



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-006104
N/REF: R/0261/2016
FECHA: 9 de septiembre 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 su calidad de miembro de la Ejecutiva Nacional de la AGRUPACIÓN DE LOS CUERPOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS –ACAIP con entrada el 15 de junio 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 el 12 de abril 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:

- *Número de internos condenados a penas de prisión que dentro del denominado Colectivos Especiales pertenecen a las Fuerzas de Seguridad del Estado ordenados por tipo de delito que hay actualmente.*
- *Número de internos condenados a penas de prisión que dentro del denominado Colectivos Especiales pertenecen a los Funcionarios de Instituciones Penitenciarias ordenados por tipo de delito que hay actualmente.*

ctbg@consejodetransparencia.es



2. Mediante Resolución de 20 de mayo de 2016, el MINISTERIO DEL INTERIOR comunicó a [REDACTED] que no se aportan los datos solicitados al no ser registrados según las características que se requieren, de conformidad con lo establecido en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia.
3. El 15 de junio de 2016, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia escrito de Reclamación de [REDACTED] en el que manifiesta lo siguiente:
 - Los datos que se solicitan son de dos tipos: el nº de internos condenados que se encuentra dentro del denominado Colectivos Especiales FIES 4; y el delito por el que se encuentran condenados.
 - En relación con el nº de internos pertenecientes al colectivo FIES 4, el punto 2 de la Instrucción 12/2011 prevé: "Colectivo FIES 4 FS (Fuerzas de Seguridad y Funcionarios de IIPP): Se incluyen los internos que pertenecen o han pertenecido a estos colectivos profesionales, al exigirse durante su internamiento determinadas cautelas, conforme a lo previsto en el artículo 8 de la Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado". La Administración Penitenciaria tiene la obligación de conocer el número de internos que se encuentran bajo estas condiciones.
 - El punto 2.2.2 de la Instrucción prevé "Alta y baja en el fichero" estableciendo que es el Centro Directivo quien decide sobre la inclusión o no de un interno, así como la baja, en el fichero. El mantenimiento y actualización del Fichero (punto 2.2.3 de la Instrucción) basa su potencial en la obtención y eficaz transmisión de todo tipo de datos e informes desde los Centros Penitenciarios a la Secretaría Gral. de II.PP
 - En relación con el conocimiento de los delitos cometidos por los internos que se encuentran dentro del Colectivo FIES 4, el punto 2.2 de la Instrucción regula la Gestión de la Base de Datos. En consecuencia, y en cumplimiento de lo previsto en la Instrucción que regula el funcionamiento del Fichero de Internos de Especial Seguimiento, el tipo penal de los internos que integran el colectivo FIES 4 es una información que obra en poder de la Administración Penitenciaria.
 - 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 el número de internos incluidos en el fichero FIES 4 y los tipos delictivos en el caso de los penados. Esta información consta, como ha quedado expuesto en el punto tercero y cuarto en el fichero de creación de estos internos, cuyo mantenimiento y actualización es competencia de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.



4. El 17 de junio de 2016, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó al MINISTERIO DEL INTERIOR la documentación obrante en el expediente para alegaciones, que tuvieron entrada el día 28 de junio de 2016, y que se resumen en lo siguiente:
- *Los datos solicitados referidos al número de internos condenados a penas de prisión que dentro del denominado "colectivos especiales" pertenecen a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y a Funcionarios de Instituciones Penitenciarias, se contienen distintas bases de datos y no con las especificaciones concretas que el reclamante requiere, lo que exige de un proceso de elaboración expresa, que supone una dificultosa explotación de esas bases de datos, y claramente dirigido a dar una respuesta detallada a la petición concreta formulada, con las consiguientes operaciones de análisis y agregación que conlleva la elaboración de esa información.*
 - *Por otra parte, este trabajo requiere identificar a los internos condenados a penas de prisión pertenecientes a cada uno de los colectivos especiales solicitados, resultando imposible para esta unidad proporcionar la información solicitada al carecer de los medios técnicos y humanos necesarios para extraer y explotar esta información concreta que se solicita. 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.*
 - *Por ello, se concluye que debe inadmitirse por el Consejo de Transparencia la reclamación interpuesta, en virtud de lo dispuesto en el art. 18.1 c) de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre.*

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, entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que debe recordarse que la aplicación de las causas de inadmisión previstas en la LTAIBG y, entre ellas, la prevista en el artículo 18.1 c) como en el presente caso, debe realizarse mediante resolución motivada en la que se argumente suficientemente las razones por las que se considera que la solicitud debe ser inadmitida. En ningún caso una remisión genérica y carente de argumentos puede considerarse una aplicación conforme con lo dispuesto en la LTAIBG.
4. En cuanto al fondo de la cuestión debatida, el Reclamante mantiene que esa información se encuentra en el fichero denominado FIES 4 que *incluye los internos que pertenecen o han pertenecido a estos colectivos profesionales, al exigirse durante su internamiento determinadas cautelas y cuyo mantenimiento y actualización basa su potencial en la obtención y eficaz transmisión de todo tipo de datos e informes desde los Centros Penitenciarios a la Secretaría General de II.PP.*

Por su parte, la Administración sostiene, en argumentación ampliada en el trámite de alegaciones, que esa *información requiere identificar a los internos condenados a penas de prisión pertenecientes a cada uno de los colectivos especiales solicitados, resultando imposible para esta Unidad proporcionar la información solicitada al carecer de los medios técnicos y humanos necesarios para extraer y explotar esta información concreta que se solicita, precisando de una acción de reelaboración, en virtud de lo dispuesto en el art. 18.1 c) de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre.*

El precitado artículo señala que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

En este sentido, se debe citar el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, de este Consejo de Transparencia que, en resumen, viene a declarar lo siguiente:

- *En primer lugar, es preciso señalar que el 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 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.

- *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.

5. En el presente caso, el fichero FIES, del que se solicita información consta como inscrito en el Registro de la Agencia española de Protección de Datos según búsqueda realizada por este Consejo de Transparencia. Dicho fichero es, según la Instrucción I-12/2011, elaborada por la Dirección General de Coordinación



Territorial y Medio Abierto de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior y publicada en el sitio web de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, un fichero automatizado. Uno de los marcos jurídicos de aplicación de dicho fichero es la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos personales, *siendo una prolongación del expediente/protocolo personal penitenciario, que garantiza y asegura una rápida localización de cualquier dato.....con el objetivo inmediato de recibir, almacenar y tratar información relevante. (.....) La Base de Datos incluye varios grupos.....estructurándose de la siguiente manera: FIES-1 CD (Control Directo), FIES-2 DO (Delincuencia Organizada), FIES-3 BA (Bandas Armadas), **FIES-4 FC (Fuerzas de Seguridad y Funcionarios de II.PP)** y FIES-5 CE (Características Especiales).....El mantenimiento y actualización del fichero basa su potencial en la obtención y eficaz transmisión de todo tipo de datos e informes desde los Centros Penitenciarios a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (.....).*

El Anexo I de la citada Instrucción contiene un cuadrante que permite recabar semanalmente al Ministerio del Interior datos de los Centros penitenciarios, en apartados como *Altas, Bajas, Colectivo, Nombre del interno, Fecha, Motivo y Número total de presentes entre hombres y mujeres*, según se trate del FIES-2, 3, 4 o 5. El Fichero FIES almacena también datos referidos a la situación penal, procesal y penitenciaria de cada interno.

Igualmente, debe llamarse la atención que la información solicitada no se refiere en ningún momento a la identidad de los internos, sino simplemente a su número y a la tipología de delitos.

Teniendo esto en consideración, de lo expuesto se deduce que el Ministerio dispone de la información que se le solicita por cuanto puede decirse que es la finalidad esencial del fichero creado y que el Fichero FIES permite realizar una eficaz transmisión de todo tipo de datos e informes, hecho que garantiza y asegura una rápida localización de cualquier dato. Por ello, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no puede compartir la alegación vertida en la que se indica que, para responder la solicitud de información presentada, deban identificarse los sujetos (se entiende que su número) pertenecientes a los "colectivos especiales" objeto de la solicitud por cuanto precisamente esa identificación es el objeto de la creación del fichero FIES ya analizado. En estas circunstancias, no pueden admitirse las alegaciones del Ministerio relativas a las dificultades para obtener la información requerida.

6. En consecuencia, procede estimar la Reclamación presentada, debiendo la Administración proporcionar al Reclamante la siguiente información:
 - *Número de internos condenados a penas de prisión que dentro del denominado Colectivos Especiales pertenecen a las Fuerzas de Seguridad del Estado ordenados por tipo de delito que hay actualmente .*



- *Número de internos condenados a penas de prisión que dentro del denominado Colectivos Especiales pertenecen a los Funcionarios de Instituciones Penitenciarias ordenados por tipo de delito que hay actualmente.*

III.RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada, el 15 de junio de 2016, por [REDACTED] contra resolución de 20 de mayo de 2016 del MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la información a que se refiere el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 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