



Resolución 028/2019

S/REF: 001-031734

N/REF: R/0028/2019; 100-002063

Fecha: 1 de abril de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Datos sobre fugas de reclusos

Sentido de la resolución: Desestimatoria

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](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 26 de diciembre de 2018, la siguiente documentación:

Número de fugados de las cárceles del Estado en los años 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017 desglosado por el tipo de fuga, la nacionalidad del reo y si fue o no capturado nuevamente.

En caso de que la información no se encuentre como tal y como la estoy solicitando, solicito que se me entregue tal y como consta en los registros públicos, para evitar así cualquier acción previa de reelaboración.

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

Les agradecería que me pudieran remitir la información solicitada en formato accesible (archivo .csv, .txt, .xls oxlsx). También les recuerdo que disponen de un plazo máximo de un mes para remitir dicha información.

2. Mediante resolución de fecha 14 de enero de 2019, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al reclamante en los siguientes términos:

Respecto al número de evadidos en los centros penitenciarios en los años 2007 a 2017, se facilitan los datos en la siguiente tabla. El resto de datos solicitados (tipo de fuga, nacionalidad del reo y si fue o no capturado nuevamente) no pueden aportarse porque no han sido elaborados por la Administración penitenciaria, por su propia iniciativa, por lo que esta información solicitada 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 estos datos, entre otras razones, porque se estaría obligando a la Administración penitenciaria a destinar unos recursos públicos a unas finalidades para los que no han sido previstos.

A la vista de lo expuesto, y dada la necesidad de un exhaustivo trabajo de "reelaboración", en virtud de lo expuesto en el artículo 18.1 e) de la ley 19/2013, se informa solamente de aquellos que están a disposición de la Administración penitenciaria.

En la contestación, la Administración aporta un cuadro denominado "Evasiones de centros penitenciarios" con los nombres de los centros penitenciarios, años solicitados, números de fugas y totales generales.

3. Ante esta contestación, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 15 de enero de 2019, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, indicando que:

- *Se ampara en el artículo 18.1 c de la Ley de Transparencia para no facilitar informar ya que dice que necesita un "exhaustivo" trabajo de reelaboración.*

4. Con fecha 22 de enero 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. El 18 de febrero de 2019, el Ministerio presentó sus alegaciones, con el siguiente contenido:

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

Aunque no se trata de un trabajo de reelaboración, que ya sería de por sí complejo y laborioso en tiempo y en recursos humanos, sino de la recopilación de un ingente volumen de datos que haría que se tuvieran que dedicar muchos medios de un servicio público, como es el servicio penitenciario, a satisfacer los intereses particulares de una persona.

Los datos que solicita el interesado no se pueden entender como "información pública" en los términos que la misma aparece definida en artículo 13, al indicar que "se entiende por información pública 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 ", porque la citada Ley 19/2013, no contempla la imposición a la Administración penitenciaria de elaborar la información.

Si esta información ya ha sido elaborada por la Administración penitenciaria, por su propia iniciativa, se convierte en información pública y la Administración tiene obligación de suministrarla, pero si no se ha elaborado esta información, por ministerio de la ley no se le puede exigir a la Administración penitenciaria su elaboración, entre otras razones, porque se estaría obligando a la Administración a destinar unos recursos públicos a unas finalidades para los que no han sido previstos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato legal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), 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 Gobierno⁴](#), 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.

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>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁵](#), 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"*.

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.

En tal sentido, deben recordarse los términos en los que se pronuncia i) la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid *"El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que esta ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía"* así como ii) la dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional *"El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia"*.

3. Lo primero que debe analizarse, en el presente caso, es si, tal y como sostiene la Administración, lo solicitado y no concedido aún es o no información pública, según ha sido definida anteriormente.

Según mantiene la propia Administración en vía de reclamación, *aunque no se trata de un trabajo de reelaboración, que ya sería de por sí complejo y laborioso en tiempo y en recursos humanos, sino de la recopilación de un ingente volumen de datos que haría que se tuvieran*

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

que dedicar muchos medios de un servicio público, como es el servicio penitenciario, a satisfacer los intereses particulares de una persona.

Pues bien, de estas manifestaciones se deduce que la información solicitada se encuentra en poder del Ministerio, constituyendo por tanto información pública. Cuestión distinta es que el Ministerio, aun teniendo la información, deba efectuar acciones que supongan reelaborar lo que se posee para conseguir un resultado diferente y ponerlo a disposición del reclamante, opción que defiende la Administración en su resolución recurrida.

En este sentido, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, si bien comparte la apreciación que subyace al argumentario de la Administración en el sentido de la relación entre las causas de inadmisión del art. 18.1 y el concepto de información pública, en el sentido de que no configuraría éste concepto la información a la que se refieran solicitudes que puedan ser inadmitidas, debe recordar el que el objeto del derecho de acceso debe ser interpretado con carácter amplio y sus límites y restricciones justificarse adecuadamente, de tal manera que se garantice plenamente un derecho constitucional con una *formulación amplia y expansiva* en palabras del Tribunal Supremo (sentencia del recurso de casación nº 75/2017)

Teniendo en cuenta lo anterior y respecto del concepto de reelaboración, este Consejo de Transparencia ha emitido, en virtud de las potestades del [artículo 38.2 a\) de la LTAIBG](#)⁶, el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, que se resume a continuación:

“(…) 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

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

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. (...)

Aplicado este Criterio al presente caso, este Consejo de Transparencia entiende que resulta de aplicación esta causa de inadmisión. Ello es así por las siguientes causas:

No estamos hablando de una mera agregación o suma de datos, sino de una búsqueda de datos en diversos expedientes utilizando diferentes filtros hasta llegar al resultado finalmente solicitado. En efecto, los términos de la solicitud requieren que sean extraídos, respecto de cada uno de los casos de fuga, el *tipo* de la misma – concepto que, en sí mismo, debería ser considerado como de carácter amplio y que, presumiblemente, puede no corresponderse con una clasificación realizada por la propia Administración-, la *nacionalidad del reo-* dato que, igualmente puede encontrarse entre la documentación relacionada con el incidente pero no necesariamente entre la información estadística gestionada por la Administración- y *si fue o no capturado nuevamente-* dato, este sí, que entendemos es conocido por la Administración por cuanto tiene una incidencia directa en el desarrollo de las funciones de gestión de la población interna en recursos penitenciarios que le es propia al MINISTERIO DEL INTERIOR.

Así las cosas, una vez extraídos los datos la Administración debe preparar expresamente la información para dar una respuesta al solicitante e incurriría, a nuestro juicio, en el supuesto analizado por la Sentencia 42/2019, de 13 de marzo de 2019, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 9 en el PO 41/2018 en la que se concluye lo siguiente:

La información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación, por lo que la interpretación que hace el Consejo, resulta excesivamente restrictiva y contraria al espíritu de la norma. La interpretación que hace la demandada, va más allá de lo pretendido por el artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía. En el presente caso se está pidiendo una información que a día de hoy no se tiene y cuya obtención no es sencilla pues implica ir analizando todos y cada uno de los documentos generados en el espacio de 22 años.

Por lo expuesto, la presente reclamación ha de ser desestimada.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 15 de enero de 2019, contra la resolución, de fecha 14 de enero de 2019, del MINISTERIO DEL INTERIOR.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)⁷, 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](#)⁸, 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

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>