

RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS POR LA QUE SE RESUELVE LA RECLAMACIÓN FORMULADA POR [REDACTED] EN REPRESENTACIÓN DE [REDACTED]

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 25 de septiembre de 2023, [REDACTED] formuló una reclamación, en nombre de [REDACTED], ante el Consejo de Transparencia y Participación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM).

Manifiesta el reclamante no estar de acuerdo con la resolución de fecha 20 de septiembre de 2023, dictada por la Directora- Gerente de la Agencia para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor, por la que se admite la solicitud de acceso a la siguiente información pública:

«Veces que se han aplicado contenciones mecánicas en centros de menores infractores o residencias socioeducativas de la Comunidad de Madrid entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2022, la fecha de aplicación, la duración de la medida, el motivo para su aplicación, la edad del menor sobre el que se aplicó y el centro en el que se aplicó.»

SEGUNDO. Consta en el expediente que el extinto Consejo de Transparencia y Participación admitió a trámite la reclamación a fecha 16 de enero de 2024, y se solicitó a la Agencia para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor la remisión de un informe completo con las alegaciones que se considerase oportunas.

Con fecha 23 de febrero de 2024 tuvo entrada el escrito de alegaciones por parte de la Agencia para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor en el que alegan lo siguiente:

«Visto el expediente de referencia, en la respuesta facilitada en su momento al solicitante se le informa del número de veces que, en el periodo solicitado, en los centros de ejecución de medidas judiciales de internamiento se ha aplicado la medida de contención mecánica, así como la identificación de la edad de los menores y el motivo y duración de la medida en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 55 del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (en adelante LRRPM).

No obstante, el solicitante requiere de más detalle en los datos facilitados, para lo cual debe tenerse en cuenta las siguientes consideraciones.

El artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIPBG) establece que si la información “contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley”.

Y asimismo establece que, en el caso de que la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, “el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal”, tomando entre los criterios para la realización de la citada ponderación, “la mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.”

El criterio interpretativo CI/002/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, recoge las circunstancias que deberán ser tenidas en cuenta a la hora de realizar la ponderación, señalando en el caso que nos ocupa, que el bien superior que se pretende proteger es el de la propia integridad del menor y las señaladas en el apartado d) del artículo 15.3 LTAIPBG, esto es, que los datos personales contenidos en la información se refieren a menores de edad.

La Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor (ARRMI), tiene como fines, la ejecución de las medidas adoptadas por los órganos judiciales en aplicación de la legislación sobre responsabilidad penal de los menores, así como a desarrollar y ejecutar programas y actuaciones que contribuyan a los fines de reinserción y educación.

Sin perjuicio de lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 LRRPM, la ejecución de las medidas previstas en esta Ley se realiza bajo el control del Juez de Menores que haya dictado la sentencia correspondiente.

La propia Ley establece en su artículo 48 que debe abrirse un expediente personal a cada menor sometido a la ejecución de una medida, "en el que se recogerán los informes relativos a aquél, las resoluciones judiciales que le afecten y el resto de la documentación generada durante la ejecución. Dicho expediente tendrá carácter reservado y solamente tendrán acceso al mismo el Defensor del Pueblo o institución análoga de la correspondiente Comunidad Autónoma, los Jueces de Menores competentes, el Ministerio Fiscal y las personas que intervengan en la ejecución y estén autorizadas por la entidad pública de acuerdo con sus normas de organización. El menor, su letrado y, en su caso, su representante legal, también tendrán acceso al expediente."

Continua diciendo que "la recogida, cesión y tratamiento automatizado de datos de carácter personal de las personas a las que se aplique la presente Ley, sólo podrá realizarse en ficheros informáticos de titularidad pública dependientes de las entidades públicas de protección de menores, Administraciones y Juzgados de Menores competentes o del Ministerio Fiscal, y se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y sus normas de desarrollo."

Por tanto, los datos solicitados se extraen del expediente personal del menor infractor, de carácter reservado tal y como se determina en la Ley de responsabilidad penal de transparencia de la Comunidad de Madrid Registro de Actividades de Tratamiento de la Comunidad de Madrid Portal de Transparencia.

De conformidad con el mismo y en cumplimiento de lo dispuesto en el precitado artículo 48 LRRPM, los datos que se recogen son datos especialmente protegidos, de carácter identificativo, circunstancias sociales, entre otros, lo que implica que los destinatarios de la información que en ellos se contienen se circunscriben al menor y representante legal, Jueces y Ministerio Fiscal competente, Letrado del menor, Defensor del Pueblo, profesionales implicados en la ejecución de la medida autorizados por la Entidad Pública, Fuerzas y Cuerpos de seguridad con las reservas legales.

Se debe recordar que el eje vertebrador, tanto en el sistema de protección como en el de reforma, que es el que nos ocupa, es el interés superior del menor como principio fundamental, garantizándose la promoción y defensa de los derechos de los niños, reconocidos en la Constitución española, el derecho europeo, los tratados internacionales de los que España sea parte y en especial la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

Así, y tal y como se dispone en el artículo 10 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, se vela, “en el ejercicio de sus competencias, por que se respeten los derechos al honor, a la intimidad personal, a la propia imagen y a la protección de datos de carácter personal de los niños, especialmente de los que se encuentren en situación de vulnerabilidad o desprotección, de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), y con la normativa estatal reguladora de estos derechos.

Cabe concluir, por tanto, que en el presente caso prevalece el derecho a la protección de datos de carácter personal frente al derecho a la información pública, avalado adicionalmente por el carácter reservado que establece la LRRPM de los datos que constan en su expediente.

Ahora bien, el apartado quinto del artículo 15 LTAIPBG aclara que “no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”. En efecto, en ocasiones basta la disociación para conseguir un correcto equilibrio entre transparencia y protección de datos, aunque hay que estar a cada caso ya que la función de lo singular de la información, en ocasiones las personas a las que van referidas siguen siendo identificables. En el caso que nos ocupa, facilitar los datos con el detalle tan específico solicitado con la identificación concreta de la edad del menor y el centro en el que cumple la medida de internamiento, junto con la fecha de la medida, duración y motivo, es tan concreto que es identificable el menor afectado. A lo que hay que añadir que el solicitante no es uno de los destinatarios autorizados en la Ley de responsabilidad penal del menor con acceso al expediente.

En consecuencia, al objeto de cumplir con el equilibrio mencionado en el párrafo anterior y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 15.5 LTAIPBG, se concedió el acceso a la información facilitando los datos que, previa disociación de los datos de carácter personal, se impida la identificación de los menores afectados.

A mayor abundamiento, se informa que, en cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 18 de diciembre de 2002, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura debe elaborar un informe anual que será presentado a las Cortes Generales y al Subcomité de Prevención de la Tortura de Naciones Unidas. Para completar la elaboración de este informe, el Defensor del Pueblo solicita anualmente, una serie de información respecto de la actividad y competencias de esta Agencia en materia de menores infractores, incluyendo entre los datos solicitados, los datos estadísticos relativos a las medidas de contención.

A tal efecto, dicha información se encuentra disponible en la página web del Defensor del Pueblo Actividad del MNP | Defensor del Pueblo donde se publican los informes del Mecanismo Nacional de Prevención, que recoge, entre otros, los datos estadísticos de los centros de menores infractores con los tipos de medios de contención aplicados por comunidades, ciudades autónomas y provincias.»

TERCERO. Mediante notificación de la Secretaria General del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, de fecha 10 de marzo de 2025, se dio trámite de audiencia previsto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) al reclamante, ya que no consta en el expediente que dicho trámite haya sido realizado por el extinto Consejo de Transparencia y Participación, y se le concedió un plazo máximo de quince días para que presente alegaciones.

Consta en el expediente acuse de recibo de la notificación telemática aceptada por el reclamante el 11 de marzo de 2025, enviando las siguientes alegaciones:

«La Agencia para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor no ha facilitado información sobre la fecha de aplicación, sólo el número total, y en cuanto a la edad solo una generalización en vez de la edad del menor en cada una de las aplicaciones para que puedan analizarse. Pero peor es la contestación sobre la duración y el motivo, sobre lo que solo ofrece una referencia general a lo que marca la ley en vez de ceñirse a la información solicitada, esto es, la duración de cada aplicación y el motivo que la originó.

En sus alegaciones, la Agencia se apoya en el carácter de especial protección de los datos del menor, para después explicar que se ha facilitado parte de la información solicitada al anonimizar estos datos. Ese mismo argumento es aplicable, aún más ya que el tiempo que el menor ha estado esposado y los motivos que han dado lugar a ello difícilmente va a ser información que permita identificar al menor aludido. Sin embargo, sí son datos importantes para comprobar cómo se está ejecutando la ley de protección a la infancia y si estos menores pueden estar sufriendo algún tipo de abuso. No facilitar esta información nunca podrá ser una medida de protección al menor, muy al contrario, es una manera de visibilizar situaciones que son vulnerables de constituir un abuso hacia estos menores.

Para finalizar, la Agencia remite al informe del Defensor del Pueblo, en el que se puede comprobar que no se incluyen los datos solicitados por el reclamante.

Termino reiterando la petición de que faciliten los datos pedidos y señalando que esta información ha sido solicitada al resto de comunidades autónomas, que en su gran mayoría han respondido facilitando los datos pedidos.»

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. El mismo artículo, en su punto 3, atribuye al Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos la resolución de las citadas reclamaciones.

Asimismo, establece la disposición transitoria única de la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid, que las reclamaciones en materia de acceso a la información pendientes de resolución a 22 de mayo de 2024, fecha del nombramiento del Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, serán resueltas por este Consejo.

SEGUNDO. Al haber sido interpuesta la reclamación ante el anterior Consejo sin que éste hubiera dictado resolución expresa, ya había operado el efecto desestimatorio del silencio a la fecha de entrada en funcionamiento de este nuevo Consejo de Transparencia y Protección de Datos. No obstante, el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

TERCERO. De la documentación existente en el expediente, podría extraerse que la reclamación fue formulada por la interesada dentro del plazo establecido en el artículo 48 de la LTPCM, según el cual «se interpondrá por escrito en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo».

CUARTO. Según establece el artículo 5.b) LTPCM, se entiende por información pública “los contenidos o documentos, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones”.

QUINTO. En este caso, [REDACTED], en representación de [REDACTED], ha reclamado contra la resolución de acceso a la información que figura en los antecedentes de hecho, por no estar conforme con la información facilitada por la Agencia para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor.

La información solicitada por el reclamante hace referencia, según afirma el escrito de reclamación, a las veces que se han aplicado contenciones mecánicas en centros de menores infractores o residencias de la Comunidad de Madrid entre el 1 de enero de 2021 y 21 de diciembre de 2022, la fecha de aplicación, la duración, la medida, el motivo, la edad del menor sobre la que se aplicó y el centro donde se aplicó. Cabe señalar que se realizó una concesión de la solicitud de información, mediante la cual se proporcionó la siguiente información:

«En virtud de los datos que obran en poder de esta Agencia, durante el periodo 2021-2022, al que se refiere la consulta, en los Centros de Ejecución de Medidas Judiciales de la Comunidad de Madrid, se ha aplicado contenciones mecánicas en un total de 618 ocasiones, en un periodo equivalente a un total de 730 días.

Respecto a las edades, aproximadamente tan solo un 8% de los menores atendidos en estos Centros tienen entre 14 y 15 años, siendo mayoritaria la población de 16 años en adelante.

Finalmente, en cuanto al motivo y a la duración de la medida, siempre se adopta por el tiempo estrictamente necesario, en consonancia con lo previsto en el artículo 55 del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Asimismo, la aplicación de estas medidas a los menores y jóvenes internos, sólo se realiza en los supuestos tasados establecidos en la precitada norma.

De la aplicación de estas medidas se da cuenta al Juez de Ejecuciones y a la Fiscalía, de manera que su aplicación es objeto de control y supervisión en todos los casos sin excepción.»

El artículo 15.1 de la ley 19/2013 establece que «si la información contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley».

El apartado tercero del artículo 15 apunta que «cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal» Así, a su vez en el apartado d, se determina que «para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará en consideración la mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.»

En el presente caso, la Agencia para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor argumenta que la información solicitada está protegida por la normativa de protección de datos personales, debido a que se refiere a menores de edad y, por lo tanto, a datos especialmente sensibles. En este sentido, la Agencia destaca que, aunque se ha facilitado parte de la información solicitada, como el número total de medidas de contención aplicadas, el nivel de detalle requerido por el reclamante (como la edad exacta, la fecha de aplicación, la duración y el motivo de cada medida) podría permitir la identificación de los menores involucrados. En consecuencia, se optó por anonimizar los datos, preservando así la intimidad y seguridad de los menores, tal y como establece la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores y la normativa en materia de transparencia. La ARMMI argumenta que el principio del interés superior del menor, reconocido en la legislación nacional e internacional, debe prevalecer sobre el derecho a la información pública, especialmente cuando la divulgación de detalles personales puede comprometer la integridad y seguridad de los menores.

Así, este Consejo considera correcta aplicación del principio de protección de datos personales establecido en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), que impone la obligación de ponderar el derecho de acceso frente a los derechos fundamentales de los afectados, especialmente en supuestos donde la información solicitada contenga datos especialmente sensibles, como es el caso de los relativos a menores sometidos a medidas judiciales de internamiento. La ARMMI ha justificado de forma adecuada que la concreción de variables como la edad exacta del menor, centro específico, fecha concreta, duración y motivo de la medida permitiría, aun con disociación formal, la identificación indirecta de los afectados, vulnerando con ello su derecho fundamental a la intimidad, en contravención de los artículos 8.1 y 8.2 del Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD) y de la normativa nacional en materia de protección del menor.

Debe resaltarse que el tratamiento de los datos solicitados se encuentra regulado específicamente en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, cuyo artículo 48 establece el carácter reservado del expediente personal del menor y delimita de manera clara los sujetos autorizados para el acceso a dicha información: Jueces de Menores, Ministerio Fiscal, Defensor del Pueblo, profesionales de la ejecución autorizados por la entidad pública y el propio menor, su letrado o su representante legal. Este régimen jurídico específico prevalece frente al derecho general de acceso a la información pública, conforme al principio de especialidad normativa y en atención a lo dispuesto en el artículo 15.1 LTAIPBG, que condiciona el acceso a datos relativos a infracciones penales a la existencia de una habilitación legal expresa o al consentimiento del afectado, inexistentes en este caso.

Además, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respalda esta posición, subrayando que el acceso a la información pública debe ser ponderado cuidadosamente en casos que involucren datos de menores. En su criterio CI/002/2015, el Consejo establece que, si los datos solicitados pueden identificar a los menores, deben ser disociados para proteger su privacidad y garantizar que no se vulneren sus derechos fundamentales. El Consejo resalta que la protección de datos personales es un principio fundamental, especialmente en situaciones de vulnerabilidad, como es el caso de los menores infractores.

Por lo tanto, la solicitud de información detallada sin disociar los datos va en contra de la normativa de protección de menores y la legislación de protección de datos, lo que justifica la decisión de la Agencia de proporcionar solo información agregada y anonimizada.

Por ello, se considera ajustada a derecho la medida adoptada por la ARMII consistente en proporcionar información estadística agregada, tras un proceso de disociación suficientemente garantista, en consonancia con lo establecido en el artículo 15.5 LTAIPBG, ya que la información solicitada sin disociar los datos va en contra de la normativa de protección de menores. Esta vía constituye un mecanismo de equilibrio entre los principios de transparencia y de protección de datos, especialmente en contextos donde se ve comprometido el interés superior del menor, principio rector de todo el sistema jurídico de menores y que se encuentra reconocido tanto en la normativa interna (artículos 2 y 10 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid) como en instrumentos internacionales suscritos por España, como la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

Este Consejo comparte la tesis de la Agencia para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor, en cuanto a la necesidad de proteger los derechos fundamentales de los menores infractores. Por ello, considera jurídicamente fundamentada y razonada la concesión parcial del acceso solicitado por el reclamante, ya que la divulgación completa e individualizada de los datos solicitados comprometería dichos derechos.

En conclusión, a juicio de este Consejo la reclamación debe ser desestimada por la aplicación del principio de protección de datos personales del artículo 15.1 LTAIBG.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos anteriores y de acuerdo con lo establecido en las normas citadas

RESUELVO

DESESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED] en representación de la [REDACTED]

Según establece el artículo 47.1 LTPCM, la reclamación prevista en este artículo tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 LPAC.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 114 1.b LPAC), podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que reciba la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA). Todo ello, sin perjuicio de interponer cualquier otro recurso que estime pertinente, según dispone el artículo 40.2 LPAC.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS
Jesús María González García

Firmado digitalmente por: GONZÁLEZ GARCÍA JESÚS MARÍA
Fecha: 2025.05.23 12:20