



## Resolución 184/2022

**S/REF:** 001-065782

**N/REF:** R/0179/2022; 100-006464

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio del Interior

**Información solicitada:** Propuesta remitida de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias Comisión Ejecutiva de la Comisión Interterritorial de Retribuciones (CECIR) para la reclasificación del Centro Penitenciario de Ceuta a categoría 1.1.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 12 de febrero de 2022 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), la siguiente información:

“(…)

*En el transcurso de la reunión de la Mesa Delegada de Instituciones Penitenciarias celebrada el pasado 9 de junio de 2020 se trasladó a los participantes en la misma la resolución denegatoria de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interterritorial de Retribuciones (CECIR) de proceder a la reclasificación del Centro Penitenciario de Ceuta a categoría 1.1. Es por ello que solicito se me dé traslado de la resolución denegatoria de la*

---

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

*misma así como de la propuesta que desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se trasladó a la CECIR y que ésta denegó”.*

2. La Secretaria General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, dictó resolución de fecha 22 de febrero de 2022 con el siguiente contenido:

*“(…)*

*La resolución solicitada es un acto administrativo de pronunciamiento perteneciente a otro organismo, en este caso la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR), en consecuencia la solicitud deberá dirigirse al mismo para que determine el acceso o no a su contenido.*

*La entrega de la que la presente solicitud refiere como propuesta que desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se trasladó a la CECIR, es un elemento informativo interno y de comunicación entre organismos administrativos cuyo carácter auxiliar o de apoyo respecto de la que la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en el artículo 18.1, establece su inadmisión a trámite (…)”.*

3. Mediante escrito registrado el 24 de febrero de 2022, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) manifestando lo siguiente:

*“La justificación dada para resolver declarando la inadmisión a trámite no se ajusta a la realidad de la información solicitada”*

Acompaña documento con el siguiente contenido:

*(…)*

*El secretario General de Instituciones Penitenciarias ha respondido denegando la información solicitada para lo que ha motivado la resolución denegatoria indicando:*

*“La entrega de la que la presente solicitud refiere como propuesta que desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se trasladó a la CECIR, es un elemento informativo interno y de comunicación entre organismos administrativos cuyo carácter auxiliar o de apoyo respecto de la que la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en el artículo 18.1, establece su inadmisión a trámite.”*

---

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

*La LTAIBG, en su artículo 12, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con 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".*

*Corresponde a la Subdirección General de Recursos Humanos el desarrollo de las siguientes funciones de acuerdo a lo recogido en el art. 6.4.b) del Real Decreto 734/2020:*

*"La elaboración de previsiones de necesidades de personal y gasto para atenderlas, la elaboración y propuesta de modificación de las relaciones de puestos de trabajo, así como la realización de las actuaciones administrativas necesarias para posibilitar la selección del personal y la provisión de puestos de trabajo.*

*De la respuesta proporcionada por la Administración Penitenciaria junto con la competencia que posee la misma conforme al artículo 6.4.b) del R.D. 734/2020 se deduce que se cumplen los dos requisitos para que la información sea aportada al interesado: se encuentra en poder de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y la información ha sido elaborada por el Subdirector General de Recursos Humanos de Instituciones Penitenciarias "en el ejercicio de sus funciones"*

*No obstante, el Secretario General de Instituciones Penitenciarias aduce motivo de inadmisión a trámite por entender que nos encontramos ante uno de los supuestos establecidos en el artículo 18.1 de la LTAIBG. Se justifica tal decisión en ser un documento de carácter auxiliar o de apoyo, cual si de nota interior se tratase. Pero la propuesta, como documento y acto administrativo formal, es el documento en el que el órgano instructor resume toda la tramitación del expediente y propone una decisión al órgano competente. Este documento refleja una actuación previa y condicionante del acto final de decisión. La propuesta, a diferencia del informe, se produce de oficio, como trámite previsto en el procedimiento administrativo, previo a la resolución.*

*Por otro lado, el interesado ya solicitó el pasado 5 de diciembre de 2020 una información que formaba parte de la propuesta que posteriormente justificó la Resolución de la CECIR estableciendo la actual clasificación de centros penitenciarios. Se trataba de la Memoria justificativa de la existencia de las actuales categorías de centros penitenciarios de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. A pesar de ser denegada la información en un primer momento por el Ministerio del Interior, aportando otra información que no era la solicitada por el interesado, fue el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su resolución 890/2020, el que terminó por estimar el acceso a la información solicitada. Al igual que la información solicitada en el actual expediente 001-065782 la información solicitada conformaba una propuesta oficial que se transmite por parte de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, en el ejercicio de sus competencias, a la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones.».*

4. Con fecha 28 de febrero de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio del Interior al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 16 de marzo de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

*“(…)*

*Tal y como se le informó en la respuesta dada inicialmente en lo relativo a esta cuestión, los documentos reclamados, además de no ser uno de ellos emitido por esta Secretaría General, constituyen, ambos, un elemento de trabajo en un procedimiento interno, de manera que su petición está incurso en una de las causas de inadmisibilidad de las previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.*

*Por otra parte, las Resoluciones del Consejo de Transparencia se agotan en sí mismas, es decir, responden a un concreto procedimiento y en él concluyen, de modo que lo que dicho órgano resolviera en su momento, no tiene porqué ser extendido al actual caso.*

*Además de lo dicho, la pretensión del interesado, que si bien no se presenta expresamente en su condición de tal, pero que ostenta cargo orgánico en la organización sindical Tu Abandono Me puede Matar, pretende ponerse en igual situación jurídica de quienes tienen legalmente reconocida la representación de los empleados públicos penitenciarios y en consecuencia son miembros de pleno derecho de la Mesa General de la Administración y por ende de la Mesa Delegada de Instituciones Penitenciarias, a pesar de que la organización mencionada no tiene tal reconocimiento y en consecuencia no forma parte de dichos órganos de representación. Por tanto, consideramos que la solicitud de información inicialmente formulada está respondida en el informe ofrecido y ahora impugnado.».*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)<sup>3</sup> 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 Gobierno](#)<sup>4</sup>, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</sup>, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)<sup>6</sup> 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 de acceso, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, cuyo objeto es obtener una resolución denegatoria de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interterritorial de Retribuciones (CECIR) y la propuesta que desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se trasladó a dicha Comisión. Tras la resolución del Ministerio, el solicitante interpone reclamación ante este CTBG únicamente frente a la denegación de la propuesta enviada a la CECIR, por lo que el objeto del procedimiento se ha de circunscribir a este punto.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

El Departamento ministerial deniega el acceso argumentando que *“se trata de un elemento informativo interno y de comunicación entre organismos administrativos cuyo carácter auxiliar o de apoyo respecto de la que la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en el artículo 18.1, establece su inadmisión a trámite.”* De lo manifestado se deduce que el órgano requerido considera aplicable la causa de inadmisión prevista en la letra b) del artículo 18.1 LTAIBG, conforme a la cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada las solicitudes *“Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.”*

4. Para valorar la conformidad con la LTAIBG de la aplicación a este caso de la causa de inadmisión invocada es necesario comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido 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 la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta el Criterio Interpretativo 006/2015, elaborado por este CTBG en virtud de la función atribuida por el artículo 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 nominados resulten siempre reunir la condición material de ser verdaderos documentos *“auxiliares o de apoyo”*. 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: 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad. 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final. 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud. 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento. 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.”*

No siendo pues 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 del artículo 18.1.b) LTAIBG resulta inexcusable que en la motivación exigida por el precepto (*“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 el presente caso el Ministerio no ha fundado la aplicación de la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b), limitándose prácticamente en su motivación a una mera invocación mecánica y abstracta. En la resolución impugnada la Administración refiere únicamente que la propuesta enviada a la CECIR es un elemento informativo interno y de comunicación entre organismos administrativos como única motivación para sustentar su consideración como como auxiliar o de apoyo.

Con independencia de la insuficiencia de motivación, es claro que un documento como el solicitado no reúne las condiciones para ser considerado como meramente auxiliar o de apoyo a los efectos de aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1. b) LTAIBG. En primer lugar, porque se trata de un documento que indudablemente condiciona la decisión final a adoptar por la CECIR y, en consecuencia, relevante para conocer cómo se toman las decisiones por la Administración. Y, en segundo lugar, porque en ningún caso cabe calificar como auxiliar o de apoyo un documento que forma parte de un expediente administrativo.

A estos efectos, baste recordar que el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas define el expediente administrativo en sus apartados 1 y 2 en los siguientes términos:

- 1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.*
- 2. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada*

En consecuencia, la propuesta de modificación de la relación de puestos de trabajo elaborada por el órgano administrativo competente y remitida a la CECIR para su aprobación no puede ser en ningún caso considerada información auxiliar o de apoyo a efectos de aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG que, recordemos, debe ser interpretada de manera restrictiva, coherente y proporcionada.

De ahí que la presente reclamación deba ser estimada.

### 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 22 de febrero de 2022.



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

*Propuesta remitida por la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias a la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interterritorial de Retribuciones (CECIR) relativa a la reclasificación del Centro Penitenciario de Ceuta a categoría 1.1.*

**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 23.1<sup>7</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>8</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>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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

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

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