



## Resolución 211/2019

**S/REF:** 001-031963

**N/REF:** R/0211/2019; 100-02343

**Fecha:** 20 de junio de 2019

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio del Interior

**Información solicitada:** Ocupación y gastos de los centros penitenciarios 2018

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, a través del Portal de la Transparencia, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG) y con fecha 10 de enero de 2019, la siguiente información:

*-Los datos de ocupación y capacidad de todas y cada una de las cárceles de España, incluidas las que hayan estado vacías, desglosadas por si son de hombres o de mujeres y por meses en 2018.*

*- El gasto de 2018 de todas y cada una de las cárceles españolas, incluidas las que hayan estado vacías, desglosado por meses e indicando también capacidad y ocupación de la cárcel en todos y cada uno de los meses (indicando también el género de todos y cada uno de los presos).*

---

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

- El número de celdas de todas y cada una de las cárceles españolas en 2018 desglosado por meses e indicando si la celda es individual o para cuantas personas es e indicando si la celda estaba ocupada o no (si son celdas de más de una persona, indicar cuantas personas había).

2. Mediante resolución de fecha 27 de febrero de 2019, el Ministerio contestó al reclamante en los siguientes términos:

*Se facilitan únicamente los datos obrantes en la aplicación informática Sorolla 2 que controla la gestión de presupuestaria de la Secretaría General de IIPP de cada uno de los Centros Penitenciarios desglosado por género.*

*1. Se adjunta cuadro anexo con lo solicitado correspondiente al presupuesto gestionado por los Centros Penitenciarios del programa 133A de la Secretaría General de II.PP. relativo a población masculina.*

*2. Se adjunta cuadro anexo con lo solicitado correspondiente al presupuesto gestionado por los Centros Penitenciarios del programa 133A de la Secretaría General de II.PP. relativo a población femenina.*

*El resto de la información solicitada en este expediente 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 la Administración penitenciaria la elaboración de los datos solicitados, entre otras razones, porque se estaría obligando a esta Administración pública a destinar unos recursos que son pagados por todos los ciudadanos a unas finalidades particulares 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 del interesado se inadmite la solicitud formulada, en los términos previstos en el art. 18.1.c), de la citada Ley 19/2013.*

*En cualquier caso, también es preciso indicar que en la página WEB de la Secretaría general de Instituciones Penitenciarias: [www.institucionpenitenciaria.es](http://www.institucionpenitenciaria.es), puede encontrar las estadísticas sobre muchos datos de los que solicita información.*

3. Ante esta contestación, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 26 de marzo de 2019, y al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que manifestaba lo siguiente:

*(...) La información que solicito es claramente de interés público y, como es obvio, Instituciones Penitenciarias sí conoce la capacidad de las cárceles españolas y el número de celdas de cada una y la capacidad de estas. Si no lo tienen ellos mismos como Secretaría General, si lo tendrán las cárceles en concreto y pueden solicitarles la información a los centros de forma directa o haberles derivado la solicitud, cosa que decidieron no hacer. De todos modos, como los centros penitenciarios dependen directamente de ellos pueden recopilar la información de forma sencilla sin caer en ningún caso en la reelaboración, seguramente ni siquiera en un caso de solicitud compleja o voluminosa.*

*Para más inri, después de decir que no tienen elaborada esa información. Añaden que “es preciso indicar que en la página WEB de Instituciones Penitenciarias se puede encontrar estadísticas sobre muchos datos de los que solicita información”.*

*Claramente se trata de una contradicción, ya que si me facilitan el resto, no pueden decir que lo que me deniegan no lo tienen realizado y sería reelaboración para luego decir que tienen información al respecto en su web.*

*Además, mi solicitud se tramitó el 11 de enero y la respuesta de Instituciones Penitenciarias es del 27 de febrero. El artículo 20.4 de la Ley 19/2013 establece que “transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada”. Teniendo en cuenta esto, están contestando fuera de plazo sin haber pedido una ampliación de este, incumpliendo así la Ley 19/2013.*

*El artículo 18 de la Ley 19/2013 establece que la aplicación de las causas de inadmisión debe realizarse “mediante resolución motivada”. En el presente caso, se ha omitido cualquier razonamiento que justifique la aplicación de la causa de inadmisión mencionada y se ha limitado a citar la misma, incumpliendo de esta forma lo establecido en el artículo 18 de la Ley 19/2013. Dicen que se necesitaría un “exhaustivo trabajo de reelaboración”, pero no explican el porqué de esto. Más cuando se trata de información que como es obvio Instituciones Penitenciarias maneja y debe tener de forma bastante accesible.*

---

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

*Además, parte de lo solicitado se me facilita en PDF cuando yo había solicitado formatos reutilizables como .XLS o .CSV. Cabe la posibilidad que no lo tengan en este formato, pero no lo parece, ya que los PDF simplemente son tablas de datos, que bien seguro me podrían haber facilitado en otro formato. Además, no motivan el porqué no aportarme la información en el formato solicitado.*

*Cabe decir también que no cabe decir que la información solicitada no se puede tramitar por falta de recursos como dan a entender en la resolución. El propio Consejo recoge en la Resolución R-0394-2018 que “Sin embargo, el volumen de la información y la falta de medios no operan en la LTAIBG como causa de inadmisión de la solicitud ni como límite al derecho de acceso; y ello a pesar que en el caso que nos ocupa esta argumentación implica, en la práctica, que la información no haya sido proporcionada al interesado”.*

*Además, que Instituciones Penitenciarias indique que para dar la información “se estaría obligando a esta Administración pública a destinar unos recursos que son pagados por todos los ciudadanos a unas finalidades particulares para los que no han sido previstos” indica que más bien se trata de un caso de información voluminosa o compleja. La información voluminosa o complejo, además, no puede considerarse “reelaboración”. El propio Consejo en su criterio interpretativo CI/007/2015 establece que cuando 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”.*

*Además, la excusa de Instituciones Penitenciarias no tiene sentido. El derecho de acceso a la información pública siempre recoge el trabajo y la destinación de recursos de la Administración Pública. Para empezar las Unidades de Transparencia e Información, los funcionarios encargados de responder a las solicitudes o cualquier otro órgano competente en este sentido, como es obvio, dedican su tiempo y trabajo a responder las solicitudes, a recopilar la información que conceden a los solicitantes, entre otras labores relacionadas con este derecho y la Ley 19/2013. Todo este trabajo como es obvio obliga a la Administración “a destinar unos recursos que son pagados por todos los ciudadanos”, tal y como menciona Instituciones Penitenciarias. Y también, como es obvio, esto no sirve para limitar ni denegar la información, ya que ni se destinaran recursos a la Ley de Transparencia y el derecho de acceso a la información pública, esta no tendría ningún sentido y ni siquiera existiría, ya que no habría quien respondiera las solicitudes ni se podría pedir ningún tipo de información.*

*Además, cabe citar que la reelaboración es una causa de inadmisión y no un límite, tal y como recoge la Ley 19/2013. Por tanto, sirve para inadmitir directamente la información, pero no para limitarla. Es decir, no sirve para conceder solo de forma parcial la información. Serviría para inadmitirla de forma directamente, pero en este caso no está bien aplicada la Ley, ya que me facilitan directamente parte de la información y otra parte no, cuando no han aplicado ningún límite de la ley.*

4. Con fecha 27 de marzo de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada el 17 de abril de 2019, el citado departamento Ministerial realizó, en resumen, las siguientes alegaciones:

*(...) En cuanto al primer motivo de la Reclamación, en la que el reclamante manifiesta que:*

*"(...)Respecto a esta información se comunica que las estadísticas publicadas en la web de II/PP reflejan la ocupación de los Centros. Los datos facilitados, como es comprensible, no cambian de mes a mes.*

*En cuanto al segundo motivo de la Reclamación, en el que el reclamante afirma que le falta información sobre el último punto de su solicitud(...)*

*se informa:*

*El número de celdas que se han facilitado son las que actualmente existen. No existe una evolución mensual de celdas mes a mes y tampoco existe un archivo histórico de ocupación de cada una de las celdas mes a mes.*

*En definitiva, la información requerida con las características de celdas, ocupación y evolución mes a mes, requiere la elaboración de la misma de forma ex profesa, por lo que la información solicitada en este Expediente 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 la Administración penitenciaria la elaboración de los datos solicitados, entre otras razones, porque se estaría obligando a esta Administración pública a destinar unos recursos que son pagados por todos los ciudadanos a unas finalidades particulares para los que no han sido previstos.*

## **CONCLUSIÓN**

*A la vista de lo expuesto, y dada la necesidad de un exhaustivo trabajo de elaboración por parte de todas la Unidades implicadas de esta Secretaría General, que sería preciso para dar un respuesta a todas y cada una de /as solicitudes del interesado se mantiene el mismo criterio de la inadmisión, formulada en el momento de la solicitud, de conformidad con lo dispuesto en el art. 18.1.c), de la citada Ley 19/2013."*

*Por parte de esta Unidad de información y Transparencia, y en relación con lo manifestado por el interesado en su escrito de reclamación, se añade lo siguiente:*

*De entre los tres anexos remitidos como complemento a la respuesta, dos de ellos, efectivamente, estaban en formato pdf reutilizable (accesible). (...)*

*La solicitud entró en el Centro competente para resolver en fecha 11 de enero y, dada la complejidad de la misma, en fecha 11 de febrero se amplió el plazo para resolver en un mes más. La ampliación de plazo se comunicó al interesado y consta la comparecencia del mismo a dicha notificación. (...)*

5. El 22 de abril de 2019, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015](#), de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes.

Mediante escrito de entrada 22 de abril de 2019, el reclamante realizó las siguientes alegaciones:

*Instituciones Penitenciarias vuelve a escudarse para reincidir en su inadmisión de mi solicitud en que muchos datos los tienen públicos en las estadísticas en su propia página web, pero no es cierto. Los datos que no me aportan y yo he solicitado: como el número de celdas o la capacidad de las cárceles españolas no se encuentra disponible. Es información, obviamente de interés público y que tienen elaborada y no necesita reelaboración. Aunque sea a través de pedir a una unidad de cada cárcel la información, sí que pueden contar con ella. En ese caso se trataría simplemente de remitir una comunicación al órgano competente en cada cárcel. Algo que en ningún caso se puede considerar reelaboración ni va a suponer un gasto importante para la Administración. Solicito, por tanto, que mi reclamación siga su curso con lo que exprese en el momento de interponerla, ya que considero que estas alegaciones no aclaran ni modifican nada de lo que exprese al inicio de este trámite. Se trata de un claro ejemplo de malas praxis de la Administración en transparencia, igual que utilicen estas alegaciones para decir que yo también indicaba la posibilidad de recibir la información en PDF. Sí, así era, pero*

*después de expresar que lo solicitaba en formato accesible como un .csv o .xls siempre que fuera posible. Los pdf's que me han facilitado son tablas estadísticas, que como es obvio cuentan con ellas en un formato reutilizable previo a su paso a PDF.*

*Del mismo modo, dicen que la ocupación se refleja en las estadísticas de su web (sin indicar, además, un enlace directo, como deberían hacer según la Ley 19/2013 y los criterios del Consejo) y que esta no cambia mensualmente. Como es obvio si se modifica mensualmente. Pueden entrar nuevos presos a la cárcel o salir libres de ella en cualquier día del año y, por tanto, la ocupación de las cárceles se ve modificada. Parece un razonamiento absurdo, pero es necesaria la aclaración debido a lo que dicen. Los presos no entran y salen de la cárcel un único día al año. Por tanto, se trata de información de interés público conocer los datos solicitados con un desglose mensual, ya que como he reiterado, hay altas y bajas cada mes.*

*Además, dicen en su reclamación que se me ha facilitado lo solicitado respecto al número de celdas, pero no es así. Respecto a ese punto de mi solicitud no se me ha concedido ninguna información. Y como es obvio se trata de información de interés público que permitiría a la Administración rendir cuentas ante la ciudadanía del funcionamiento en el ejercicio de sus funciones.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>3</sup>, 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](#)<sup>4</sup>, 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](#)<sup>5</sup>, 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".

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

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

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.

Con estas premisas, debe acotarse el objeto de la presente reclamación únicamente a aquella información que obre en poder de la Administración en el momento de la solicitud de acceso y siempre teniendo como base que la finalidad de la LTAIBG es conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

3. En el presente caso, debe comenzarse realizando una serie de consideraciones formales relativas al plazo en el que una solicitud de acceso a la información debe ser respondida, habida cuenta, como consta en el expediente y se ha reflejado en los antecedentes de hecho, que el reclamante y el Ministerio mantienen posturas diferentes al respecto de la Resolución objeto de reclamación.

*Según dispone el apartado 1 del art. 20 de la LTAIBG La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo 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.*

*El apartado 4 del mismo precepto establece que Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.*

En el caso que nos ocupa, consta en el expediente que la solicitud de información se presentó el 10 de enero de 2019, y según indicó la Administración tuvo entrada en el órgano competente para resolver al día siguiente 11 de enero. Asimismo, según consta en el expediente aportado por el Ministerio, con fecha 11 de febrero de 2019, es decir, dentro justo del plazo disponible acuerda la ampliación del plazo en un mes y es notificado al interesado con la mismas fecha (consta la comparecencia).

Por lo que, ampliado y notificado el plazo para resolver y notificar, el Ministerio disponía hasta el 11 de marzo para resolver el derecho de acceso a la información, y según consta en el

expediente, dictó resolución el 27 de febrero de 2019, fecha en la que el reclamante manifiesta en su reclamación que recibió la misma. En consecuencia, la mencionada resolución ha sido dictada dentro de plazo. Y ello a pesar de que la ampliación se realizó ciertamente de una forma muy ajustada al momento de la expiración del plazo máximo para resolver inicialmente a disposición.

4. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar que la Administración ha concedido parcialmente la información solicitada (*gastos de las cárceles 2018 desglosados por meses y género*), y ha denegado el resto de la información solicitada alegando que resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en la letra c) del artículo 18.1 de la LTAIBG "*información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*", dado que *la información solicitada en este expediente 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, y porque se estaría obligando a esta Administración pública a destinar unos recursos que son pagados por todos los ciudadanos a unas finalidades particulares para los que no han sido previstos*.

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](#)<sup>6</sup>, el Criterio Interpretativo [CI/007/2015](#)<sup>7</sup>, 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 al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como "derecho a la información".*

---

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

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

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:

- [Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de Madrid y Sentencia en Apelación nº 47/2016<sup>8</sup>](#), de 7 de noviembre de 2016, de la Audiencia Nacional:

*(...) Al margen de disquisiciones sobre el concepto de la reelaboración de información que no influyen en el presente caso, donde no se impugnan los criterios interpretativos fijados por el CTBG, la recurrente no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición.”*

- [Sentencia 15/2018, de 14 de febrero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 en el PO 33/2017<sup>9</sup>](#) en el siguiente sentido: (...) no pudiéndose obviar que la información guarda relación con los recursos públicos, de forma que lo solicitado entra dentro del ámbito de aplicación de la ley y **se trata de información que ya existe**, es decir que no precisa ser reelaborada para proporcionar el acceso sin perjuicio de que pueda no existir un repositorio común a todos los órganos de contratación del grupo Fomento, aspecto que, como se ha expuesto, no guardaría relación con la causa de inadmisión, de forma que, **a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe**, debiéndose reiterar que

---

<sup>8</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AGE/2015/4\\_RTVE\\_2.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html)

<sup>9</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AGE/2017/53\\_MFomento\\_5.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/53_MFomento_5.html)

*no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante una sola labor de agregación, **siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13 de la Ley.***

- En casi idénticos términos, rechazando la identificación entre recopilación de información y reelaboración de la misma, se pronuncia la [sentencia nº 125/2018, dictada por el mismo Juzgado en el PO 62/2017<sup>10</sup>](#), de 2 de noviembre de 2018, RECURSO 76 que concluye lo siguiente: (...) *no pudiéndose obviar que la información guarda relación con los recursos públicos, de forma que lo solicitado entra dentro del ámbito de aplicación de la ley y se trata de información que ya existe, es decir que no precisa ser reelaborada para proporcionar el acceso, por lo que, **a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos en el sentido de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc** a modo de informe, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante una sola labor de agregación, siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13,*
- Y la [Sentencia del Tribunal Supremo](#), dictada en el [recurso de casación 75/2017<sup>11</sup>](#), que se pronuncia en los siguientes términos: "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "**Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1**".(...) *sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. (...)* "

*Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, **no opera cuando quien invoca tal***

---

<sup>10</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AGE/2017/76\\_MJusticia\\_2.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/76_MJusticia_2.html)

<sup>11</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AGE/2015/4\\_RTVE\\_2.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html)

***causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información. (...)***

5. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso, no se aprecia a nuestro juicio la existencia de la causa de inadmisión invocada que, recordemos, conforme establece el mencionado criterio y los pronunciamientos judiciales, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública, y debe ser justificada de manera clara, lo que a nuestro parecer no ocurre en el presente supuesto.

La Administración se limita en su resolución poco más que a alegar la causa de inadmisión, manifestando, que no está obligado a facilitarla porque no es información pública (artículo 13 LTAIBG) ya que *no ha sido elaborada por la Administración penitenciaria, por su propia iniciativa*, argumento que no puede compartir este Consejo de Transparencia, porque con independencia de dónde parta la iniciativa, lo cierto es que desde los Servicios Centrales de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (Ministerio del Interior) se lleva a cabo la dirección, el impulso, la coordinación y la supervisión de las instituciones penitenciarias, y la Administración Penitenciaria, dispone de una organización de Centros Penitenciarios y Centros de Inserción Social. En consecuencia, la información solicitada por el reclamante está claro que ha sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones (artículo 13), lo que, además reconoce, aunque no haya sido por iniciativa propia.

Dicho lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia no se trataría de un supuesto de reelaboración, sino de recopilación, en el caso de que tenga que solicitar los datos a los propios centros penitenciarios, sin que se entienda que sea necesario realizar un tratamiento de la Información al objeto de proporcionársela al interesado.

Tampoco ha justificado la Administración que carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada, Sino que lo que argumenta es que *se estaría obligando a esta Administración pública a destinar unos recursos que son pagados por todos los ciudadanos a unas finalidades particulares para los que no han sido previstos*, con lo que no puede estar más en desacuerdo este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Los recursos pagados por los ciudadanos están previstos para, entre otras muchas cuestiones, se cumpla la normativa vigente, como la LTAIBG, y los ciudadanos puedan ejercer sus derechos, como el derecho de acceso a la información pública.

Se recuerda a la Administración que la LTAIBG reconoce en su artículo 12 *el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, y su objetivo es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones*. En este sentido, el Preámbulo de la LTAIBG, señala que **La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.**

Y de igual manera, deben recordarse determinados pronunciamientos judiciales sobre este derecho de acceso, entre los que destacan por ejemplo, la [Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016<sup>12</sup>](#) y que se pronuncia en los siguientes términos: **"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria".** "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

---

<sup>12</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AGE/2016/16\\_particular\\_7\\_tributos.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/16_particular_7_tributos.html)

Teniendo en cuenta lo anterior, el nivel de ocupación de los centros penitenciarios españoles es información relevante al objeto de garantizar el conocimiento de la actuación pública y facilitar la rendición de cuentas por la misma; pilares en lo que, ha de recordarse, se asienta la LTAIBG.

Por otra parte, hay que señalar que, según ha podido comprobar este Consejo de Transparencia, accediendo al enlace facilitado por el Ministerio tanto en su resolución como en las alegaciones, y sobre el que indica que se *pueden encontrar las estadísticas sobre muchos datos de los que solicita información*, no parecen estar disponibles de manera sencilla de localizar “los muchos datos”, que por otro lado, no se identifican exactamente. Circunstancia que, según manifiesta, también ha comprobado el reclamante sin que estén accesibles los datos solicitados por el mismo.

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

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 26 de marzo de 2019, contra la resolución, de fecha 27 de febrero de 2019, de la SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (MINISTERIO DEL INTERIOR).

**SEGUNDO: INSTAR** a la SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (MINISTERIO DEL INTERIOR) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, facilite al reclamante la siguiente documentación:

*-Los datos de ocupación y capacidad de todas y cada una de las cárceles de España, incluidas las que hayan estado vacías, desglosadas por si son de hombres o de mujeres y por meses en 2018.*

*-El número de celdas de todas y cada una de las cárceles españolas en 2018 desglosado por meses e indicando si la celda es individual o para cuantas personas es e indicando si la celda estaba ocupada o no (si son celdas de más de una persona, indicar cuantas personas había).*

Dicha información, en la medida en que provengan de tablas de datos y se disponga por lo tanto en formato reutilizable, habrá de ser proporcionada en dicho formato, de tal manera que se facilite su manejo por el interesado.

**TERCERO: INSTAR** a la SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (MINISTERIO DEL INTERIOR) a que, en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, confirme a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el acceso a la información tal y como ha quedado detallado en el apartado precedente.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)<sup>13</sup>, 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 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)<sup>14</sup>, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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](#).

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

---

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

<sup>14</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>