



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-005987  
N/REF: R/0197/2016  
FECHA: 22 de julio 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] miembro de la AGRUPACIÓN DE LOS CUERPOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS, el 12 de mayo 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, con fecha 12 de abril de 2016, solicitud de acceso 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 DEL INTERIOR, en la que solicitaba información sobre *el número de internos, incluidos los extranjeros, que han ingresado procedentes de libertad en Centros penitenciarios el pasado año 2015, desglosados por Comunidades Autónomas.*
2. Con fecha 20 de abril de 2016, la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior comunicó a [REDACTED] miembro de ACAIP, que *la información solicitada no se publica, por lo que para dar respuesta a tal petición sería necesario tener que reelaborar los datos, siendo de aplicación el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

[ctbg@consejodetransparencia.es](mailto:ctbg@consejodetransparencia.es)



3. El 12 de mayo de 2016 tuvo entrada en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, escrito de Reclamación de [REDACTED] (miembro de ACAIP), de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en el que manifiesta lo siguiente:

- *Esta misma información fue solicitada el 11/05/2015, con mayor extensión, toda vez en aquella ocasión afectaba a los ejercicios comprendidos entre los años 2004 y 2015. La contestación a aquella pregunta fue positiva, aportando un informe detallado por Centros Penitenciarios y CIS dependientes de la Secretaría General de IIPP, que se adjunta.*
- *En el informe de la Secretaría General describe que "desde el 01-01-2012, y con la entrada en vigor de la modificación metodológica en la fuente de datos de la Estadística de la Población Reclusa en el ámbito de la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios: El Sistema de Información Penitenciaria sustituye a los cuestionarios estadísticos cumplimentados por los Centros Penitenciarios. Ello afecta a la variable ingresos de libertad de la siguiente forma: no se recoge el movimiento de libertados, sino el número de días en prisión desde el último ingreso de libertad del interno (...)". Se evidencia que la Secretaría General de II.PP cuenta con los medios para detallar los ingresos procedentes de libertad, tal y como acreditó en 2015.*

Por ello, solicita que se facilite la información solicitada de forma completa

4. El 13 de mayo de 2015, el Consejo de Transparencia remitió la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR para que formulara las alegaciones pertinentes, que tuvieron entrada el 1 de junio de 2016, con el siguiente contenido:

- Ya se ha informado al sindicato ACAIP que los datos que solicita puede extraerlos de las estadísticas generales mensuales que, desde hace años, se les envían por duplicado, ya que en ellas constan los datos de los internos/as con permanencia igual o inferior a 30 días, por lo que resulta paradójico que reclamen una información de la que ya disponen, por lo que su solicitud es innecesaria y reiterativa. A los efectos de la Ley de Transparencia es oportuno señalar que, efectivamente, las estadísticas mensuales son entregadas sistemáticamente a ACAIP y, para mayor facilidad en su recepción, dichas estadísticas les son remitidas a dos correos electrónicos que ellos mismos indicaron y que son los siguientes: [Acaip-madrid@wanadoo.es](mailto:Acaip-madrid@wanadoo.es) y [presidente@acaip.info](mailto:presidente@acaip.info).*
- Cada estadística completa mensual supone un volumen de información rigurosa e intensiva que está epigrafiada por materias y conceptos, dispone de un índice para facilitar la consulta de los datos que resulten de interés y su extensión ocupa una media de 170 -180 páginas y aparecen todos los datos que solicitan. Para que el propio Consejo de Transparencia pueda verificar el volumen de información y, el nivel de*



detalle de los datos que se remiten mensualmente a ACAIP, se adjunta copia de la estadística del mes de marzo de 2016.

- c. Igualmente, cabe señalar que la Administración penitenciaria publica en la Intranet Corporativa estas estadísticas para conocimiento de todos los profesionales penitenciarios y de todos los sindicatos de prisiones y que, igualmente, realiza una labor recapitulativa, de carácter anual, sobre estos datos estadísticos, que se publican en los anuarios de gestión que luego se ponen a disposición de todo el mundo en la página web de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, estando próxima la publicación de la memoria del año 2015. Por ello, se considera que la solicitud está perfectamente contestada con la información remitida y otra forma de presentar los datos conlleva un necesario trabajo de extracción y cotejo de datos, para seleccionar los mismos y reelaborar el informe, motivo por el cual la solicitud de información fue contestada señalando que a tenor de lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

(...)

- d. La práctica de ACAIP, consistente en provocar "avalanchas petitorias", creemos que puede conceptuarse como mala fe, pues no cabe, razonablemente, invocar el derecho a obtener información sin caer en la cuenta del perjuicio que el desmedido volumen de solicitudes causa al funcionamiento de la Administración. Esta práctica también supone un claro abuso de derecho, pues están invocando el ejercicio de un derecho que está efectivamente reconocido por la ley, pero lo está haciendo de manera claramente desproporcionada, abusiva y generadora de colapso.
- e. La Ley de Transparencia señala que existen unos límites en el derecho de acceso, contemplados en los artículos 14 y 15, así como en el artículo 18, que regula las causas de inadmisión. Entre las causas contempladas, el artículo 18.1 e) regula la posibilidad de que se inadmitan aquellas peticiones que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley. Un claro ejemplo de abuso de derecho son las numerosas solicitudes de información que han tenido entrada en la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, invocando el procedimiento señalado por la Ley de Transparencia, y que, formalmente, cumplen con los requisitos exigidos en la misma. Del desbordado número de pretensiones que se han materializado por el sindicato solicitante -cuya mera enumeración no da la menor idea del auténtico volumen de información requerida relativa a las más dispares áreas de gestión y extensiva a una enorme amplitud de años, conceptos, subconceptos y materias... - cabe extraer la conclusión objetiva que evidencia que nos encontramos ante un claro caso de abuso de derecho y de falta de ejercicio del derecho conforme a las exigencias de la buena fe, lo que cuestiona la finalidad seria y legítima de sus pretensiones. (...)



## 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 debatida - delimitar si constituye acción de reelaboración el hecho de informar sobre el número de internos incluidos los extranjeros, que han ingresado procedentes de libertad en centros penitenciarios el pasado año 2015, desglosados por Comunidades Autónomas - se debe citar el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, que, en resumen, viene a declarar lo siguiente:

- *En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

*Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.*

- *En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.*



- *Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.*

*Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.*

*Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.*

- I. *El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.*

*En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”.*

*No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.*

- II. *El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la*



información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.

En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.

- III. *Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: "Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso".*
- IV. *En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes.*

En este sentido, la Ley 19/2013, establece en su artículo 5.4 que la Administración debe establecer "los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada...".

Esta recomendación que supone una buena práctica y que opera desde la entrada en vigor de la Ley, puede relacionarse con la situación actual de los documentos e informaciones archivadas que, en muchos casos fueron objeto de elaboración y archivo en formatos PDF y similares.

En este caso, la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración.

4. En el presente caso, queda acreditado que la información solicitada se encuentra en poder de la Administración requerida, como ella misma reconoce, al afirmar que los datos que solicita puede extraerlos de las estadísticas generales mensuales que, desde hace años, se les envían por duplicado, ya que en ellas constan los datos de los internos/as con permanencia igual o inferior a 30 días.



Siendo esto así, habría que comprobar, en primer lugar, si esa información solicitada ya se encuentra en poder del Reclamante. A estos efectos, consta en el expediente que la Administración, frente a una solicitud de información de igual contenido de ACAIP, elaboró, en el año 2015, un Informe detallado por Centros Penitenciarios y CIS dependientes de la Secretaria General de II.PP desde el año 2004 hasta el 30 de abril de 2015, desglosado por Comunidades Autónomas y anualidades. En dicho Informe se afirmaba, igual que se afirma ahora, que *los ingresos de libertad por sexo se encuentran en las estadísticas generales clasificadas por población penitenciaria que se remiten periódicamente desde hace varios años* a sus dos direcciones de correo electrónico

La actual solicitud de información se refiere a *internos, incluidos los extranjeros, que han ingresado procedentes de libertad en centros penitenciarios el pasado año 2015, desglosados por Comunidades Autónomas*. Si el Ministerio ha sido capaz de elaborar esa información para un periodo de 11 años, elaborarla para un periodo mucho más corto de 8 meses - desde mayo hasta diciembre de 2015 - no debe suponer un esfuerzo desproporcionado ni debe requerir de una acción previa de reelaboración, máxime si, como sostiene, la elabora periódicamente.

No obstante, parte de la información que ahora se solicita (la de los 4 primeros meses del año 2015) ya la tiene en su poder el Reclamante, en su condición de miembro de ACAIP, por lo que no es necesario su reenvío por parte de la Administración.

5. En segundo lugar, hay que comprobar si la información referida a los últimos 8 meses del año 2015 ya la tiene igualmente en su poder el Reclamante, puesto que se la envía el Ministerio periódicamente en las estadísticas generales de población penitenciaria, de las que informa a las centrales sindicales del sector, entre ellas ACAIP.

A tal efecto, la Administración adjunta a sus alegaciones una copia de dichas estadísticas, referidas al mes de marzo de 2016, que es preciso analizar.

Estas estadísticas se componen de los siguientes apartados:

- Penados, Penados c/ preventivas, Medidas de Seguridad, Preventivos y Total Internos. Habitualidad Criminal, según sexo.
- Penados (Penas de Prisión Más Penados C/Preventivas) Medidas de Seguridad, Preventivos y Total Internos
- Clasificación de La Población Reclusa por Edades, según sexo.
- Clasificación de La Población Reclusa Penada por Condenas según sexo
- Clasificación de La Población Reclusa Penada por Delitos según situación procesal-penal
- Clasificación de la Población Reclusa Penada y Preventiva según Código Penal por Centros
- Clasificación de Población Reclusa Penada por Grados, según sexo.
- Movimiento de Población Reclusa, según sexo
- Clasificación de Ingresos de Libertad por Edades, según sexo.



- Movimiento General de Población Penitenciaria, según sexo. (Datos Anuales por Meses).
- Internos Extranjeros por Nacionalidades, según sexo.
- Total Internos Extranjeros por Centros Penitenciarios, y Comunidades Autónomas, según sexo
- Totales General de Población Penitenciaria, según sexo
- Total Nacional

A su vez, toda la información se desglosa por Centros penitenciarios. Y dentro de cada Centro, se informa sobre los *internos primarios*, es decir, los que han ingresado por primera vez. Así, a modo de ejemplo, entre sus páginas 5 a 14, se puede saber que en el Centro Penitenciario de *Cádiz Algeciras*, 35 mujeres estaban ingresadas por primera vez (o sea, provenían de libertad) a fecha 31/03/2016. O que en el Centro Penitenciario de *Castellón II. Albocaser*, ninguna mujer ingresó por primera vez (o sea, provenía de libertad) a esa misma fecha.

Asimismo, esta estadística general especifica cuáles de los internos/-as son extranjeros por Centros Penitenciarios y Comunidades Autónomas.

Por lo tanto, tiene razón la Administración cuando afirma que la información solicitada por el Reclamante ya le ha sido proporcionada previamente en las citadas estadísticas generales de población penitenciaria, de las que informa periódicamente a las centrales sindicales del sector, entre ellas ACAIP, a la que pertenece aquél.

En consecuencia, debe desestimarse la presente Reclamación.

6. No obstante lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, deben atenderse también las consideraciones realizadas por el MINISTERIO DEL INTERIOR respecto de la naturaleza abusiva de las solicitudes presentadas por la Agrupación a la que pertenece el reclamante y en cuya condición de miembro solicita la información.

La causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) "*solicitud manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*" ha sido recientemente interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio nº 3 de 2016 donde, en relación al concepto de solicitud manifiestamente repetitiva se indica expresamente lo siguiente:

*Una solicitud será **MANIFIESTAMENTE repetitiva** cuando de forma patente, clara y evidente (...):*

*Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos.*



Asimismo, se indica que

*Así, una solicitud puede entenderse **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 obligara 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*
- *Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*
- *Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*

Aplicados estos criterios al presente caso, debe tenerse en cuenta que, si bien el objeto de esta solicitud no coincidía con ninguna otra anteriormente presentada, la misma venía referida a información que ya obraba en poder del solicitante por cuanto había sido puesta a su disposición por el organismo solicitado lo que podría llevar a plantearse el objetivo último perseguido y a reafirmar la conclusión de que la reclamación debe ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] el 12 de mayo de 2016, contra la Resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 20 de abril de 2016.

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