

Resolución 593/2019

S/REF: 001-035678

N/REF: R/0593/2019; 100-002847

Fecha: 18 de noviembre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Notificaciones de adopción y cese de medios coercitivos

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, a través del Portal de la Transparencia, y al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 4 de julio de 2019, la siguiente información:

- Todas y cada una de las notificaciones de adopción y cese de medios coercitivos en centros penitenciarios, desde el 01/01/2015. Teniendo en cuenta los siguientes reglamentos: artículo 45 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria; artículo 72 del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario; y, principalmente, de la instrucción 3/2018 de las instituciones penitenciarias (http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/instruccionesCirculares/I-3-2018_-_Medios_coercitivos.pdf).

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

- Las notificaciones deberán ser enviadas tal cual la envió el Centro, menos el nombre u otra forma de identificación personal del interno en cuestión. Sí solicito la edad del interno; el sexo; el tipo de medio de contención utilizado; la duración del procedimiento; la causa; el centro donde se realizó; la fecha; si el director del centro (o la persona a cargo) lo autorizó previamente; y toda la información adicional que conste en la notificación.

- Si existiese una base de datos creada a partir de estas notificaciones, también la solicito.

2. Mediante resolución de 24 de julio de 2019, la SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (MINISTERIO DEL INTERIOR) contestó a la solicitante en los siguientes términos:

La información solicitada no ha sido elaborada por la Administración penitenciaria, por su propia iniciativa, por lo que no se convierte en información pública, en los términos que la misma aparece definida en artículo 13 de la Ley 19/2013. Esto supone que no sea exigible, por ministerio de la ley a dicha Administración penitenciaria la elaboración de esta información, entre otras razones, porque se estaría obligando a la Administración pública a destinar unos recursos públicos a unas finalidades para los que no han sido previstos.

A la vista de lo expuesto, y dada la necesidad de un exhaustivo trabajo de “reelaboración”, que sería preciso para dar un respuesta a todas y cada una de las solicitudes de la interesada se inadmite la solicitud formulada, en los términos previstos en el art. 18.1.c), de la citada Ley 19/2013.

3. Frente a dicha respuesta, la reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 19 de agosto de 2019, y al amparo de lo dispuesto en [el artículo 24 de la LTAIBG²](#), una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

Si bien afirman que la información no ha sido creada, en mi solicitud cito tres normativas diferentes donde se obliga a notificar al Juez de Vigilancia y a la Subdirección General de Análisis e Inspección la utilización de dichas medidas. Por lo tanto, la información que solicito debería estar en manos de todos estos organismos y no hace falta ningún tipo de reelaboración, como mencionan en la respuesta.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

4. Con fecha 27 de agosto de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Ante la falta de respuesta, con fecha 30 de septiembre de 2019, este Consejo de Transparencia requirió nuevamente al Ministerio. Mediante escrito con registro de entrada el 8 de octubre de 2019, la SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (MINISTERIO DEL INTERIOR) realizó las siguientes alegaciones:

(...)

Esta petición de la interesada requiere de un volumen de información que precisa refundir diversos informes de diversos centros penitenciarios y en diversos formatos por lo que estamos hablando bien de "reelaboración" o de "abuso" en la petición de datos de esta solicitante que por otra parte pide desde 2015.

Hecha la consulta a nuestro servicio de informática (SIP) nos dicen que no puede generar un informe de estas características. Hay 77.253 medios coercitivos del art 72 RP, y lo que solicita la interesada es la documentación en formato inicial, tal como se elaboró originariamente con la notificación a los Jueces de Vigilancia y a la Unidad de Análisis e Inspección.

Para ello habría que pedirle a los centros toda la documentación escaneada de cada incidente, lo que supone una reelaboración, tal y como ha sido interpretada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones, (...)

También esta solicitud puede entenderse como ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: "Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho".

- Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligue a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

Estos elementos concurren en este expediente de forma clara."

5. El 8 de octubre de 2019, en aplicación del art. 82 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)³, se concedió Audiencia del expediente a la reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Transcurrido el plazo concedido al efecto, la reclamante no ha respondido al trámite de audiencia.

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](#)⁴, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, regula 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. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar que la información solicitada versa sobre *Todas y cada una de las notificaciones de adopción y cese de medios coercitivos en centros penitenciarios, desde el 01/01/2015, en concreto tal cual la envió el Centro, con la edad del interno; el sexo; el tipo de medio de contención utilizado; la duración del procedimiento; la causa; el centro donde se realizó; la fecha; si el director del centro (o la persona a cargo) lo*

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565#ddunica>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

*autorizó previamente; y toda la información adicional que conste en la notificación; que ha sido inadmitida por la Administración al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en la letra c) del artículo 18.1 de la LTAIBG, que dispone 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, cabe destacar que es tan sólo en el escrito de alegaciones remitido como consecuencia de la presentación de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que el MINISTERIO DEL INTERIOR ha argumentado con mayor detalle las razones que, a su juicio, suponen que nos encontremos ante un supuesto de reelaboración de la información en el sentido del art. 18.1 c) de la LTAIBG.

Como decimos, en su escrito de alegaciones, argumenta la Administración que en el *servicio de informática (SIP) nos dicen que no puede generar un informe de estas características. Hay 77.253 medios coercitivos, (...) volumen de información que precisa refundir diversos informes de diversos centros penitenciarios y en diversos formatos y dado que lo que se solicita es la documentación en formato inicial, tal como se elaboró originariamente con la notificación a los Jueces de Vigilancia y a la Unidad de Análisis e Inspección, a lo que añade que habría que pedirle a los centros toda la documentación escaneada de cada incidente.*

4. Atendiendo al motivo de la denegación de la información alegado en la resolución, ha de recordarse que, respecto del concepto de reelaboración, este Consejo de Transparencia aprobó en virtud de las potestades del artículo 38.2 a) de la LTAIBG ⁶, el Criterio Interpretativo CI/007/2015 ⁷, de 12 de noviembre, que se resume a continuación:

“(...) 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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁷ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

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.

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**.

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.

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”.

Asimismo, debe contarse también con la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia:

- [La Sentencia 60/2016, de 25 de abril, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 9 de Madrid](#)⁸, razona que *“El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”.*
- La [Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional](#)⁹ señala que *“El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia” (...).*
- O la Sentencia 42/2019, de 13 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de Madrid concluye que *“(…) el artículo 13 de la citada ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está disponible, lo que es distinto, de reconocer el*

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/1_RTVE_1.html

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/1_RTVE_1.html

derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía. En el presente caso se está pidiendo una información que a día de hoy no se tiene y cuya obtención no es sencilla pues implica ir analizando todos y cada uno de los documentos generados en el espacio de 22 años.”

5. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso, aunque las causas de inadmisión deben ser aplicadas de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública y deben ser justificadas de manera clara, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno nos encontramos ante un supuesto de reelaboración de la información y, por lo tanto, encuadrable en la causa de inadmisión señalada.

Al respecto cabe señalar, en primer lugar, que en el Protocolo para la aplicación de la sujeción mecánica por motivos regimentales, dictado en desarrollo de la Instrucción 03/2018 de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y que la solicitante acompaña con su reclamación, se establece que el empleo de medios coercitivos deberá anotarse debidamente en el servicio de informática de Instituciones Penitenciarias SIP; y que se comunicará al Juez de Vigilancia Penitenciaria y a la Subdirección General de Análisis e Inspección. Es en esta comunicación en la que se basa la reclamante precisamente para indicar que la Administración dispone de la información solicitada y no es necesario reelaborarla.

Por lo tanto, podemos concluir que en el citado SIP (Sistema Informático Penitenciario), aplicación informática de Gestión Penitencia, se anotan los medios coercitivos, comprendiendo el número de 77.253 que indica la Administración en sus alegaciones.

No obstante, aunque pueda obtenerse esta cifra, el sistema no parece que permita, como alega el Ministerio y este Consejo no tiene por qué poner en duda, generar un informe de las características que pretende la reclamante. A este respecto, no podemos de tener en consideración que se solicita la información tal y como que la proporciona el Centro Penitenciario, con la edad del interno; el sexo; el tipo de medio de contención utilizado; la duración del procedimiento; la causa; el centro donde se realizó; la fecha; si el director del centro (o la persona a cargo) lo autorizó previamente.

En segundo lugar hay que indicar que, aunque constaran los datos que solicita la interesada en las citadas comunicaciones (al Juez de Vigilancia Penitenciaria y a la Subdirección General de Análisis e Inspección), si éstas se tienen que realizar de manera inmediata, en el primer caso para su valoración y en el segundo para su seguimiento, parece razonable que se harán respecto del caso concreto, por lo que para poder facilitar toda la información tal y como la

solicita la reclamante, habría, como explica la Administración, que solicitar a los centros toda la documentación escaneada de cada incidente, así que, su obtención a juicio de este Consejo de Transparencia no sería nada sencilla. Esta circunstancia implicaría, en nuestra opinión y en base a lo razonado, un tratamiento previo de la información al objeto de poder proporcionársela a la reclamante, según lo dispuesto en la LTAIBG, producir información que antes no tenía en los términos solicitados, es decir, *la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella.*

Hay que tener en cuenta también en el presente supuesto el mencionado criterio de este Consejo de Transparencia, que recordemos determina que 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. A juicio de este Consejo, dichas circunstancias concurren en el presente supuesto, dado que la Administración menciona 77.253 medios coercitivos, que no parece una cifra desdeñable, y se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada antes de ser suministrada al interesado. La propia reclamante indica que *Las notificaciones deberán ser enviadas tal cual la envió el Centro, menos el nombre u otra forma de identificación personal del interno en cuestión.*

Todo ello, implicaría, como manifiesta la Administración, y comparte este Consejo una labor previa de reelaboración de la información que quedaría incardinada en la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) de la LTAIBG.

Por lo tanto, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 19 de agosto de 2019, contra la resolución de 24 de julio de 2019 de la SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (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](#)¹⁰, 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 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)¹¹.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, 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](#).¹²

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹¹ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>