presidida por el Director del Centro y compuesta por el Subdirector de Régimen, el Subdirector de Seguridad, un jurista del establecimiento, un Jefe de Servicio y un funcionario de la plantilla del Centro penitenciario (artículo 276, apartado 1). Por lo tanto, se trata de un procedimiento llevado a cabo directamente por los centros penitenciarios.
5. En definitiva, por todo lo indicado anteriormente, la presente Reclamación debe ser desestimada al 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 por [REDACTED], el 25 de mayo de 2016, en calidad de miembro de la Ejecutiva Nacional de la AGRUPACIÓN DE LOS CUERPOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE INSTITUCIONES (ACAIP), 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