

## Resolución 717/2019

**S/REF:** 001-036872

**N/REF:** R/0717/2019; 100-003005

**Fecha:** 13 de enero de 2020

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio del Interior

**Información solicitada:** Número de salidas de presos en libertad condicional (2012-2018)

**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](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 4 de septiembre de 2019, la siguiente información:

*Cantidad de permisos de libertad condicional otorgados en 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 detallado por año y si el beneficiario es español o extranjero.*

*Cantidad de permisos de salida ordinarios y extraordinarios otorgados en 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 detallado por año y si el beneficiario es español o extranjero.*

*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.*

---

<sup>1</sup> <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 o.xlsx). También les recuerdo que disponen de un plazo máximo de un mes para remitir dicha información.*

2. Ante la falta de respuesta, mediante escrito de entrada el 14 de octubre de 2019, [REDACTED] [REDACTED] presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

*Quiero reclamar por silencio administrativo. Presenté una solicitud el 4 de septiembre, recibí la notificación de comienzo de tramitación el 5 de septiembre pero nunca hubo una resolución.*

3. Con fecha 14 de octubre de 2019, 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, contestando el Ministerio el 16 de octubre de 2019 en los siguientes términos:

*Primero.- Con fecha 14 de octubre de 2019, entendiendo que había transcurrido el plazo previsto en el art. 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y que, por lo tanto, su solicitud de información debía entenderse denegada, se presentó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la misma norma, una reclamación ante el CTBG, que quedó registrada el 14 de octubre con el número 100-003005.*

*Segundo.- 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.*

*Tercero.- En este sentido, es preciso señalar que mediante resolución de 14 de octubre (registro de salida en 15 de octubre de 2019), la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias había facilitado la información solicitada, puesta a disposición del interesado a través de la aplicación GESAT. (Se envían al CTBG, en formato electrónico, la respuesta facilitada por la SGIIP, el justificante de registro de salida y los justificantes de comparencia del interesado).*

*Cuarto.- Así pues, dado que se ha respondido al solicitante en vía de alegaciones, y de acuerdo con lo establecido en el art. 82.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se solicita que, por razones de celeridad en este procedimiento, se abra el trámite de audiencia al interesado con el fin de que alegue lo que estime pertinente en relación a la información proporcionada.*

---

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

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.

4. El 16 de octubre de 2019, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#),<sup>3</sup> del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente a [REDACTED] para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 16 de octubre de 2019 e indicaba lo siguiente:

*El Ministerio del Interior accedió parcialmente a la solicitud presentada ya que no desglosa la información por español o extranjero tal como pedía la solicitud.*

*La respuesta asegura que "no consta" esta información pero diversos trabajos académicos sobre extranjeros presos y el protocolo de actuación sobre presos extranjeros de la Abogacía Española (<https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2018/03/PROTOCOLO-SOBREPERSONAS-PRESAS-EXTRANJERAS.pdf>) hacen referencia a distintas circulares de Instituciones Penitenciarias donde se establece que los presos extranjeros deben tener un trato diferencial a la hora de otorgarle la libertad condicional.*

*De esta forma, no es posible que esta información no esté desglosada en los registros de Instituciones Penitenciarias.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>4</sup>, 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](#)<sup>5</sup>, 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.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>6</sup>, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

*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 primer lugar, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

*A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que **La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo 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.***

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la Administración no respondió al reclamante en el plazo de un mes para resolver, sin que exista causa que lo justifique.

En este sentido, se recuerda que la Administración debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)<sup>7</sup> o más recientes [R/0234/2018](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html)<sup>8</sup> y R/0543/2018) sobre esta dilación en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, circunstancia que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual "La Administración

---

<sup>7</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2016/06.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)

<sup>8</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018/07.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html)

Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho". La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. En cuanto al fondo del asunto, debe mencionarse que es una solicitud doble. Por una parte, se pide la *Cantidad de permisos de libertad condicional otorgados en 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, detallado por año y si el beneficiario es español o extranjero*. A esta parte de la solicitud, la Administración contesta de forma parcial, alegando que no dispone de las estadísticas sobre personal recluso en libertad condicional diferenciando entre su condición de español o extranjero, pero proporciona información sobre el número total de presos en esa situación.

La segunda parte de la solicitud va referida a la *Cantidad de permisos de salida ordinarios y extraordinarios otorgados en 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, detallado por año y si el beneficiario es español o extranjero*. Sobre este extremo, la Administración no proporciona ninguna información.

En relación al primer apartado, no ha podido demostrarse que la Administración tenga en su poder la estadística señalada. El reclamante alega la existencia de diversos trabajos académicos así como de protocolos de actuación aprobados por Instituciones Penitenciarias donde se establecen que los presos extranjeros deben tener preferencia a la hora de ser beneficiarios de dichos permisos pero, a nuestro juicio, estas alegaciones y teniendo en cuenta la afirmación del MINISTERIO DEL INTERIOR, no demuestran que existan las estadísticas requeridas. Realmente, la situación de libertad condicional de un preso español y de uno extranjero es diferente. Por ejemplo, el español no precisa ser trasladado a su país de origen, ni acreditar su condición de residente legal, ni se permite a un preso español solicitar cumplir el resto de la pena en otro país comunitario, ni puede ser expulsado a otro Estado. Esto acredita que el tratamiento penitenciario es distinto en un caso y en otro y así debe ser, en cumplimiento de la normativa europea e internacional sobre el asunto. Se trata de tratamientos diferentes para situaciones diferentes.

Por tanto, la reclamación debe ser desestimada en este apartado, ya que la Administración ha facilitado la información disponible.

5. En relación a la cantidad de permisos de salida ordinarios y extraordinarios otorgados en 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, detallado por año y si el beneficiario es español o

extranjero, ante la falta de contestación de la Administración, debe ser estimada, puesto que no se aprecian límites a su acceso.

Como dispone el artículo 14.1 de la LTAIBG, el derecho de acceso podrá ser limitado en algunos supuestos. No obstante, conviene citar, en este punto, los criterios mantenidos por los Tribunales de Justicia en cuanto a los límites contenidos en la LTAIBG:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015

*“(…) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.*

*“La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *“Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”*

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015

*“Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”.*

*“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de*

*modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.*

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016:

*"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.*

*Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."*

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016:

*"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"*

- Finalmente, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación, que razona lo siguiente:

*“Esa 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.” (...)*

*“En cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales ), ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: << (...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso >>. Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración -o, en este caso, de la Corporación RTVE-, pues hemos visto que aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.*

*Partiendo de esas premisas, y centrándonos en la concreta limitación prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, lo cierto es que en el caso que nos ocupa no ha quedado justificado que el acceso a la información solicitada pudiese suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.”*

En el caso que nos ocupa, este Consejo de Transparencia no percibe que sean de aplicación los límites legalmente establecidos y que, por otra parte, tampoco han sido alegados por la Administración, por lo que debe estimarse la reclamación presentada en este punto.

Con base en lo anterior, procede estimar en parte la reclamación presentada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 14 de octubre de 2019, contra el MINISTERIO DEL INTERIOR.



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

- *Cantidad de permisos de salida ordinarios y extraordinarios otorgados en 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, detallado por año y si el beneficiario es español o extranjero.*

En caso de que no se disponga del nivel de desagregación requerido por el solicitante, y, en concreto, sobre la condición de español o extranjero del beneficiario del permiso tal y como ocurre en relación a la otra tipología de información solicitada, deberá indicarse expresamente dicha circunstancia en la respuesta que se proporcione al reclamante.

**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<sup>9</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>10</sup>](#), 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<sup>11</sup>](#).

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

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>