



Resolución 481/2022

S/REF: 001-069813

N/REF: R/0556/2022; 100-007005

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Funcionarios en centros de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y en la Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 10 de junio de 2022, 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), la siguiente información:

«Número de funcionarios por cuerpos de pertenencia, tanto de cuerpos penitenciarios, como de cuerpos generales de la administración, etc., que hay actualmente destinados en centros de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por cuerpos, hombres y mujeres.

Y en la Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo».

2. Mediante resolución de 17 de junio de 2022 del Secretario General de Instituciones Penitenciarias del MINISTERIO DEL INTERIOR, se responde lo siguiente al interesado:

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

«El Sr. ... ha solicitado, desde el 12 de mayo de 2022, además de la actual, tres informaciones a través del Portal de Transparencia; la primera, en el expediente 001-068698 sobre “Número de funcionarios/as dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias pertenecientes al área de vigilancia por centros penitenciarios y CIS, desglosados por sexo (hombres/mujeres), a fecha actual, correspondiente a los siguientes puestos de trabajo:

- jefe / jefa de servicios
- coordinador / coordinadora de servicios de interior
- encargado / encargada de departamento de vigilancia interior
- encargada de servicio de vigilancia interior dos
- servicio interior de vigilancia
- servicio interior de vigilancia dos
- jefe / jefa de servicios cis
- encargado / encargada de departamento de vigilancia interior CIS
- servicio interior de vigilancia CIS”

Obtuvo la preceptiva respuesta en el plazo establecido; la segunda, expediente 001-068698 idéntica, pero disgregada por género, que se respondió en el sentido de que la información solicitada estaba contenida en la previa.

La tercera, expediente 001-069812, está referida al número de funcionarios destinados en centros penitenciarios y CIS por áreas de trabajo, tales como vigilancia, tratamiento, directiva/dirección, administrativa/ oficinas, etc., desde el año 2010, por años, información que requiere una enorme tarea de reelaboración, ya que afecta a periodos en los que no está totalmente digitalizada, motivo por el que procede, a nuestro juicio, la inadmisión.

En esta cuarta, se repite lo ya dicho anteriormente y aún más, dada la reiteración de solicitudes, consideramos que también concurre el abuso señalado como causa de inadmisión, ambas recogidas en los apartados 1, c) y e), del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno».

3. Mediante escrito registrado el 17 de junio de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), poniendo de manifiesto lo siguiente:

«La respuesta dada no se corresponde a la solicita, ni ha sido contestada en anteriores solicitudes de información como se hace entender. Se solicita el número de funcionarios que hay actualmente por CUERPOS DE PERTENENCIA, desglosados por hombres y mujeres. En anteriores solicitudes se ha requerido información sobre el número de funcionarios por PUESTOS DE TRABAJO, ocupados por hombres y mujeres.

Actualmente en el ámbito de la secretaria general de Instituciones Penitenciarias (en adelante SGIP) existen los siguientes cuerpos penitenciarios:

- Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias.*
- Cuerpo Especial de Instituciones Penitenciarias.*
- Cuerpo de Enfermeros de Instituciones Penitenciarias.*
- Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias.*
- Cuerpo Facultativo de Sanidad Penitenciaria.*

Asimismo, hay una serie de funcionarios pertenecientes a otros cuerpos de las administraciones, especialmente en el área sanitaria a al tener acceso a poder concursar para acceder a los puestos de enfermeros y facultativos de los centros penitenciarios.

Teniendo en cuenta que hay "puestos" de trabajo de cobertura mediante adscripción a dos grupos funcionariales (A1-A2, A2-C1, etc.) tal como viene recogido en las relaciones de puestos de trabajo (RPT), es de imposible conocimiento saber a través de los "puestos de trabajo" los funcionarios pertenecientes a los diferentes CUERPOS PENITENCIARIOS que hay actualmente en la SGIP y en la Entidad Estatal Trabajo penitenciario y formación para el empleo, y su desglose hombres y mujeres».

4. Con fecha 21 de junio de 2022, el CTBG remitió la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas; lo que efectuó mediante escrito recibido el 28 de junio de 2022 con el siguiente contenido:

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

«La Subdirección General de Reclamaciones del CTBG procedió a solicitar a la Unidad de Información y Transparencia del Ministerio del Interior, la remisión de las alegaciones que se considerasen oportunas a los efectos de tramitar la reclamación presentada.

En este sentido, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias informa de lo siguiente:

“Nos remitimos en su total extensión a respuesta dada inicialmente al Sr. ..., en primer lugar, porque responde sobradamente a lo planteado y en segundo lugar, porque en el texto de la reclamación no aporta datos novedosos que requieran un nuevo y más extenso análisis, insistiendo en que los datos reclamados precisan una enorme tarea de búsqueda y reelaboración que constituye per se causa de inadmisión».

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato 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 38.2 c\) LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 LTAIBG⁵](#) se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce, en su [artículo 12⁶](#), 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

³ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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&p=20181206&tn=1#a24>

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

conurrencia 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 la información relativa al número de funcionarios, por cuerpo de pertenencia, que se encuentran destinados tanto en la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, como en la Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, desagregados por sexo.

El Ministerio requerido, a través de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, contestó al interesado que la información solicitada ya le había sido entregada en resoluciones dictadas en respuesta a tres solicitudes de información previas de este mismo año. En relación con esta solicitud concreta (la cuarta), considera que, dada la reiteración de solicitudes, concurre el abuso señalado como causa de inadmisión en el artículo 18.1.e) LTAIBG, así como la prevista en el apartado c) del mismo precepto.

El Ministerio, en fase de alegaciones, argumenta que ha cumplido con su mandato en relación con la LTAIBG, remitiéndose completamente a la respuesta inicial dada al reclamante y reiterando que proporcionar la información solicitada precisa de una «*enorme tarea de búsqueda y reelaboración que constituye per se causa de inadmisión*».

4. Centrada la cuestión en estos términos, se ha de dilucidar, en primer lugar, si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, invocada por el Ministerio, que dispone que «*[s]e inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las resoluciones (...) [r]elativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*».

Desde esta perspectiva cabe recordar que la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia y expansiva 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»*.

Por otra parte, y a mayor abundamiento, debe señalarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810), *«(...) 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 (...)»*.

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que 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] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información, así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

Pues bien, en este caso, el Ministerio se limita a invocar la concurrencia de esta causa de inadmisión sin realizar siquiera un mínimo esfuerzo argumental que justifique la necesidad de dicha reelaboración. Así, la afirmación sobre la necesidad de realizar una *enorme tarea de búsqueda y de reelaboración* no se acompaña de consideración alguna acerca de la eventual necesidad de recopilar datos de diferentes fuentes y con diversos formatos, o de realizar un tratamiento previo (como consecuencia del elevado grado de detalle o de desagregación de lo solicitado) que comporte la necesidad de aplicar una serie de recursos que constituya una carga administrativa desproporcionada.

En consecuencia, procede estimar la reclamación en este punto en la medida en que no se aprecia, ni se ha justificado debidamente por el órgano requerido, la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

5. Corresponde, en segundo lugar, valorar si efectivamente concurre la causa de inadmisión de la letra e) del artículo 18.1 de la LTAIB invocada, según cuyo tenor se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «[q]ue sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la ley»; en particular, si la solicitud de la que deriva la presente reclamación tiene un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la ley como afirma el Ministerio.

A estos efectos, y partiendo nuevamente de la premisa de la interpretación restrictiva y estricta de las causas de inadmisión establecida en la jurisprudencia antes reseñada, debe traerse a colación el Criterio Interpretativo CI/003/2016, 14 de julio de 2016, elaborado por este Consejo en ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 38.2 a) LTAIBG; criterio en el que se precisa el entendimiento de la cláusula de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG en los siguientes términos:

«Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

El artículo 18.1.e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. 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 su derecho”.

- Cuando, de ser atendida, requiera 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 públicos 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 se contraría a las normas, las costumbres o la buena fe.*

2. Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- *Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.*
- *Conocer cómo se toman las decisiones públicas.*
- *Conocer cómo se manejan los fondos públicos.*
- *Conocer bajo qué criterios, actúan las instituciones públicas.*

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

- *No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*
- *Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.*
- *Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.”*

6. Trasladando estas consideraciones al presente caso, este Consejo no aprecia el carácter abusivo de la solicitud ni, por tanto, la posibilidad de inadmitir la solicitud de información con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG.

Así, no se puede considerar razón suficiente para apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión invocada el hecho alegado de que, en lo que va de año, el mismo petitionerio ha planteado cuatro solicitudes de acceso sobre la misma materia, pues, tal y como se indica en el Criterio interpretativo 3/2016 antes mencionado, «*el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho*», sino que se requiere que el ejercicio del derecho sea cualitativamente abusivo, extremo que no ha quedado acreditado, ni siquiera sustentado con un juicio de razonabilidad.

En cuanto al carácter abusivo alegado, para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo, ha de constatarse que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia —por todas, STS de 15 noviembre (ECLI:ES:TS:2010:6592)— en los siguientes términos: «*La doctrina del abuso de Derecho, en*

palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº. 1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).»

Pues bien, ninguna de las circunstancias de carácter subjetivo y objetivo necesarias para estimar que estamos ante una solicitud abusiva se aprecian en el presente caso: ni hay una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima con voluntad de perjudicar, ni se observa un exceso en el uso del derecho que pueda calificarse como anormal. La solicitud se presenta en ejercicio de un derecho público subjetivo garantizado en la Constitución y en la ley y no subyace en ella una voluntad de perjudicar derechos o intereses legítimos de terceros.

En conclusión, procede estimar la reclamación también en este punto.

7. A la vista de cuanto antecede, este Consejo de Transparencia considera que las causas de inadmisión invocadas no resultan de aplicación, al no haberse argumentado las razones por las que se requiere una acción previa de reelaboración ni en qué consiste el abuso de derecho; por lo que debe estimarse la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] el 10 de junio de 2022 frente a la resolución de 17 de junio de 2022 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:

- *Número de funcionarios por cuerpos de pertenencia, tanto de cuerpos penitenciarios, como de cuerpos generales de la administración, etc, que hay actualmente destinados en centros de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por cuerpos, hombres y mujeres. Y en la Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.*

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. 1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

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