



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 06/09/2023

HASH: 03dcd8896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: 470/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Información solicitada: Visitas de inspección al Centro Penitenciario de Carabanchel, informes sobre las mismas y copia del libro de incidencias.

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 28 de noviembre 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:

«[...] SOLICITO a V.S., en aras de un mayor esclarecimiento de la muerte de la interna (...) y sus circunstancias y a los correspondientes efectos ulteriores, se me comunique el número de visitas de Inspección efectuadas al Centro Penitenciario de Mujeres de Carabanchel — Madrid poco tiempo después del 16 de Diciembre de 1993, y asimismo solicito se ordene se me haga entrega de una copia del correspondiente reglamentario informe de visita de Inspección efectuada por el Inspector de Servicios del Centro Directivo de la Administración penitenciaria D. (...) poco tiempo después

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

del 16 de diciembre de 1993, o en Enero o Febrero de 1994 más concretamente, al Centro Penitenciario de Mujeres de Carabanchel — Madrid, visita de Inspección ordenada, como se deduce, por la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios. Igualmente solicito copia del reglamentario (art. 339.2 a) del Reglamento Penitenciario) libro de incidencias del citado Centro Penitenciario del 13 al 16 de Diciembre de 1993 ambos inclusive, libro de incidencias en el cual, entiendo, deben constar las incidencias relativas a la citada interna (...). [...]».

2. No consta respuesta de la Administración
3. Mediante escrito registrado el 13 de febrero de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que indica que no ha recibido respuesta a su solicitud de fecha 28 de noviembre de 2022, ni a su correo de 13 de diciembre reiterando su contenido. Asimismo, realiza una serie de manifestaciones en relación con un expediente sancionador, según indica incoado contra el reclamante, también mencionado en su escrito de solicitud inicial— respecto del que no hay solicitud de información alguna— y en relación con el fallecimiento de la interna D^a (...) en el Centro Penitenciario de Mujeres de Carabanchel. La reclamación se acompaña de dos autos— uno del Juzgado de Instrucción nº 14 de Madrid y otro de la Audiencia Provincial — ambos en relación con la causa seguida en esclarecimiento de la citada muerte.
4. Con fecha 26 de mayo 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 1 de junio se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...)

En cuanto a la petición de información realizada por el Sr. (...) a fin de “esclarecer la muerte de una interna”, señalar que tal asunto es investigado por el Juzgado de Instrucción nº 14 de Madrid en Diligencias Previas nº 7228/1993 que fueron sobreesidas y archivadas provisionalmente. A esta Administración no le consta el estado en el que se encuentra el procedimiento judicial. Como último dato consta que, a instancia del Sr. (...) se reabrió el procedimiento judicial, puesto que, con fecha [REDACTED] se dirigió a este Centro Directivo a fin

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

de recabar información sobre determinado personal penitenciario que prestaba servicio en el Centro Penitenciario de Mujeres de Carabanchel. A este respecto señalar que ésta Administración se encuentra limitada para facilitar el acceso a una investigación judicializada sobre supuestos ilícitos penales. No obstante, si el Sr. (...) está interesado en su esclarecimiento deberá acudir a la autoridad judicial que lo instruye. El Centro Penitenciario de Mujeres de Carabanchel fue un recinto penitenciario que se encuentra cerrado desde hace más de veinticinco años y es preciso señalar que no consta en los archivos de esta Unidad la supuesta información referida por el Sr. (...), que supuestamente data de hace treinta años, cuando no había archivos digitales, y por otro lado nos vemos en la imposibilidad de reelaboración de la misma (los supuestos protagonistas que refiere el Sr. (...)) ya no se encuentran entre el personal de la Administración Penitenciaria). Finalmente, señalar que tal y como refiere el propio Sr. (...) ha recibido información a escritos presentados en esta Administración. Esta actividad manifiestamente repetitiva podría calificarse de carácter abusiva y no justificada con la finalidad de transparencia de la Ley».

5. El 14 de julio de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Con fecha 25 de julio, se recibe correo del reclamante solicitando le sea remitida la documentación por correo ordinario por no disponer de certificado electrónico para su recepción en este formato. Según certificado de correos, la misma fue entregada con fecha 10 de agosto. En el momento de elaborarse la presente resolución no se han recibido alegaciones

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.

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>

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ 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*”.

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: número de visitas de Inspección efectuadas al Centro Penitenciario de Mujeres de Carabanchel, poco después del 16 de Diciembre de 1993, o en enero-febrero de 1994; copia del informe de visita correspondiente a dicha inspección; copia del contenido del libro de incidencias del citado Centro Penitenciario correspondiente a los días 13 a 16 de Diciembre de 1993 ambos inclusive.

El Ministerio requerido no dio respuesta en tiempo a dicha solicitud, no siendo hasta el trámite de alegaciones en el presente procedimiento cuando lo hace, manifestando no disponer de la información solicitada, e indicando que tampoco resulta posible su reelaboración ya que, dado el tiempo transcurrido, las personas implicadas ya no se encuentran entre el personal de dicha Administración. Así mismo, el Ministerio alega que el reclamante «*ha recibido información a escritos presentados en esta Administración. Esta actividad manifiestamente repetitiva podría calificarse de carácter abusiva y no justificada con la finalidad de transparencia de la Ley*».

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

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[I] a 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 presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta».*

5. El Ministerio requerido hace alusión a la posible existencia de una situación de abuso, por repetitiva, en la solicitud del reclamante. Tal cuestión, de resultar acreditada, supondría la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.e) de la LTAIBG, por lo que procede su análisis con carácter previo a entrar en el fondo de la presente cuestión.

En este sentido, no debe olvidarse que la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información (artículos 12 y 13 LTAIBG) 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 exige una constante y uniforme doctrina del Tribunal Supremo [entre otras, en su Sentencia (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530)], en la que se señala que *«[C]ualquier 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».

Doctrina reiterada con posterioridad en la STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)– en la que, además, 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).

En lo que respecta a la concurrencia en este caso de la causa de inadmisión de la letra e) del artículo 18.1 LTAIBG, con arreglo a la cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que *«tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley»*, es necesario tener en cuenta la estricta doctrina establecida por el Tribunal Supremo, que ha señalado que *«la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley»* (STS de 12 de noviembre de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:3870). Por tanto, la resolución que inadmita una reclamación con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG debe justificar, por un lado, el carácter abusivo de la reclamación, por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (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 un derecho, con daño para tercero,) y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia, sin que para ello resulte suficiente la persecución de un interés meramente privado. Así, para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo se tendrá que acreditar que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal recopiló y sistematizó en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (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)». Ninguna de estas condiciones de carácter subjetivo y objetivo se han demostrado ni se aprecian en el caso de esta reclamación, por lo que no se puede considerar justificada la concurrencia de la causa de inadmisión invocada.

6. Entrando a valorar el fondo del asunto, tenemos, como ya se ha señalado, que el Ministerio afirma no tener constancia de la supuesta información referida por el reclamante en los archivos de la correspondiente Unidad. Indica que se trata de actuaciones y documentación con una notable antigüedad– 30 años – por lo que serían anteriores a la puesta en marcha de los registros electrónicos, y que el Centro Penitenciario de Carabanchel, al que pertenecieron, lleva asimismo más de 25 años cerrado, no resultando tampoco posible la reconstrucción de la misma.

Este Consejo, ante la falta de cualquier indicio o prueba en contrario, teniendo en cuenta las circunstancias de antigüedad concurrentes, no tiene motivos para poner en entredicho las afirmaciones del Ministerio. Así mismo, debe tenerse en consideración que habiéndose conferido trámite de audiencia al interesado, a los efectos de que pudiera desvirtuar y oponerse a las afirmaciones del Ministerio, este no ha manifestado objeción alguna.

En casos como éste, en que la respuesta a la solicitud se ha proporcionado fuera del plazo concedido al efecto por la LTAIBG y una vez que se ha presentado reclamación ante este Consejo, debe reconocerse, por un lado, el derecho del interesado a obtener una resolución en el plazo legalmente establecido y por otro, tener en cuenta el hecho de que no se le ha proporcionado la información por no hallarse disponible. En consecuencia, procede la estimación de la reclamación por motivos formales ya que no se ha respetado el derecho del solicitante a obtener una resolución en el plazo máximo legalmente establecido, habiendo sido necesaria la presentación de una reclamación ante este Consejo para ver reconocido su derecho

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

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

R CTBG
Número: 2023-0711 Fecha: 06/09/2023

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>