



Resolución 714/2021

S/REF: 001-059514

N/REF: R/0714/2021; 100-005696

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Registros de presos pertenecientes a la banda terrorista ETA

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, 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 3 de agosto de 2021, la siguiente información:

Los registros anonimizados de presos pertenecientes a la banda terrorista ETA que se encuentran en todas y cada una de las cárceles españolas a fecha de 1 de enero de 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021. Solicito que esta información incluya para todos y cada uno de los años solicitados y para todos y cada uno de los presos de ETA que había en aquel momento en las cárceles españolas: el nombre de la cárcel en la que se encuentran y el municipio en el que se encuentra esa cárcel, el municipio de residencia del preso antes de entrar en la cárcel, la edad del recluso, el sexo, la situación procesal o penal (preventiva, penados,

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

medidas de seguridad, penados con preventivas) y la tipología delictiva del penado (homicidio, lesiones, contra la libertad, contra la libertad sexual, etc) contemplada en la LO 10/95 del Código Penal o en el Código Penal derogado. En el caso de que por secreto estadístico alguno de estos datos pedidos de las personas citadas pueda permitir su identificación solicito que no se me aporte ese dato, pero se me entregue el resto de lo solicitado respetando la existencia del derecho de acceso a la información de forma parcial. De todos modos, considero que los datos solicitados no permitirían la identificación de los presos. En caso que fuera necesario, se puede omitir simplemente la edad, pero entregar el resto de lo pedido, que en ningún caso permitiría la identificación. 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...”, así, solicito que el documento sea entregado en formato reutilizable CSV o XLS para facilitar la accesibilidad a ellos. En caso de que esta información no pueda ser extraída con los parámetros indicados, solicito que la información sea entregada en formato reutilizable tal y como obra en poder de la administración. Les recuerdo que el Consejo de Transparencia en su criterio interpretativo C1/007/2015 ha considerado que la tarea de anonimizar no se puede considerar reelaboración de la información. Les recuerdo que tienen de plazo un mes para contestar a dicha solicitud, según dicta la ley 19/2013, y ruego que cumplan con el plazo.

Recuerdo también que ya se me ha aportado esta información para otra fecha tras la solicitud 001-059018. No caben, por lo tanto, ahora límites a alegar para denegar lo solicitado y se me debe entregar por lo menos lo mismo que en aquella ocasión pero para las fechas indicadas en esta solicitud.

2. Mediante resolución de 15 de agosto de 2021, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al solicitante lo siguiente:

El sistema informático no permite extraer los datos solicitados con efecto retroactivo.

Únicamente es posible extraer datos del momento en que se solicita el informe.

La información actual fue facilitada con fecha 29 de julio de 2021 al mismo solicitante en expediente de transparencia con referencia 001-059018, no existiendo nuevos datos a facilitar.

3. Ante la citada respuesta, con fecha de entrada 23 de agosto de 2021 el solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)², una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la que indicaba lo siguiente:

El artículo 18 de la Ley 19/2013 establece que la aplicación de las causas de inadmisión debe realizarse “mediante resolución motivada”. La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias dice que no puede extraer los datos de forma retroactiva pero no explica el por qué ni argumenta ni motiva, tal y como pide la LTAIBG.

Tal y como mencionan en su resolución, y ya hacía yo en mi solicitud, ya me habían facilitado esta misma información en la actualidad. Por ello, se debe aplicar el mismo criterio para las fechas solicitadas en esta ocasión. Poder conocer la misma información de años anteriores permitiría la rendición de cuentas de la Administración y la ciudadanía podría conocer si ha habido cambios o no en la política penitenciaria con los presos de ETA. La solicitud entronca, por lo tanto, claramente con el espíritu de la LTAIBG y debe ser estimada. Más cuando Interior no argumenta porque no puede extraer datos de años anteriores. Como es evidente, las cárceles guardan los registros de los presos y por lo tanto igual que se tienen los datos de la actualidad se tienen los de los años anteriores.

Pido por todo ello, que se estime mi reclamación y se inste a Interior a facilitarme la misma información que ya me facilitó a 29 de julio de 2021 tras otra solicitud (adjunto el archivo facilitado).

4. Con fecha 26 de agosto de 2021, 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. Mediante escrito de entrada 6 de septiembre de 2021 la realizó las siguientes alegaciones:

(...)

Una vez analizada la reclamación, desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se informa que:

«La información solicitada, por su carácter retroactivo, no puede ser explotada estadísticamente a nivel general por limitaciones técnicas de tipo informático y de características de la base de datos institucional.»

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

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, en conexión 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, el Presidente de este Consejo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su artículo 13 "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".

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "formato o soporte". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso a información sobre los "registros anonimizados de presos pertenecientes a la banda terrorista ETA a fecha de 1 de enero de 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021", formulada en los términos que se recogen en los antecedentes. El Ministerio denegó el acceso alegando que (i) *la información actual fue facilitada con fecha 29 de julio de 2021 al mismo solicitante en expediente de transparencia con referencia 001-059018, no existiendo nuevos datos a facilitar*, y, (ii) *que el sistema informático no permite extraer los datos solicitados con efecto retroactivo. Únicamente es posible extraer datos del momento en que se solicita el informe*.

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

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

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

4. En relación con el primer argumento aducido por el Ministerio, aunque no lo invoque expresamente, se ha de entender que apela a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG que dispone que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que *“sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”*.

En relación con la aplicación de la citada causa de inadmisión debe tenerse en cuenta el [Criterio Interpretativo nº 3⁶](#), aprobado en el 2016 por este Consejo de Transparencia en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, en el que, en resumen, se indica lo siguiente:

“Gramaticalmente, se define como aquella que lleva a decir o resolver algo que ya se ha dicho o resuelto anteriormente. [...]

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. En estos casos, deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos.

Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo resulta justificada la aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) a la información referida al año 2021, dado que, como se ha recogido en los antecedentes, el Ministerio ha manifestado que *la información actual fue facilitada con fecha 29 de julio de 2021 al mismo solicitante en expediente de transparencia con referencia 001-059018, no existiendo nuevos datos a facilitar*, circunstancia que ha sido reconocida por el reclamante en su solicitud y de nuevo en su reclamación. En consecuencia, se ha de desestimar la reclamación en este punto concreto.

5. Distinta valoración merece la solicitud de información referida a los años 2017, 2018, 2019 y 2020 que, como se ha indicado, el Ministerio la ha denegado alegando que *el sistema informático no permite extraer los datos solicitados con efecto retroactivo. Únicamente es posible extraer datos del momento en que se solicita el informe.*

⁶ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

A este respecto, hay que señalar que, aunque nuevamente el Ministerio no concreta la causa de inadmisión, únicamente cabe entender que se apoya en la prevista en la letra c) del artículo 18.1 de la LTAIBG en la cual se dispone que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *“relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”*.

A la hora de aplicar esta causa de inadmisión es preciso tener en cuenta la doctrina establecida por nuestros Tribunales, que ya han tenido ocasión de analizar y pronunciarse en varias sentencias sobre su interpretación y alcance.

En este sentido, es obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que el Alto Tribunal establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG:

"Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) 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."

Y, en esa misma Sentencia, concluye sentando la siguiente doctrina en interés casacional:

“La 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 causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información”

Posteriormente, en la STS 810/2020, de 3 de marzo, (ECLI: ES:TS:2020:810) volvió sobre la cuestión, manifestándose en los siguientes términos:

"Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los

datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.

La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración."

Y, en la STS 1256/2021, de 25 de marzo (ECLI:ES:TS:2021:1256), tras reproducir los razonamientos anteriores, precisó su entendimiento de lo dicho del siguiente modo:

"La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos."

Esta jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido recientemente acogida y concretada por la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero (ECLI:ES:AN:2022:359), en cuyo fundamento de derecho tercero razona en los siguientes términos sobre el sentido del concepto de reelaboración:

«Cuando el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia habla de que se inadmitirán las solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”, no puede abarcarse los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido.

Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».

6. Aplicando esta doctrina jurisprudencial al caso que nos ocupa, no cabe considerar que la justificación proporcionada por el Departamento ministerial satisface los requisitos necesarios para admitir que concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG. La mera afirmación de que “el sistema informático no permite extraer los datos solicitados con efectos retroactivos”, resulta claramente insuficiente para justificar la aplicación de una causa de inadmisión que debe ser interpretada en términos restrictivos y que, según la doctrina jurisprudencial reproducida se ha de limitar, en esencia, a aquellos casos en los que la información se encuentra dispersa y diseminada y, por tanto, es necesario realizar complejas operaciones previas para recabarla, ordenarla y sistematizarla.

En consecuencia, la presente reclamación ha de ser parcialmente estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos procede:

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] con fecha 23 de agosto de 2021, frente a la resolución de 15 de agosto de 2021 del MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

-Los registros anonimizados de presos pertenecientes a la banda terrorista ETA que se encuentran en las cárceles españolas a fecha de 1 de enero de 2017, 2018, 2019 y 2020.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)⁷, 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](#)⁸.

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](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

⁸ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>