



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 29/12/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-079728

N/REF: 2149-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Información solicitada: Situación de las viviendas de Instituciones Penitenciarias.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 17 de mayo de 2023 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:

«Que la Instrucción 7/2014, de 10 de junio, sobre Regulación del baremo y proceso de adjudicación de viviendas de Instituciones Penitenciarias, del Secretario General de Instituciones Penitenciarias, dispone en su apartado 3.1.3, relativo a la Remisión de informes, que “Trimestralmente se remitirá a la Subdirección General de Recursos Humanos, Servicio de Selección y Concursos, informe sobre la situación de las viviendas, conforme al modelo que se adjunta (anexo VI)”.

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

Por consiguiente, solicita que se remita al reclamante los antedichos informes remitidos a la Subdirección General de Recursos Humanos, Servicio de Selección y Concursos, correspondientes al ejercicio 2022 y primer trimestre del 2023, completos, previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas (artículo 15.4 LTAIBG), al objeto de acceder a un informe que reúne la condición de información pública, conocer cómo se ejerce una potestad administrativa, fiscalizar su decisión - por cuanto que de no existir ningún instrumento de control o de rendición de cuentas podría acabar adquiriendo carácter discrecional una potestad que no lo es- y cumplir con los fines de transparencia a los que responde la Ley».

2. EL MINISTERIO DEL INTERIOR dictó resolución con fecha 1 de junio de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«Los informes sobre la situación de las viviendas penitenciarias remitidos por los centros penitenciarios a la Subdirección General de Recursos Humanos en cumplimiento de lo dispuesto en la Instrucción 7/2014, con la finalidad de tener conocimiento de la situación de las circunstancias de ocupación y estado de las mismas, tienen el carácter de informes internos, informativos y de auxilio a la gestión de las viviendas cuya titularidad corresponde Instituciones Penitenciarias, de manera que no ostentan la condición de información pública.

Por ello y porque para atender la solicitud del interesado sería precisa una tarea de reelaboración, se considera que no cabe admitir la petición, en aplicación de lo establecido en los apartados b) y c) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno»

3. Mediante escrito registrado el 16 de junio de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que argumenta de manera extensa las razones por las que no es aplicable lo previsto en los apartados b) y c) del artículo 18.1 LTAIBG.

Señala que los informes solicitados no tienen carácter auxiliar o de apoyo (artículo 18.1.b) LTAIBG) ni pueden ser considerados documentos internos ya que sirven como «*fundamento objetivo para la adopción de decisiones por los sujetos obligados*», de acuerdo con lo que ha sentenciado la Audiencia Nacional, que señala que «*los informes*

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

a los que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspecto relevantes que han de ser informados» (SAN 3357/2017, de 25 de julio, FJ 2º).

Por otro lado, en relación con lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG, según la cual se inadmitirán a trámite las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, teniendo en cuenta lo manifestado por nuestros Tribunales (con citas de la *Sentencia nº 5/2020, de 8 de enero, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 12 en el Procedimiento Ordinario nº 15/2019, confirmada por la sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 2020; de la Sentencia 15/2018, de 14 de febrero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Madrid, en el PO 33/2017; de la Sentencia 125/2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Madrid, en el PO 62/2017; de la Sentencia 54/2019, de 8 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid, PO37/2018-D; de la Sentencia 47/2020, de 13 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid, PO 107/2019*) y lo expuesto en el Criterio interpretativo CTBG número 7 de 2015, concluye que *«la extracción, ordenación y sistematización de la información reclamada y de la que dispone la Administración en el ejercicio de sus cometidos, no puede ser considerada reelaboración. En palabras de nuestros tribunales a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de informes con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos, pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe».*

4. Con fecha 19 de junio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR 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 26 de junio de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«Tal y como se indicó en la respuesta dada inicialmente al [REDACTED] en lo relativo a esta cuestión, los informe solicitados tienen el carácter de documentos internos, informativos, que se dirigen entre diferentes órganos de la administración con el objeto de llevar a cabo el servicio público encomendado, en este caso, la gestión de las viviendas cuya titularidad ostenta la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y usa el personal adscrito a ella cuando acredita la legitimidad requerida.

No podemos estar más de acuerdo con el interesado, Presidente del sector de Instituciones Penitenciarias de CISF, en su cita de la Instrucción 7/2014 reguladora de

dicho uso y gestión, de cuyo contenido se desprende ese carácter y que es el que, a tenor de lo establecido en el artículo 18.1 b) y c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, hace que sea inadmisibile su solicitud, sin que sea óbice para resolver en ese sentido la condición de funcionario de IIPP del peticionario, que en este caso no aporta ningún elemento de juicio que permita alterar la realidad narrada.

Por tanto, consideramos procede ratificarse en el informe ofrecido y ahora impugnado».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la 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 de la 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, entendiendo 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*”.

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&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <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 los informes que se remiten trimestralmente desde los centros penitenciarios a la Subdirección General de Recursos Humanos, Servicio de Selección y Concursos, sobre la situación de las viviendas cuya titularidad corresponde a Instituciones Penitenciarias.

El Ministerio requerido deniega el acceso a la información por entender que concurren las causas de inadmisión de las letras b) y c) del artículo 18.1 LTAIBG.

4. Para valorar la aplicabilidad de las causas de inadmisión de la LTAIBG invocadas es necesario comenzar recordando, una vez más, que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en dicha ley como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que *«todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley»*, y que desde su preámbulo se configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquéllos casos en que 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, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el recurso de casación nº 75/2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), en la que sostiene que *«Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) 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.” (...) “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.(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información».

Partiendo de este presupuesto, en relación con la aplicación de la causa de inadmisión del art. 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta el Criterio Interpretativo 006/2015, adoptado por este CTBG el 12 de noviembre de 2015 en virtud de la función atribuida por el art. 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que la razón determinante de su aplicación es «*la condición auxiliar o de apoyo de la información*», y no la denominación formal que a la misma se atribuya, siendo la relación enunciada en el precepto («*notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos*») un mero elenco de ejemplos que no implica que los así rotulados resulten siempre concernidos ello. Tomando como base esta premisa, se indica que se podrá inadmitir una solicitud de información en virtud de la causa que nos ocupa cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;
- Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;
- Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;
- La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;
- Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

No siendo la mera denominación del soporte o el formato en el que la información se guarde, sino su verdadera naturaleza la que determina la correcta aplicación de la causa de inadmisión, resulta inexcusable que en la motivación exigida por el artículo 18.1 LTAIBG («*mediante resolución motivada*») se razone la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter «*auxiliar o de apoyo*» de la información cuyo acceso se deniega.

En definitiva, como manifiesta la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017:

«(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados. (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última».

De acuerdo con lo expuesto, y a la vista del contenido de la ficha que deben cumplimentar los centros penitenciarios para proporcionar datos sobre la situación de las viviendas, se considera que la información que contiene la misma sirve para objetivar y valorar la situación de la disponibilidad de viviendas y los movimientos que se han producido en su ocupación durante un determinado periodo de tiempo, informaciones que resultan relevantes y determinantes de las concesiones a los funcionarios de prisiones del uso temporal de viviendas propiedad de la Administración General del Estado por lo que, a juicio de este Consejo, no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión invocada, que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada.

Sin duda alguna, la información recogida en estas fichas, cuyo formato y obligación de cumplimentación por parte de los centros penitenciarios está prevista en la actualidad en el anexo VI de la Resolución de 1 de junio de 2023, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, referente a la *«Regulación del baremo y proceso de adjudicación de viviendas de Instituciones Penitenciarias»*, tiene relevancia en la determinación de la adjudicación de las viviendas afectadas a los servicios penitenciarios, dado que facilitan información sobre su disponibilidad, por lo que son un elemento importante a la hora de determinar si las decisiones que se adoptan en la adjudicación de las viviendas responden a la situación en que se encuentran las mismas

y sirve para valorar y hacer un seguimiento de la corrección de las decisiones adoptadas por la Administración en esta materia.

Por todo ello, debe considerarse que no procede la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b LTAIBG.

5. Por lo que concierne a la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG —que permite inadmitir aquellas solicitudes de información que, para su satisfacción, requieren de una *tarea previa de reelaboración*— no puede desconocerse que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG *«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»*— jurisprudencia reiterada en SSTs de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—. Esta jurisprudencia parte de la premisa de 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)—.

El carácter complejo aludido 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. Se incluye, también, en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos —STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—.

En la misma línea, este Consejo ha señalado que el tratamiento de información voluminosa o la anonimización que resulte necesaria, no integra la noción de reelaboración que justifica la aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

La aplicación de la jurisprudencia y la doctrina que se acaban de reseñar conducen a la estimación de esta reclamación. En efecto, el órgano requerido no ha justificado la

aplicación del artículo 18.1.c) LTAIBG. No se constata ni se ha alegado por el órgano requerido, que no exista esa información, o que se encuentre dispersa o diseminada, o haya de recabarse de otros órganos, o figure en formatos diversos (papel y electrónicos, por ejemplo) que implique esa tarea de recabar, clasificar, ordenar y sistematizar a que alude la jurisprudencia para considerar que es procedente la aplicación de la causa de inadmisión referente a la reelaboración.

Por otro lado, no puede desconocerse que el reclamante ha acotado su petición a la información referida al ejercicio 2022 y primer trimestre de 2023, por lo que el esfuerzo necesario para llevar a cabo la anonimización de las fichas sobre la situación de las viviendas/movimientos no parece desproporcionada, aunque debe señalarse que, en cualquier caso, como se ha indicado, el carácter voluminoso de la información no integra por sí mismo la noción de reelaboración, sino que podría justificar una ampliación del plazo para resolver conforme al artículo 20.1 LTAIBG.

En definitiva, entiende este Consejo que tampoco se ha justificado la concurrencia de esta causa de inadmisión, y que su invocación —con la consecuente privación de acceso a parte de la información solicitada— resulta desproporcionada.

En consecuencia, procede la estimación de la reclamación a fin de que se proporcione la información requerida.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO del INTERIOR, de fecha 1 de junio de 2023.

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

- *Informes remitidos por los centros penitenciarios a la Subdirección General de Recursos Humanos, Servicio de Selección y Concursos, correspondientes al ejercicio 2022 y primer trimestre del 2023, (elaborados de acuerdo con lo previsto en la Instrucción 7/2014, de 10 de junio, sobre Regulación del baremo y proceso de adjudicación de viviendas de Instituciones Penitenciarias, del Secretario General de Instituciones Penitenciarias), previa disociación de los datos de*

carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

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, 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-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&p=20230301&tn=1#dacuarta>