



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-005244

N/REF: R/0092/2016

FECHA: 13 de junio 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], el 15 de marzo 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, con fecha 20 de noviembre de 2015, 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 a la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias del MINISTERIO DE INTERIOR (en adelante SGIIPP) en la que solicitaba información sobre *los traslados de internas a módulos y unidades de madres, especificando fecha y centro penitenciario de origen y de destino; y traslados de internas desde módulos de madres y unidades de madres a otros centros, en un periodo de 10 años hasta la actualidad.*
2. El 4 de marzo de 2016, la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias del MINISTERIO DE INTERIOR contestó a [REDACTED] informándole que *dicha información no se encuentra publicada y no ha sido elaborada en anteriores ocasiones. Por ello, a tenor de lo dispuesto en el artículo 18.1 e) de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, las solicitudes "Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración", procede inadmitir su petición de información dado que los datos solicitados no están disponibles y es preciso elaborarlos.*

ctbg@consejodetransparencia.es



3. El 15 de marzo de 2016, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia Reclamación presentada por [REDACTED] en la que manifestaba lo siguiente:

- a. *La resolución no es clara, puesto que por un lado asegura que habría que analizar los datos de destino y de origen para obtenerlos, y por otro asegura que estos datos no están disponibles. Además no creo que la variable que se exige (Unidades y módulos de madres como origen y destino) sea difícil de extraer de la base de datos general, puesto que es un destino muy específico. Teniendo en cuenta lo anterior, la reelaboración no se aplica al resumen o la extracción de datos, sino realmente a datos que no existan y haya que elaborarlos expresamente, lo que no parece que sea el caso.*
- b. *En los informes anuales de Instituciones Penitenciarias existen numerosas variables por las que se producen traslados, con motivos como "deportivos" o "De salud" por lo que me cuesta creer que el motivo "embarazo" o "menor" no exista en los registros. Pero aún así, puesto que las únicas personas que van a unidad y módulos de madres son madres o embarazadas, no haría falta esta especificación. Sólo solicito el origen y destino de las personas que van o salen de estos centros.*
- c. *Aunque el rango solicitado es de 10 años hasta la actualidad, específico que si no es posible, solicito el siguiente rango disponible, por lo que esto tampoco es impedimento para admitir la solicitud.*
- d. *El motivo "no estar publicada" tampoco es válido para inadmitir una solicitud.*

4. El 16 de marzo de 2016, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada al MINISTERIO DEL INTERIOR, a los efectos de que se realizaran las alegaciones consideradas oportunas. Dichas alegaciones fueron remitidas el 6 de mayo de 2016, y en ellas, *se reitera la causa de inadmisión alegada en la resolución del expediente 5244. En la actualidad, el Ministerio no recaba los datos solicitados de manera que es prácticamente inviable proporcionar la información sin recurrir a una labor de búsqueda y extracción de datos en todos y cada uno de los traslados efectuados con destino u origen en centros con unidades de madres, independientemente de que el traslado afectara o no a una madre, y por tanto, elaborándolos expresamente para dar respuesta a la solicitante.*

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 cuanto al fondo de la cuestión planteada, debe analizarse si, efectivamente, y tal como argumenta el MINISTERIO DEL INTERIOR, es de aplicación la causa de inadmisión de la solicitud de acceso prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG por requerir una acción previa de reelaboración de la información.

En este sentido, la Administración sostiene que *proporcionar la información tal y como ha sido solicitada supone tener que reelaborarla, por lo que es de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG.*

Al respecto de esta causa de inadmisión, este Consejo de Transparencia ha aprobado el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre de 2015, a los efectos de clarificar qué circunstancias quedarían amparadas bajo el concepto de reelaboración. En dicho criterio se establece lo siguiente:

- *En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del 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 su 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 (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".

(...)

4. Aplicado este criterio al caso concreto que nos ocupa, se advierte que la información solicitada se refiere a *los traslados de internas a módulos y unidades de madres, especificando fecha y centro penitenciario de origen y de destino; y traslados de internas desde módulos de madres y unidades de madres a otros centros, en un periodo de 10 años.*

Actualmente, existen más de 80 Centros Penitenciarios así como 30 Centros de Inserción Social en toda España. Son estos Centros los que realizan la valoración de los traslados de las internas con sus hijos a las Unidades de Madres, que están vinculadas administrativamente al Centro de Inserción Social al que se encuentran anexo. Estas Unidades de Madres, según información de la propia Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, son módulos específicos en el interior de los centros penitenciarios, pero separados arquitectónicamente del resto. Asimismo, y según información de la SGIIPP, existen las denominadas Unidades de Madres Externas, definidas como *un modelo arquitectónico alejado de los centros penitenciarios.*

Pueden destinarse a las Unidades de Madres las internas que convivan con sus hijos menores de 3 años (o excepcionalmente hasta los 6 años), nacidos previamente dentro o fuera del centro penitenciario así como las embarazadas a partir del sexto mes.

Por su parte, el Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario dispone lo siguiente:

Artículo 17. Internas con hijos menores.

1. La Dirección del establecimiento admitirá a los hijos menores de tres años que acompañen a sus madres en el momento del ingreso. Cuando éstas soliciten mantenerlos en su compañía dentro de la prisión, deberá acreditarse debidamente la filiación y que dicha situación no entraña riesgo para los menores, poniendo en conocimiento del Ministerio Fiscal la decisión adoptada a los efectos oportunos.



2. Las internas que tuviesen en el exterior hijos menores de tres años bajo su patria potestad podrán solicitar del Consejo de Dirección autorización para que éstos permanezcan en su compañía en el interior del centro penitenciario, que se concederá siempre que se acredite debidamente la filiación y que tal situación no entraña riesgo para los menores. A tal fin, se recabará la opinión del Ministerio Fiscal, a quien se le notificará la decisión adoptada.

3. Admitido el ingreso de los niños en prisión, deberán ser reconocidos por el Médico del establecimiento y, si éste no dispusiese otra cosa, pasarán a ocupar con sus madres la habitación que se les asigne dentro de la unidad de madres.

4. En los posibles conflictos que surjan entre los derechos del niño y los de la madre originados por el internamiento en un establecimiento Penitenciario, deben primar los derechos de aquél, que, en todo caso, deben quedar debidamente preservados en el modelo individualizado de intervención penitenciaria que se diseñe para la madre.

5. La Administración Penitenciaria dispondrá para los menores y sus madres de unidades de madres, que contarán con local habilitado para guardería infantil y estarán separadas arquitectónicamente del resto de los departamentos, a fin de facilitar las especificidades regimentales, médico-sanitarias y de salidas que la presencia de los menores en el centro hiciesen necesarias.

6. La Administración Penitenciaria fomentará la colaboración y participación de las instituciones públicas y privadas de asistencia al menor en las unidades de madres o en las unidades dependientes creadas al efecto para internas clasificadas en tercer grado que tengan en su compañía hijos menores de tres años. A tal fin, celebrará los convenios precisos para potenciar al máximo el desarrollo de la relación materno-filial y de la formación de la personalidad de los niños.

Artículo 31. Competencia para ordenar traslados y desplazamientos.

1. Conforme a lo establecido en el artículo 79 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, el centro directivo tiene competencia exclusiva para decidir, con carácter ordinario o extraordinario, la clasificación y destino de los reclusos en los distintos establecimientos penitenciarios, sin perjuicio de las atribuciones de los Jueces de Vigilancia en materia de clasificación por vía de recurso.

2. Dicho centro directivo ordenará los traslados correspondientes en base a las propuestas formuladas al efecto por las Juntas de Tratamiento o, en su caso, por el Director o el Consejo de Dirección, así como los desplazamientos de los detenidos y presos que le sean requeridos por las autoridades competentes.

3. Los traslados se notificarán, si se trata de penados, al Juez de Vigilancia, y, si se trata de detenidos y presos a las autoridades a cuya disposición se encuentren.



Artículo 265. Estructura.

6. Los Centros de Inserción Social podrán integrarse orgánica y funcionalmente en un Centro penitenciario o tener la consideración de Centro penitenciario autónomo. La Administración Penitenciaria determinará en la Orden de creación de cada Centro de Inserción Social su integración en un Centro penitenciario o su consideración como Centro penitenciario autónomo, así como los órganos correspondientes.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe volverse a los términos en los que fue formulada la solicitud, que se interesaba por los traslados de internas a y desde módulos y unidades de madres, con indicación de la fecha y el centro penitenciario de origen y destino. Según lo indicado anteriormente, no sólo las madres, sino las mujeres que están en un estado de gestación avanzado, pueden ser ingresadas en las denominadas *Unidades de Madres*. Además, la solicitud se interesa por indicadores tales como la fecha del traslado y el centro penitenciario de origen y destino. Atendiendo a estas consideraciones y también a que la competencia para decidir los traslados corresponde a órganos del propio centro penitenciario (según el artículo 31 del Reglamento antes mencionado), todo ello, implica, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que sea necesaria una actividad previa de reelaboración, que permita proporcionar la información de acuerdo a los parámetros solicitados, para proporcionar respuesta a la solicitud.

En consecuencia, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sí es de aplicación al caso que nos ocupa la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG y, por ello, debe desestimarse la Reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], el 15 de marzo de 2016, contra la Resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de 4 de marzo de 2016.

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