



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 05/02/2024  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-080463

**N/REF:** 2443-2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** MINISTERIO DE JUSTICIA (actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES).

**Información solicitada:** Condenas de cárcel modificadas.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 de junio de 2023 la reclamante solicitó al MINISTERIO DE JUSTICIA (actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES), 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), la siguiente información:

*«Total de condenas de cárcel modificadas cada mes por tribunales en España desde enero de 2018 a mayo de 2023, ambos incluidos.»*

*Solicito que, a su vez, para cada mes se me desglose sobre cuántas modificaciones fueron rebajas de la pena y cuántas fueron aumentos. En el caso de las reducciones solicito también que se me indique cuántas de cada mes supusieron la excarcelación*

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

*del preso. Solicito que en toda la información anterior se incluya tanto las modificaciones de sentencias firmes como las no firmes y si es posible que para cada mes se me desglose todo por un lado para sentencias firmes y por otro para no firmes.*

*Recuerdo al ministerio de que dispone de esta información en sus registros como el Registro Central de Penados o el Registro Central de Medidas Cautelares, Requisitorias y Sentencias No Firmes. Solicito, además, que se me incluyan los condenados por todo tipo de delito, incluidos los delincuentes sexuales para los que el ministerio cuenta con un registro propio».*

2. EL MINISTERIO DE JUSTICIA (actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES) dictó resolución de fecha 22 de junio de 2023 con el siguiente contenido:

*«El sistema de registros de apoyo a la Administración de justicia constituye un sistema de información de carácter no público cuyo objetivo fundamental es servir de apoyo a la actividad de los órganos judiciales y del Ministerio Fiscal, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Cuerpos de Policía de las comunidades autónomas con competencias plenas en materia de seguridad pública.*

*En el Registro Central de Penados se lleva a cabo la inscripción de las resoluciones firmes por la comisión de delitos que impongan penas o medidas de seguridad, dictadas por los Juzgados o Tribunales del orden jurisdiccional penal. En el Registro Central de Medidas Cautelares, Requisitorias y Sentencias no Firmes se lleva a cabo la inscripción de penas y medidas de seguridad impuestas en sentencia no firme por delitos y medidas cautelares acordadas que no sean objeto de inscripción en el Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica y de Género, autos de declaración de rebeldía y requisitorias adoptadas en el curso de un procedimiento penal por los Juzgados o Tribunales del orden jurisdiccional penal. El Registro Central de Delincuentes Sexuales constituye un sistema de información, de carácter no público y gratuito, relativo a la identidad, perfil genético, penas y medidas de seguridad impuestas a aquellas personas condenadas en sentencia firme por cualquier delito contra la libertad e indemnidad sexuales o por trata de seres humanos con fines de explotación sexual, incluyendo la pornografía, regulados en el Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, con independencia de la edad de la víctima. Esta información se referirá a las condenas dictadas tanto en España como en otros países, en particular los Estados miembros de la Unión Europea y del Consejo de Europa.*

*Todos estos Registros albergan tan sólo la información de datos fijos sobre las citadas resoluciones (órgano judicial enjuiciador, sentenciador y ejecutor, número de procedimiento, ejecutoria, fecha de firmeza, delito, pena y demás datos exigidos en los artículos 9 y 10 del Real decreto 95/2009), y certifican la situación vigente en el momento de su expedición y consulta, sin que sea viable una certificación de las rectificaciones o del historial de las modificaciones de cada una de las inscripciones ni del motivo de las mismas.*

*La información solicitada, por el amplio período temporal que abarca y por la exhaustividad y amplísimo volumen de datos requeridos, suponen la realización de un informe "ad hoc", por cuanto, como se ha indicado, no es función de estos Registros este tipo de análisis o certificación. La obtención de esta información requeriría un análisis complejo y una reelaboración de la información incluida en el Registro Central, lo que conllevaría la dedicación de recursos públicos, medios personales y materiales para ello, detrayendo estos recursos de las actividades habituales del ministerio en la gestión del sistema de registros administrativos de apoyo a la administración de justicia. Aun llevando a cabo un exhaustivo y laborioso análisis de las miles de condenas cuyos datos han sido modificados desde su originaria inscripción, la información sería inexacta e incompleta y habría que recurrir a otras instancias para completarla en cada caso, toda vez que el sistema de Registros de Apoyo a la Administración de Justicia no dispone de determinados datos como el motivo de una modificación de condena (rectificación de error, revisión de condena, indulto..), o la situación de internamiento o excarcelación de los condenados inscritos.*

*En definitiva, el Ministerio de Justicia tendría que elaborar con los medios de los que dispone una información que, a día de hoy, no se tiene en los términos solicitados y cuya obtención es prácticamente inviable.*

*Por todo ello, se estima que concurre la causa de inadmisión de las solicitudes prevista en el artículo 18.1 .c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, referida a "Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración". Además, el artículo 15 de la Ley 19/2013 garantiza la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación de estos, previsión que debe relacionarse con el carácter no público de la información contenida en el sistema de registros de apoyo a la administración de justicia, establecido en el artículo 2 del Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, y la necesidad de garantizar la protección de los datos personales establecida en el artículo 27 de este real decreto.*

*Como se ha expuesto, las variables solicitadas podrían permitir la identificación de víctimas y personas condenadas (...)*»

3. Mediante escrito registrado el 28 de julio de 2023, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

*«(...) El ministerio la inadmite (...) alegando que se trataría de reelaboración, pero en todo caso se trata de información compleja o voluminosa. El ministerio tiene constancia en sus registros de los cambios y modificaciones de penas, por tanto, sí dispone de la información. Ellos mismos hablan de que agrupar la información supondría "un análisis complejo". Por lo tanto, está claro que pueden agruparla tras ese análisis.*

*No se trata en ese caso de realmente una reelaboración, más cuando no justifican porque realmente sería una reelaboración cuando tienen la información en distintos registros y fuentes, hecho que no se puede utilizar como motivo para alegar esta causa de inadmisión (...)*».

4. Con fecha 1 de agosto de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE JUSTICIA (actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES) solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 12 de septiembre de 2023 se recibió escrito en el que se señala:

*« Suponiendo que la solicitante se refiera a penas de prisión, la obtención de este dato, como se indicó en la resolución reclamada, es inabordable toda vez que los Registros Administrativos de Apoyo a la Administración de Justicia albergan tan sólo la información de datos fijos sobre las citadas resoluciones (órgano judicial enjuiciador, sentenciador y ejecutor, número de procedimiento, ejecutoria, fecha de firmeza, delito, pena y demás datos exigidos en los artículos 9 y 10 del Real decreto 95/2009), y certifican la situación vigente en el momento de su expedición y consulta, sin que sea función de los mismos una certificación de las rectificaciones o del historial de las modificaciones de cada una de las inscripciones ni del motivo de las mismas. Los artículos 9 y 10 del RD 95/2009 recogen la información que debe obrar en las inscripciones de sentencias firmes y no firmes inscritas en el Registro Central de*

---

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

*Penados. En ningún caso consta que deban anotarse o quedar registrado un historial de modificaciones de condenas ni el motivo de las mismas.*

*Los artículos 16 y 17.2 del RD 95/2009 dejan claro que la función de certificación de los Registros de Apoyo a la Administración de Justicia es una función de certificación de datos actuales.*

*Desde el año 2018 se han inscrito en nuestros registros cerca de 2 millones de sentencias firmes y en torno a 130.000 sentencias no firmes. Como también se indicó en la resolución reclamada, aun llevando a cabo un exhaustivo y laborioso análisis de las miles de condenas cuyos datos han podido ser modificados desde su originaria inscripción, la información sería inexacta e incompleta y habría que recurrir a otras instancias para completarlas en cada caso, toda vez que el sistema de Registros de Apoyo a la Administración de Justicia no dispone de determinada información como el dato principal reclamado por la solicitante: el motivo de una modificación de condena.*

*Las modificaciones de condena que se llevan a cabo diariamente por los Letrados de la Administración de Justicia o por las personas encargadas de los distintos Registros pueden obedecer a rectificaciones de errores de anotación, complemento de datos, revocación de suspensiones de condena, concesión de indultos, revisiones de condenas o incluso al fallecimiento de los condenados. Sea cual fuere el motivo, es información en su mayoría no certificable, lo que obligaría a acudir a los distintos órganos judiciales solicitando información sobre el motivo concreto de la rectificación o modificación.*

*Mucho menos dispone este Ministerio de información sobre las modificaciones de condenas que han podido suponer una “excarcelación del preso” pues, como es sabido, las vicisitudes de la ejecución de las penas privativas de libertad no son competencia de este Ministerio, por lo que también en este caso habría que recabar información de otros órganos, concretamente de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, acerca de la situación penitenciaria de cada una de las personas cuya inscripción consta rectificada, con la complejidad añadida que supondría el análisis de aquellos casos de quienes, junto a la sentencia rectificada, cuentan con otra u otras condenas refundidas en prisión».*

5. El 13 de septiembre de 2023, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 15 de septiembre de 2023, se recibió un escrito en el que se expone que:

«(...) al existir el registro esos cambios quedan guardados al hacerse las modificaciones. De hecho, el ministerio no ha justificado ni argumentado por qué no podría sacar esos datos de cuando ha modificado las penas de condenados registrados. Además, alegan que no tendrían el motivo de cada caso. Pero entonces podrían haber optado por una concesión parcial entregando todo lo solicitado a excepción del motivo de las reducciones. Lo mismo con el caso de las excarcelaciones. Que no puedan dar algún dato concreto no es óbice para que no puedan y, de hecho, deban entregar el resto de lo pedido».

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en 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>](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el 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, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “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&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información sobre las condenas de cárcel modificadas cada mes por tribunales en España desde enero de 2018 a mayo de 2023.

El ministerio requerido estima que concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, por considerar preciso para facilitar la información una acción previa de reelaboración.

4. Partiendo de lo hasta ahora expuesto, y teniendo en cuenta que la reclamación presentada ante este Consejo se circunscribe a la inadmisión de la solicitud en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, conviene traer a colación, una vez más, el criterio de este Consejo y la jurisprudencia relativa a la aplicación de esta causa de inadmisión fundada en la necesidad de *reelaboración* de la información solicitada.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), establece con claridad que el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 LTAIBG es la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información, partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

De ahí, que el Tribunal concluya que *«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.»* Doctrina que es reiterada con posterioridad en la Sentencia, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se puntualiza que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»*, y también en la STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una *motivación clara y suficiente, expresa y detallada*, de la concurrencia

de la causa de inadmisión de que se trate para poder controlar su aplicación justificada y proporcionada.

En lo que concierne a la aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 18.1.c) LTAIBG, es bien conocida por la Administración la doctrina del Tribunal Supremo, quien ha precisado que *«(...) 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 (...)*» —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—.

Ese carácter complejo puede venir determinado por la necesidad de realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. En la misma línea, este Consejo ha señalado en múltiples ocasiones que el hecho de que se trate de información voluminosa no justifica, por sí mismo, la aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG sino que puede habilitar la ampliación del plazo para responder prevista en el artículo 20.1 LTAIBG.

5. En este caso, la Administración explica de manera clara las razones que hacen inabordable que se facilite la información solicitada. Se señala que *«los Registros Administrativos de Apoyo a la Administración de Justicia albergan tan sólo la información de datos fijos sobre las citadas resoluciones (órgano judicial enjuiciador, sentenciador y ejecutor, número de procedimiento, ejecutoria, fecha de firmeza, delito, pena y demás datos exigidos en los artículos 9 y 10 del Real decreto 95/2009), y certifican la situación vigente en el momento de su expedición y consulta, sin que sea función de los mismos una certificación de las rectificaciones o del historial de las modificaciones de cada una de las inscripciones ni del motivo de las mismas»*. Y se subraya que en ningún caso figura en el citado Real Decreto 95/2009 que deba quedar registrado un historial de modificaciones de condenas ni el motivo de las mismas.

El Ministerio también facilita el dato de las inscripciones de sentencias firmes que se han producido desde el año 2018, alrededor de dos millones, y de sentencias no firmes,

alrededor de 130.000, lo que permite estimar lo que supondría un análisis y depuración de las condenas cuyos datos han podido ser modificados. Además, informa de que en los registros de apoyo de la Administración de Justicia no se dispone de información de los motivos concretos que hayan sido causa de la rectificación o modificación, ni si las modificaciones de condenas han supuesto una excarcelación del preso, por lo que habría que cruzar datos con la Secretaría General de instituciones Penitenciarias.

6. A juicio de este Consejo, las alegaciones facilitadas por el Ministerio requerido resultan suficientes para justificar la inadmisión a trámite de la solicitud con apoyo en el artículo 18.1.c) LTAIBG. En efecto, en este caso las actuaciones que habría que llevar a cabo para dar respuesta a las cuestiones planteadas no pueden considerarse encuadradas en lo que el Tribunal Supremo estima que es una reelaboración básica o general. Se trataría de una actuación compleja que exigiría no solo un enorme esfuerzo sino también un tratamiento previo de los datos como consecuencia de la manera en que están configurados en la actualidad los registros de apoyo de la Administración de Justicia; a lo que se une la falta de disponibilidad de muchos de esos datos (que no constan en los citados Registros).
7. En conclusión, al apreciarse la concurrencia de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1.c) LTAIBG, procede desestimar la reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE JUSTICIA (actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES), de fecha 22 de junio de 2023.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>8</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2024-0128 Fecha: 05/02/2024

---

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>