



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-007197
N/REF: R/0345/2016
FECHA: 26 de octubre 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 1 de agosto 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 27 de mayo 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 del MINISTERIO DE INTERIOR (en adelante SGIIPP), en la que solicitaba conocer el *número de jeringuillas distribuidas y recogidas en el Centro Penitenciario de Valencia, desde el año 2009, desglosado por años.*
2. Con fecha 17 de junio de 2016, la SGIIPP dicta Resolución comunicando a [REDACTED] lo siguiente:
 - a. *Con fecha 23 de noviembre de 2015, el [REDACTED] solicitó similar información a esta Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (en esa ocasión solicitaba información de todos los centros penitenciarios).*

ctbg@consejodetransparencia.es



- b. El 11 de enero de 2016, esta Secretaria General dicto resolución, la cual fue recurrida ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) el 3 de febrero de 2016. El CTBG se pronunció desestimando la referida reclamación, el 12 de abril de 2016.
- a. *Procede inadmitir dicha petición en base a lo dispuesto en el artículo 18.1 e) de la 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*
3. El 1 de agosto de 2016, tuvo entrada Reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, presentada por [REDACTED], de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que argumentaba lo siguiente:
- *En ningún caso se han solicitado los mismos datos en ambas solicitudes; la primera solicitud era relativa al ámbito nacional donde la Secretaria General de IIPP tiene competencias (todo el territorio exceptuando Cataluña), y la segunda era una solicitud al Director del Centro de Valencia únicamente en el ámbito del Centro de Valencia.*
 - *Atendiendo a la Resolución del Consejo de la Transparencia con N/ Ref 0032/2016 de 12 de abril de 2016, se admitía que las publicaciones que aparecen sobre la aplicación de este programa no dan respuesta al número de Jeringuillas recogidas desde el año 2009 (Fundamento Jurídico 3 en su último apartado), por lo tanto parte de la información que solicitaba se quedó sin respuesta.*
 - *He solicitado la información relativa a la aplicación del Programa de Intercambio de Jeringuillas a un único Centro Penitenciario, en calidad de Centro dependiente del Ministerio del Interior como "unidad técnico-funcional de diferente rango administrativo, diferenciada v diseminada por el territorio español, que constituye su red de servicios periféricos, según se señala en documento denominado "El Sistema penitenciario español", elaborado por la SGIIPP".*
 - *La solicitud dirigida al Director del Centro Penitenciario de Valencia es congruente con la Resolución del Consejo de la Transparencia señalado en el punto tercero, toda vez va dirigido al órgano que, según se desprende de dicha resolución, es competente para conocer los datos objeto de mi solicitud.*
 - *Por ello, solicito a) que se me de la Información y b) que ese Consejo informe sobre la posibilidad de emprender solicitudes a nivel de Centros Penitenciario cuando los mismos son los que tienen la información, toda vez en estos casos puede implicar un trabajo de reelaboración cuando la información se solicita a la Secretaria General de IIPP.*
4. El 9 de agosto de 2016, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada a la Unidad de Información del MINISTERIO DEL INTERIOR, a los efectos de que se realizaran las alegaciones consideradas



oportunas. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 2 de septiembre de 2016, y en ellas, se señala lo siguiente:

- a. *La Secretaría General no ha manejado los datos estadísticos sobre el número de jeringuillas recogidas en Centros Penitenciarios con motivo del programa PIJ. No hay informes técnicos en este tema. Por ello en los documentos oficiales que ha difundido esta Secretaría General, como el Informe General y las Memorias de la Subdirección General de Sanidad Penitenciaria y del Servicio de Drogodependencias, solo se hace referencia al número de jeringuillas distribuidas, con una doble información: las distribuidas cada año en cada Centro Penitenciario, en la Memoria correspondiente, así como el total de jeringuillas distribuidas anualmente en el histórico desde el año 1997, cuando se inició este programa.*
- b. *Por otra parte, la información que se demanda no está elaborada tal y como es solicitada, no está disponible en los documentos técnicos y Memorias oficiales de esta Secretaría General y sus Unidades, siendo preciso, para atender la petición, proceder a una elaboración específica para obtener una información no disponible en la actualidad.*
- c. *De acuerdo con lo expuesto anteriormente, y teniendo en cuenta el criterio publicado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre lo que debe entenderse por reelaboración, es decir, volver a hacer algo distinto de lo existente, de tal manera que por razones organizativas, funcionales o de coste presupuestario no resulte posible suministrarla, se señala que, a día de hoy, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias no dispone de los datos solicitados, de manera que habría que crearlos expresamente para esta solicitud.*
- d. *No obstante, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias sí hace públicos todos aquellos datos de los que sí dispone, por ello, se indicó al solicitante las páginas web donde podía encontrarlos, a fin de poder aportar toda la información de la que el organismo dispone en relación con el programa de intercambio de jeringuillas.*

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, se reduce a saber si realmente existe en poder de la Administración reclamada la información solicitada. Si existe, es información pública y debe ser entregada al Reclamante, salvo que sea de aplicación algún límite legal o causa de inadmisión previstas en la LTAIBG, en especial la relativa a la reelaboración o elaboración expresa.

Aunque no consta en el presente expediente, sí consta en el expediente anterior R/00032/2106, citado por la Administración, que ésta remitió al Reclamante a una página Web donde se encuentra la Memoria 2014 del Servicio de Drogodependencias de la SGIIPP, que alude el consumo de drogas en los centros penitenciarios, informando de manera estadística sobre dicho consumo antes y durante la estancia en prisión, con ligera mención (en su página 26) al intercambio de jeringuillas y papel de aluminio entre los años 1997 y 2014, en la que se indica que *“En 2014 ha habido usuarios del programa de intercambio en 22 prisiones y se han distribuido 4.393 jeringuillas. El primer programa de intercambio en prisiones españolas se implantó en 1997 en la prisión de Bilbao, y desde entonces ha habido usuarios del programa en 47 prisiones diferentes y se han distribuido más de 198.000 jeringuillas”*. Esta información no contesta al Reclamante, que se interesa solamente por *las Jeringuillas distribuidas y recogidas, desde el año 2009, en el Centro Penitenciario de Valencia*.

En este sentido, la Administración sostiene que esta segunda solicitud de información es repetitiva, respecto de la primera y que, por ello, es de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la LTAIBG.

Sin embargo, a simple vista, resulta evidente que son similares, pero no idénticas: la primera solicitud, de 23 de noviembre de 2015, hacía referencia a *las Jeringuillas recogidas y distribuidas, desde el año 2009, en todos los Centro Penitenciarios de España*. La actual se centra solamente en el Centro Penitenciario de Valencia. Esta similitud no la convierte en repetitiva.

4. Sostiene la Administración, en vía de Reclamación, que por no tener la información debería realizar una labor expresa de elaboración de la misma. El concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones y en el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, 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 en la 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. Aplicado este criterio al presente caso y aun teniendo en cuenta que la información ahora solicitada difiere de la contenida en la Resolución analizada, lo cierto es que se encuentra en poder del Centro Penitenciario de Valencia, al que se dirige la solicitud del interesado.

A esta conclusión se llega analizando el *Programa Marco de Intercambio de Jeringuillas en el Medio Penitenciario*, elaborado en octubre de 2002 por la Subdirección General de Sanidad Penitenciaria, dependiente de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Según este *Programa Marco*, los Programas de Intercambio de Jeringuillas (PIJ) son elaborados, ejecutados y evaluados a través del personal sanitario de los centros y son considerados como otro programa sanitario más (.....) Cada Centro elabora el PIJ propio, que debe ser aprobado por la Comisión de Dirección del Centro (.....) Para elaborarlo los responsables sanitarios de los centros contactan con los responsables..... de su Comunidad, al objeto de requerir su colaboración.....Hay una serie de datos cuantitativos mínimos que se recogen en los centros y cada semestre se realiza una evaluación de forma centralizada (páginas 7 y 8). Entre los objetivos de dichos PIJ están, además de combatir el Sida y otras enfermedades patógenas, los de reducir la frecuencia de uso



compartido de jeringuillas y agujas para la inyección de drogas, así como mejorar las condiciones higiénicas de la auto-inyección (página 9).

La dispensación, intercambio o recogida de Kits (o conjunto de objetos o productos que sirven para un mismo uso) es la actividad central del programa. Tras la entrega del primer Kit, la norma debe ser el intercambio: es decir, se requiere la devolución de la jeringuilla anterior para entregar un nuevo Kit (página 11).

Asimismo, se recogerán para cada usuario en el momento del intercambio los siguientes indicadores de actividad del programa:

- Número de jeringuillas entregadas
- Número de jeringuillas devueltas y usadas
- Fecha de alta y baja del programa y motivo de la baja

La introducción de los datos en la aplicación informática SANIT permitirá ofrecer fácilmente los resúmenes estadísticos y disponer de información fiable y homogénea de todos los centros (página 13).

El programa será ejecutado por el equipo sanitario del Centro penitenciario (página 14), los trabajadores del Centro deben ser ampliamente informados antes de la puesta en marcha del Programa (página 15) y, finalmente, la información cuantitativa de la actividad realizada puede obtenerse automáticamente del SANIT: número de usuarios, **numero de jeringuillas suministradas y devueltas**, altas y bajas del programa y motivos de bajas. La recogida de la información a través de cuestionarios podrá ser realizada por cada Centro con la periodicidad que considere oportuna, siendo aconsejable como mínimo una vez al año (página 17).

A mayor abundamiento, ese fichero se encuentra inscrito en el Registro General de Protección de Datos, siendo su finalidad la del control sanitario y epidemiológico de la población reclusa en centros penitenciarios dependientes de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias e incluyendo información sobre los datos personales de los reclusos, entre ellos, los relativos a su salud. El responsable de dicho fichero es la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior.

De todo lo expuesto se deduce no solo que cada Centro Penitenciario tiene en su poder la información que solicita el Reclamante (*número de jeringuillas distribuidas y recogidas*), sino que además, al menos según indica el Departamento competente, es posible hacer uso de una aplicación informática que permitiría al Ministerio conocer fácilmente esa información, sin realizar esfuerzos desproporcionados ni tener que elaborarla de nuevo.

6. En este contexto, debe analizarse también si el hecho de que sea la SGIIPP el órgano que se va a encargar de contestar a la solicitud de acceso a la información presupone que se deba entender que existe esa reelaboración, al tener que solicitarla al Centro Penitenciario que la elabora.



Los centros penitenciarios son unidades técnico-funcionales de diferente rango administrativo, diferenciadas y diseminadas por el territorio español, que constituyen la red de servicios periféricos dependientes del Ministerio del Interior, según se señala en el documento denominado "*El Sistema penitenciario español*", elaborado por la SGIIPP (páginas 8 a 14), disponible en la URL que se cita a continuación:[http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/El sistema penitenciario espanol.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/El_sistema_penitenciario_espanol.pdf)

La SGIIPP, como órgano del Ministerio encargado de velar en España por ese sistema penitenciario, tiene la potestad de contestar a la solicitud de acceso a la información que reciban los centros penitenciarios, dependientes administrativamente. Sin embargo, ello debe hacerse en sentido amplio, en el entendido de que se va a responder al solicitante en lugar del Centro Penitenciario, es decir, como si fuera el propio Centro, cuya información comparte o puede compartir y a la que debería acceder sin excesivos problemas.

Para los casos en que un solicitante de información se dirija a la SGIIPP (no a los centros) y pretenda conocer información sobre la actuación de todos los centros penitenciarios españoles a la vez en un determinado aspecto, este Consejo de Transparencia ya ha dictaminado que, atendiendo a la información solicitada, puede requerirse una acción previa de reelaboración, ya que al haber más de 80 centros diseminados por toda España, la SGIIPP puede ser necesario recabar, ordenar, tratar y poner a disposición del mismo una información, a veces compleja, de muy diversas unidades administrativas diferentes a la que recibe la solicitud.

Sin embargo, en este caso la solicitud de acceso a la información se dirige a un solo órgano, que la posee, tal y como permite la LTAIBG en su artículo 17. El hecho de que otro órgano distinto y superior se haga cargo de la contestación (en este caso, la SGIIPP) no le exime de contestar como si del órgano requerido se tratara; es decir, si el Centro penitenciario posee la información, se entiende que la SGIIPP puede facilitarla al solicitante de acceso, salvo que exista un límite o una causa de inadmisión suficientemente justificadas que impidieran al Centro penitenciario o a la propia SGIIPP hacerlo, como sucede en los casos mencionados en el párrafo anterior.

En el presente caso, para el Centro Penitenciario al que se le solicita la información no le supondría ningún esfuerzo recabar y poner a disposición del solicitante la información requerida, que además, parece que se encontraría en una aplicación informática específica de la que es responsable la SGIIPP, por lo que ésta tampoco debe poner trabas a ese acceso por el mero hecho de haber contestado a la solicitud de acceso.

Por lo tanto, a juicio de este Consejo de Transparencia, no es de aplicación al presente caso la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG, dado que la información solicitada se encuentra en poder del Centro Penitenciario de Valencia y la SGIIPP puede acceder fácilmente a la información sin tener que realizar ninguna labor previa de reelaboración.



7. Para finalizar, el Ministerio también sostiene que no dispone de la información tal y como ha sido solicitada y que *se indicó al solicitante las páginas Web donde podía encontrarlos, a fin de poder aportar toda la información de la que el organismo dispone en relación con el programa de intercambio de jeringuillas.*

Sin embargo, tal y como manifiesta el Reclamante y como se ha acreditado en el presente procedimiento, el Ministerio, a través del Centro Penitenciario de Valencia, si dispone de la información solicitada, que no le fue proporcionada dentro del plazo de un mes que señala la LTAIBG. Asimismo, los enlaces Web que el Ministerio facilitó en su día al Reclamante no se enmarcan dentro del presente procedimiento y derivan a la Memoria 2014 del Servicio de Drogodependencias de la SGIIPP, analizada anteriormente. Esta información no es la que solicita el Reclamante.

8. En consecuencia, debe estimarse la Reclamación presentada, debiendo facilitarse al Reclamante la siguiente información:
- *Número de jeringuillas distribuidas y recogidas en el Centro Penitenciario de Valencia, desde el año 2009, desglosado por años.*

III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], el 1 de agosto de 2016, contra la Resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 17 de junio de 2016.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo de 20 días hábiles, remita a [REDACTED], la información a que se refiere el Fundamento Jurídico 8 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo de 20 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información remitida 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