

R. CASACION núm.: 5239/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

Letrado de la Administración de Justicia: [REDACTED]

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Tercera**  
**Sentencia núm. 1519/2020**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D<sup>a</sup>. María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Fernando Román García

En Madrid, a 12 de noviembre de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 5239/2019, interpuesto por [REDACTED], representado por la Procuradora de los Tribunales [REDACTED] contra la sentencia de 27 de mayo de 2019, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso de apelación número 3/2019, sobre acceso a la información pública, en el que ha intervenido como parte recurrida la Administración del Estado, que ha estado representada y asistida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, dictó sentencia el 27 de mayo de 2019, con los siguientes pronunciamientos en su parte dispositiva:

*«Que debemos DESESTIMAR Y DESESTIMAMOS el recurso de apelación núm. 3/2019, promovido por [REDACTED], representado por la Procuradora de los Tribunales [REDACTED] contra la sentencia nº 94/2018 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 2, de 9 de julio de 2018, dictada en el Procedimiento Ordinario 50/2017, que se confirma, condenando a la parte apelante a abonar las costas procesales causadas en esta segunda instancia, limitadas a 3.000 euros impuestos indirectos incluidos.»*

**SEGUNDO.-** Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal de [REDACTED] manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Sala, por auto de 23 de julio 2019 tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones en esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, su Sección de Admisión, por auto de 5 de diciembre de 2019, acordó lo siguiente:

«1º) Admitir el recurso de casación n.º 5239/2019 preparado por la representación procesal de [REDACTED] contra la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 27 de mayo de 2019 (recurso de apelación 3/2019).

2º) Declarar que las cuestiones planteadas en el recurso que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en:

(i) Determinar cuál es la vía procedente para ejercer el derecho de acceso a la información pública: si la prevista en los artículos 12 y ss. de la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de

transparencia, acceso a la información y buen gobierno, o la prevista en el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común —en particular, en relación con determinada información (numérica) que obra en registros administrativos—.

(ii) Aclarar si la Administración puede limitar el ejercicio del derecho de acceso a la información únicamente en los casos previstos en los artículos 14 y 18 de la Ley de transparencia, o si, en atención a la finalidad perseguida por la norma, puede oponer como causa de inadmisión a trámite de una solicitud de información la persecución de un interés meramente privado.

(iii) En su caso, perfilar cuáles serían los parámetros que determinarían la calificación de un interés como meramente privado excluido del ámbito de aplicación de la Ley de transparencia.

**CUARTO.-** La parte recurrente presentó, con fecha 30 de enero de 2020, escrito de interposición del recurso de casación, en el que alegó la infracción de las normas del ordenamiento jurídico y jurisprudencia siguientes: a) vulneración de la tipicidad de los límites del derecho de acceso y de las causas de inadmisión previstas por los artículos 14 y 18 de la Ley 18/2013, b) vulneración de la finalidad de la ley de transparencia, con infracción de los artículos 12, 13, 17.3 y la disposición adicional primera y vulneración del artículo 105.b) CE, y c) vulneración del derecho de acceso y ejercicio de un derecho fundamental.

En el escrito de interposición del recurso, la parte recurrente solicitó de esta Sala que dicte sentencia con los siguientes pronunciamientos:

1º) Que se anule la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por ser disconforme a derecho, considerando que hace una interpretación extramuros de las causas de limitación y de admisión del ejercicio del derecho a la transparencia, utilizando el concepto jurídico indeterminado de “interés meramente privado” para desestimar la solicitud del interesado.

2º) Que case las sentencias del Juzgado Central y de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, reconociendo y

declarando en el fondo que hubo un incumplimiento parcial en la remisión del listado de correspondencia de salida y que se condene a la administración demandada a que proporcione el listado completo de correspondencia de salida desde 1 de enero de 2017 conforme a la solicitud formulada y la correlación entre el registro de entrada de la solicitud y el registro de salida de la correspondencia por parte de Instituciones Penitenciarias para su correcta identificación.

3º) Que se condene en costas a la Administración demandada.

**QUINTO.-** Se dio traslado a la parte recurrida, para que manifestara su oposición, lo que verificó el Abogado del Estado por escrito de 10 de marzo de 2020, en el que solicitó a la Sala que desestime el recurso de casación y confirme la sentencia recurrida.

**SEXTO.-** Concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 27 de octubre de 2020, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO.- Los antecedentes del caso.**

Se interpone recurso de casación por la representación procesal de [REDACTED] [REDACTED] contra la sentencia de 27 de mayo de 2019, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso de apelación 3/2019, interpuesto contra la sentencia 94/2018 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 2, de 9 de julio de 2018, dictada en el procedimiento ordinario 50/2017, que confirma.

La indicada sentencia 94/2018 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 2, de 9 de julio de 2018, había desestimado el recurso

contencioso administrativo 50/2017, interpuesto por [REDACTED] frente a la resolución de la Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de referencia 6 de octubre de 2017.

Hacemos una referencia a los antecedentes en la vía administrativa de los que traen causa las dos sentencias que acabamos de citar:

1.- El 8 de junio de 2017, [REDACTED] solicitó al Centro Penitenciario de Aranjuez, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la información que a continuación se expresa, con las indicaciones que también se detallan:

- Un listado de toda la correspondencia enviada y recibida durante su permanencia en Centro Penitenciario Madrid VI, desde el 3 de enero de 2016 hasta el 5 de junio de 2017.
- Solicitó que se precisara en el listado número de registro de la solicitud y el número de registro de envío.
- Indicó en su solicitud que necesitaba dichos datos porque era la única forma para establecer una correlación que valga de justificante para su presentación al órgano correspondiente.

2.- Al no haber obtenido respuesta a su solicitud, [REDACTED] presentó el 12 de julio de 2017 reclamación contra el Ministerio de Interior ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013.

3.- El 9 de agosto de 2017, [REDACTED] presentó ampliación de su reclamación, indicando que había recibido un escrito del Secretario General de Instituciones Penitenciarias, de fecha 4 de agosto de 2017, acompañado de un listado que únicamente contenía las cartas enviadas en 2017, en el que constaba un número que suponía que era el registro de salida, pero sin indicar su relación con el registro de la solicitud, por lo que solicitó al Consejo de

Transparencia y Buen Gobierno que continuara la tramitación de la queja, al no haber facilitado el organismo reclamado la información solicitada.

4.- En el trámite de alegaciones abierto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Ministerio del Interior alegó, por escrito de 5 de septiembre de 2017, que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, había dictado resolución el 4 de agosto de 2017, por la que se concedió el acceso a la información solicitada por el interesado.

5.- Posteriormente, por escrito de 5 de septiembre de 2017, el Ministerio del Interior volvió a dirigir escrito al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el que le comunicaba que, en aras de una mayor transparencia, el Secretario General de Instituciones Penitenciarias remitió al interesado el 4 de septiembre de 2017 una ampliación de información con dos listados: uno relativo a la correspondencia recibida por el interesado mientras se encontraba recluido en el centro penitenciario de Madrid VI (Aranjuez) y otro relativo a las solicitudes e instancias que envió a autoridades y personas del exterior de dicho centro penitenciario, en el que indicaba el día en que fue remitida la información a cada destinatario, el número de registro de salida y el contenido expresado (instancia, sobre cerrado, solicitud a autoridad judicial, etc), concluyendo que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias había cumplido con el mandato de acceso a la información, de conformidad con la Ley 19/2013 y que por tanto la actuación del Departamento fue conforme a derecho.

6.- En el trámite de audiencia que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concedió a [REDACTED] éste presentó escrito de fecha 11 de septiembre de 2017, en el que alegó que la documentación recibida de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias continuaba siendo parcial, pues solo se incluía en el listado la correspondencia de salida desde el 29 de noviembre de 2016, cuando su solicitud se refería a la correspondencia desde el 3 de enero de 2016, y tampoco se proporcionó la relación entre la solicitud de salida y el registro de salida, lo que impide hacer efectiva una trazabilidad de la documentación y conocer a que documento de salida corresponde cada solicitud de salida.

7.- La Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dictó resolución de fecha 6 de octubre de 2017 (R/0333/201/), que desestimó la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 12 de julio de 2017, contra el Ministerio del Interior.

Esta es la resolución administrativa impugnada en la vía contencioso administrativa, en la que se siguieron el recurso contencioso administrativo ante el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 2 y el recurso de apelación ante la Sección 4 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, a que hemos hecho referencia en el inicio de este Fundamento de Derecho.

**SEGUNDO.- La fundamentación de las decisiones desestimatorias de la vía administrativa y jurisdiccional.**

Como acabamos de indicar, la resolución de la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), de fecha 6 de octubre de 2017, desestimó la reclamación presentada por [REDACTED] contra el Ministerio del Interior.

Las razones de la decisión desestimatoria del CTBG se basan en que lo solicitado, aunque sea información pública, no puede incardinarse dentro de las finalidades perseguidas por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG).

Así resulta de los siguientes razonamientos de la resolución del CTBG (FJ 4):

*«4. En cuanto al fondo del asunto planteado -relativo a la entrega de un listado de toda la correspondencia enviada y recibida [...] -debe determinarse si el contenido de esta solicitud puede ser incardinado dentro de las finalidades perseguidas por la LTAIBG, cuyo preámbulo señala que La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política [...]. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la*

*necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.*

*A juicio de este Consejo de Transparencia, lo solicitado, aunque sea información pública, realmente es una información que difícilmente puede incardinarse dentro de la finalidad citada, ya que persigue la elaboración de un listado que no sirve para comprobar cómo se toman las decisiones en la Administración o cómo actúan los representantes públicos y que no es una finalidad, en resumen, de control público o de rendición de cuentas. De igual modo, conocer el número de registro de documentos que figura en un registro público tampoco se incardina con esta finalidad de control de la actuación pública. La finalidad de la solicitud es establecer una correlación que valga de justificante para su presentación al órgano correspondiente. Se trata pues de un mero interés privado, que no encajaría, a nuestro juicio, con la finalidad perseguida por la LTAIBG.»*

En la vía jurisdiccional, la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 2 estuvo de acuerdo con el razonamiento del CTBG de que lo solicitado difícilmente podía incardinarse en la finalidad perseguida por la LTAIBG, por lo que consideró que la resolución impugnada se ajustó a la normativa de control de transparencia y que el actor debía acudir a “*las vías correspondientes*” para reclamar del Ministerio del Interior el acceso en su integridad a los datos solicitados.

En concreto, la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 2 indica lo siguiente (FJ 6):

*«A este respecto, debe convenirse con el Consejo que lo solicitado por el actor difícilmente puede incardinarse en la finalidad perseguida por la Ley, pues la elaboración del listado solicitado efectivamente no sirve para comprobar cómo se toman las decisiones en la Administración o cómo actúan los representantes públicos y que no es una finalidad, en resumen, de control público o de rendición de cuentas.*

*Con ser muy comprensible el interés del recurrente de conocer la correlación entre el número asignado a la correspondencia oficial entregada mientras permaneció en el centro penitenciario y la misma correspondencia remitida a su destinatario, que le pueda servir de justificante de su presentación ante el órgano de que se trate, no se compadece ello con la finalidad de control de la actuación pública, y es manifestación únicamente de un interés privado.*

*Se sigue de ello que la resolución del CTBG se ajustó a la normativa rectora del control de la transparencia en la actuación de la Administración y sin que debiera entrar a valorar si por el Ministerio del Interior se facilitaron en su integridad los datos solicitados, debiendo utilizar el actor a tal efecto las vías correspondientes.»*

La sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, que es la resolución impugnada en este recurso de casación, reconoció en primer lugar la competencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para resolver la solicitud de información, que le viene conferida por el artículo 24 de la Ley 19/2013, 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.

En cuanto a la cuestión de fondo, la sentencia recurrida compartió los razonamientos de la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo sobre el interés meramente privado de la información solicitada, pues lo que pretende el recurrente es justificar ante el correspondiente órgano judicial o administrativo la remisión de determinada documentación al mismo, por lo que no nos encontramos ante una finalidad de control público o de rendición de cuentas, en los términos a que se refiere el preámbulo de la Ley 19/2013.

La sentencia impugnada concluye que la desestimación de la reclamación y su confirmación por la sentencia apelada resultan conformes a derecho, al no encontrarse la información solicitada dentro del ámbito de aplicación de la Ley 19/2013, insistiendo en que el interés meramente privado que guía la solicitud impide examinar si la información se ha suministrado total o parcialmente, mientras que dicho análisis resultaría procedente en caso contrario, si se considerase que la solicitud estaba presidida por un interés público.

Tales conclusiones se expresan en la sentencia recurrida en la forma siguiente (FD 3):

*«Así pues, si la información interesada no se encuentra dentro del ámbito objetivo de aplicación de dicha Ley, la desestimación de la reclamación y la declaración de conformidad a derecho de la misma por el juez a quo resulta ajustada a Derecho, conclusión que releva de examinar el fondo de la cuestión litigiosa, contrariamente a lo sostenido por el apelante. Resulta llano que el interés meramente privado que guía la solicitud no puede proyectar el efecto de examinar si la información se ha suministrado total o parcialmente, análisis que resultaría procedente de considerarse que la solicitud está presidida por un interés público, pero no es el supuesto».*

**TERCERO.- Las alegaciones de las partes en sus escritos de interposición del recurso de casación y de oposición.**

I.- La parte recurrente alega en su escrito de interposición un único motivo de impugnación, subdividido en tres subapartados:

1.- Vulneración de los artículos 14 y 18 de la Ley 19/2013, porque según expone la parte recurrente, tanto la sentencia impugnada como la resolución del CTBG han infringido la tipicidad de los límites del derecho de acceso y la motivación de las causas de inadmisión, exigidos por los indicados preceptos, al desestimar la demanda presentada en base a una causa no prevista por la ley.

2.- Infracción de los artículos 12, 13, 17.3 y disposición adicional primera de la Ley 19/2013 y artículo 105.b) de la Constitución española, porque las únicas limitaciones establecidas al acceso a la información pública establecidas en la Ley 19/2013 son que el procedimiento administrativo esté en curso o que el derecho de acceso esté configurado por la normativa específica, en cuyo caso el procedimiento simplificado de la Ley 19/2013 será de aplicación de forma supletoria, de forma que es irrelevante el análisis del interés del solicitante cuando no se opongan los límites previstos en los artículos 14.2 y 15.3 de la Ley 19/2013, siendo manifiestamente erróneo afirmar que la información interesada no se encuentra dentro del ámbito objetivo de aplicación de la citada ley, pues su ámbito objetivo está determinado exclusivamente por la posesión de la información solicitada por el sujeto obligado, de acuerdo con el artículo 12 del citado texto legal.

3.- Vulneración del derecho de acceso y ejercicio de un derecho fundamental, pues indica la parte recurrente que si no se considera que el derecho a la transparencia sea un derecho fundamental, sin embargo no puede olvidarse que es también un derecho instrumental para el ejercicio de otros derechos, como pueden ser formular reclamaciones, denuncias disciplinarias y otras, y en este sentido, en la reclamación ante el Consejo de Transparencia y en la demanda ante la jurisdicción contenciosa, se aclaraba la necesidad del recurrente de establecer una correlación entre la correspondencia presentada para su envío y la correspondencia efectivamente remitida, para determinar si se había remitido la correspondencia, a quién se había remitido y los eventuales retrasos en la remisión que hubieran podido afectar a los derechos del recurrente.

II.- El Abogado del Estado se opuso a las alegaciones de la parte recurrente, señalando que sí, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 19/2013, todas las personas pueden acceder a la información pública, siendo su divulgación de interés público, es que el contenido objeto de divulgación puede ser solicitado por cualquiera, de aquí que aquella información que compete exclusivamente, o que solo puede ser recabada por el solicitante, al ser de su solo interés, es ajena al derecho de acceso de la Ley 19/2013. Además, añade el Abogado del Estado, el derecho de acceso se contrae a la información pública y sirve al objeto expresado en el preámbulo de la Ley de Transparencia, por lo que debe excluirse del ámbito de la ley las informaciones irrelevantes, en cuanto no sirvan a su objeto de control.

Señala el Abogado del Estado que en el caso que nos ocupa: 1) el acceso a la información reclamada solo puede ejercitarse por el solicitante, quedando excluida del derecho de acceso de la Ley 19/2013, por ser del interés exclusivo y excluyente de él, 2) la identificación de un expediente por su número de registro es irrelevante respecto del contenido de la actividad pública, 3) aunque la solicitud se enmarcase en la Ley 19/2013, es inadmisibles por referirse a notas de carácter auxiliar, de conformidad con el artículo 18.1.b) de la citada ley, y la comparación y cotejo entre los números de registro del

libro de correspondencia y los justificantes de recibo requiere una operación de reelaboración que no puede reclamarse a la Administración.

**CUARTO.- La posición de la Sala en relación con las cuestiones debatidas en el recurso de casación.**

1.- Tanto la sentencia impugnada de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional como la resolución de la CTBG, coinciden en que la razón de la desestimación, respectivamente, del recurso de apelación y de la reclamación, se encuentra en que el contenido de la información a la que se pretende acceder es la elaboración de un listado sobre la correspondencia remitida por el recurrente desde un centro penitenciario a órganos administrativos y judiciales, persiguiendo por tanto el recurrente un mero interés privado que, según el CTBG y la Sala de la Audiencia Nacional, no puede ser incardinado dentro de las finalidades de control público o de rendición de cuentas, expresadas en el preámbulo de la LTAIBG.

Fuera de esta referencia al preámbulo de la LTAIBG, ni la resolución del CTBG, ni las sentencias del Juzgado Central y de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, fundamentan la denegación del acceso a la información solicitada en la cita de ningún concreto precepto del articulado del mencionado texto legal.

En relación con los preámbulos o exposiciones de motivos que anteceden el articulado de las leyes y de otras normas, el Tribunal Constitucional y esta Sala han señalado en diversas ocasiones que carecen de fuerza obligatoria propia, sin perjuicio de su importancia como criterio de interpretación del sentido de los artículos que integran la parte dispositiva de la norma.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en sentencia 31/2010 (FD 7), con cita de la STC 36/1981, ha señalado respecto de la naturaleza jurídica de los preámbulos y exposiciones de las leyes, que:

*«...sin prescribir efectos jurídicamente obligados y carecer, por ello, del valor preceptivo propio de las normas de Derecho, tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas. Su destinatario es, pues, el intérprete del Derecho antes que el obligado a una conducta que, por definición, el preámbulo no puede imponer. El valor jurídico de los preámbulos de las leyes se agota, por tanto, en su cualificada condición como criterio hermenéutico.»*

2.- Pero además considera la Sala que tampoco puede mantenerse que la persecución de un interés privado legítimo, como puede ser en este caso el conocimiento y comprobación de la remisión de correspondencia desde un centro penitenciario a organismos oficiales como autoridades administrativas o judiciales, no tenga cabida en las finalidades expresadas en el preámbulo de la LTAIBG, que entre otras incluye la posibilidad de que los ciudadanos puedan “conocer cómo se toman las decisiones que les afectan”, sin perjuicio además de que la solicitud de acceso a una información pública por razones de interés privado legítimo no carezca objetivamente de un interés público desde la perspectiva de la transparencia que fomenta la LTAIBG, pues puede contribuir -de forma indirecta si se quiere- a esa finalidad de la LTAIBG, reseñada en su preámbulo, de fiscalización de la actividad pública que contribuya a la necesaria regeneración democrática, promueva la eficiencia y eficacia del Estado y favorezca el crecimiento económico.

3.- Como ya se ha dicho, ni la resolución de la CTBG, ni las sentencias del Juzgado Central y de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional efectúan ninguna cita, más allá del preámbulo, de alguno de los preceptos de la LTAIBG o de otro texto legal para fundamentar la denegación del acceso a la información solicitada. No obstante, examinaremos seguidamente las disposiciones de la LTAIBG sobre su objeto, ámbito de aplicación del derecho de acceso y sus límites y excepciones, para comprobar el tratamiento en el articulado del citado texto legal de las solicitudes de acceso motivadas por un “mero interés privado”, que en este supuesto operó como causa de la denegación del acceso.

En principio y con los límites a que haremos referencia más adelante, el acceso a la información pública constituye una de las materias reguladas por

la LTAIBG, que *“tiene por objeto”*, de acuerdo con su artículo 1, los tres bloques de materias siguientes: ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, en tercer lugar, establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento, y en lo que interesa a este recurso, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a la actividad pública, sin que el indicado precepto establezca distinción o matización alguna por razón del interés público o privado de la información solicitada.

4.- La LTAIBG dedica el Capítulo III del su Título I, artículos 12 a 24, más las disposiciones adicionales primera y cuarta a octava, a la regulación del derecho de acceso a la información pública, delimitando en dichos preceptos el ámbito de aplicación de la norma.

El ámbito subjetivo de aplicación del derecho de acceso a la información pública se delimita por el artículo 12 de la LTAIBG, en la forma siguiente:

*“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.”*

Así pues, la LTAIBG reconoce la titularidad del derecho de acceso de forma muy amplia a *“todas las personas”*, sin mayores distinciones, empleando una fórmula similar a la del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009, que en su artículo 2.1 señala que *“cada Parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo a acceder...”* a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas.

Esta amplia delimitación subjetiva es igualmente similar a la que resulta del artículo 105.b) de la CE, que reconoce *“a los ciudadanos”* el acceso a los archivos y registros administrativos.

Como se aprecia con facilidad, en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven.

5.- Por su parte, el ámbito objetivo de la aplicación del derecho de acceso se delimita, también de manera amplia, por el artículo 13 de la LTAIBG:

*«Se entiende por información pública 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.»*

Esta delimitación objetiva del derecho de acceso se extiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG, por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

En este caso, hemos de considerar que la información solicitada en relación con las anotaciones efectuadas por la Administración penitenciaria de la correspondencia remitida y recibida por el recurrente cuando se encontraba ingresado en el centro penitenciario de Madrid VI (Aranjuez), encuentra acomodo en el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, que no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud, y además de ello, a mayor abundamiento, que lo solicitado por el recurrente tenía la condición de “información pública” ha sido reconocido de forma expresa por el CTBG en la resolución que se encuentra en el origen de estas actuaciones (FD 4).

6.- El derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información

pública en cualquier materia a cualquier persona, sino que está sometido a límites que se desarrollan en el articulado de la LTAIBG.

En este sentido, el artículo 14 de la LTAIBG detalla un listado de límites del derecho de acceso, que tienen por objeto la protección de los intereses que enumera el precepto, que son los siguientes: a) la seguridad nacional, b) la defensa, c) las relaciones exteriores, d) la seguridad pública, e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, f) la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, g) las funciones administrativas, de vigilancia, inspección y control, h) los intereses económicos y comerciales, i) la política económica y monetaria, j) el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, k) la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y l) la protección del medio ambiente.

A los anteriores límites del derecho de acceso a la información pública deben sumarse los derivados de la normativa de protección de datos, a los que se refiere el artículo 15 de la LTAIBG, y aún los contemplados por la disposición adicional primera de la LTAIBG, que prevé, por un lado, la aplicación de la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo *“al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso”*, a los documentos que se integren en el mismo (apartado 1), y por otro lado, la aplicación de la normativa específica de aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información (apartado 2).

También en este apartado de excepciones al acceso a la información pública cabe citar las causas de inadmisión de las solicitudes establecidas por el artículo 18 de la LTAIBG, que son: a) las que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general, b) las 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, c) las relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, d) las

dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente y e) las que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Pues bien, en el presente caso, ni la sentencia impugnada de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, ni la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo, ni la resolución del CTBG invocan ninguno de los anteriores límites o excepciones del derecho de acceso a la información pública establecidos por los preceptos y disposiciones de la LTAIBG que acabamos de examinar, sino que como hemos visto justificaron la denegación del acceso solicitado exclusivamente en el interés meramente privado de la información, que carece de acomodo en las finalidades de control público o de rendición de cuentas, en los términos expresados por el preámbulo de la Ley 19/2013

Como hipótesis podría plantearse que la denegación del CTBG del acceso a la información pública encuentra respaldo en la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) de la LTAIBG, que se refiere a las solicitudes “...*que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley*”, pues al fin y al cabo, en dicha causa de inadmisión aparece citada “*la finalidad de la ley*”, y en este caso, el motivo determinante de la denegación, como acabamos de expresar, consistió en que el interés privado que guía al recurrente no tiene encaje, de acuerdo con la sentencia impugnada y la resolución de la CTBG, con las “*finalidades*” de la LTAIBG expresadas en su preámbulo.

En todo caso, no cabe acoger la concurrencia de la indicada causa de inadmisión, porque no es citada como tal en la sentencia impugnada ni en ninguna de las resoluciones de las que trae causa, tampoco ha operado como tal causa de inadmisión, ya que la solicitud de información fue admitida en parte por el órgano que poseía la información y a quien fue dirigida, el Ministerio de Interior en este caso, y el CTBG no inadmitió sino que denegó la reclamación, y finalmente, porque la repetida 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, sin que ninguna de las resoluciones denegatorias del acceso haya siquiera contemplado la concurrencia del requisito de la conducta abusiva, que no puede apreciarse en este caso.

7.- También es de considerar en este recurso que el artículo 17.3 del LTAIBG, de igual forma que el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 2009, acoge el principio de que no es necesario que el solicitante justifique los motivos de su petición de acceso a la información pública. Así, el Convenio del Consejo de Europa dispone en su artículo 4.1 que *“Un solicitante no podrá ser obligado a dar sus razones para tener acceso a un documento oficial”* y, por su parte, el artículo 17.3 de la LTAIBG establece lo siguiente:

*«El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud.»*

Del precepto resulta con claridad que la falta de justificación o motivación no podrá, por si sola, fundar la desestimación de la solicitud, de lo que se sigue que la expresión en la solicitud de una justificación basada en intereses *“meramente privados”*, como son los que aprecian la sentencia impugnada y la resolución del CTBG en este caso, tampoco puede por si sola ser causa del rechazo de la solicitud, salvo que concurran otras circunstancias como, por vía de ejemplo, el carácter abusivo de la solicitud no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, que como antes se ha dicho constituye la causa de inadmisión del artículo 18.3 LTAIBG

La referencia del precepto a la posibilidad de exponer los motivos por los que se solicita la información ha de entenderse a los efectos de la ponderación que deberá efectuarse cuando el derecho de acceso a la información pública entre en colisión con otros bienes y derechos protegidos, como los indicados por los

artículos 14 y 15 de la LTAIBG, sin que en este caso quepa apreciar tal colisión, pues ni la sentencia impugnada ni la resolución del CTBG advirtieron la presencia de cualquiera de los bienes y derechos enumerados por el artículo 14 LTAIBG, ni apreciaron tampoco la existencia de datos personales de terceros protegidos por las reglas del artículo 15 LTAIBG, lo que en este caso es claro pues la información solicitada sobre la correspondencia enviada y recibida no afecta sino a datos del propio recurrente.

8.- Sin perjuicio de que, como resulta del artículo 17.3 LTAIBG citado, la omisión de la justificación de la solicitud no sea causa bastante para la denegación del acceso a la información pública, cabe añadir que la parte recurrente expresó en su solicitud que necesitaba los datos de la correspondencia recibida y remitida durante su permanencia en el centro penitenciario de Madrid VI, a los efectos de su presentación al órgano correspondiente.

Este interés del recurrente, calificado como *“mero interés privado”* por la resolución del CTBG, a conocer el tratamiento de la correspondencia entregada al centro penitenciario para su envío al exterior, se refiere sin duda a una actividad lícita del recurrente, de acuerdo con las reglas sobre comunicaciones escritas del artículo 46 del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, que reconocen a los internos en centros penitenciarios el derecho de remitir comunicaciones al exterior, de las que la Administración penitenciaria ha de guardar registro en los libros correspondientes, conteniendo dichos libros y registros precisamente la información pública a la que solicita el acceso el recurrente, sin que pueda negarse que tenga un interés legítimo en conocer la información de la Administración penitenciaria sobre la correspondencia entregada para su remisión al exterior, que podrá denegarse por la apreciación de cualquiera de los límites o excepciones al acceso recogidos en los artículos y disposiciones de la LTAIBG citados en esta sentencia, pero sin que la Sala considere motivación suficiente para el rechazo al acceso la única consideración de que la información haya sido solicitada por un mero interés privado.

9.- De acuerdo con lo hasta aquí razonado, entendemos que no es conforme a derecho la denegación de acceso a la información pública solicitada en el caso examinado en este recurso, en base a la única razón de guiarse la parte recurrente en motivos meramente personales ajenos a las finalidades de transparencia expresadas en el preámbulo del LTAIBG, por lo que procede la estimación del recurso contencioso administrativo y la anulación de la sentencia impugnada.

**QUINTO.- La resolución del recurso contencioso administrativo.**

Una vez estimado el recurso de casación y casada y anulada la sentencia impugnada, la Sala debe resolver lo que corresponda dentro de los términos en que aparezca planteado el debate.

1º.- Hemos señalado en los antecedentes del FD 1 de esta sentencia que la parte recurrente solicitó a Instituciones Penitenciarias, en base a la LTAIBG: 1) un listado de toda la correspondencia enviada y recibida durante su permanencia en Centro Penitenciario Madrid VI, desde el 3 de enero de 2016 hasta el 5 de junio de 2017, y 2) con indicación en el listado del número de registro de la solicitud y del número de registro de envío.

El Secretario General de Instituciones Penitenciarias contestó dicha solicitud remitiendo al recurrente un listado de correspondencia recibida y otro de correspondencia enviada, desde el 29 de noviembre de 2016, sin relacionar en este último listado la correspondencia entregada con la remitida.

2º.- En el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la desestimación por el CTBG de la reclamación formulada contra el Ministerio de Interior, la parte recurrente interesó en el suplico de su demanda la anulación de la resolución desestimatoria del CTBG y que se le facilite: 1) una copia del listado completo de la correspondencia enviada y recibida y 2) la información correlativa en referencia al listado de correspondencia remitida, para

establecer la relación con el documento enviado por la Administración penitenciaria.

3º.- En el escrito de interposición del recurso de casación, la parte recurrente precisó la pretensión deducida en su recurso, en la que ya no incluye el listado de la correspondencia recibida, y respecto de la correspondencia remitida, solicitó un listado completo desde el 1 de enero de 2016 (por error indica 2017), así como la correlación entre el registro de entrega al centro penitenciario y el de salida de la correspondencia.

De acuerdo con los razonamientos que se han expuesto con anterioridad en esta sentencia, procede estimar el recurso contencioso administrativo, anular la resolución desestimatoria del CTBG y reconocer a la parte recurrente el acceso a la información pública solicitada, si bien la estimación será parcial, al no extenderse a la realización por la Administración demandada de la correlación que solicita la parte recurrente entre la correspondencia entregada y la remitida, pues dicha correlación exige la elaboración por la Administración de una información no preexistente, por lo que el acceso a la información solicitada se llevará a efecto ordenando a la Administración demandada que facilite toda la información de que disponga sobre la correspondencia remitida por el recurrente, en la forma que ahora se indicará, a fin de permitir que el recurrente por sí mismo efectúe dicha correlación.

Estimado el derecho de acceso a la información pública solicitada, el mismo se concretará en la puesta a disposición del recurrente por la Administración demandada de: i) un listado de la correspondencia entregada por el recurrente a los funcionarios del centro penitenciario de Aranjuez para su remisión al exterior, de acuerdo con los registros y datos de que disponga el indicado centro penitenciario, desde el 3 de enero de 2016 hasta el 5 de junio de 2017, ii) un listado de la correspondencia del recurrente remitida al exterior desde el centro penitenciario de Aranjuez, durante el período que se acaba de indicar, con indicación de los datos que ya se hicieron constar en las contestaciones dadas por el Secretario General de Instituciones Penitenciarias de fechas de 4 de agosto y 4 de septiembre de 2017, esto es, fecha de salida, número de

registro de salida, destinatario y contenido expresado del envío (instancia, sobre cerrado, solicitud a autoridad judicial, etc) y iii) cualquier otro dato en poder de la Administración penitenciaria que sea de utilidad para establecer una relación entre la correspondencia entregada por el recurrente y la remitida desde el centro penitenciario en el período señalado.

**SEXTO.- La respuesta de la Sala a las cuestiones de interés casacional planteadas en este recurso de casación.**

De acuerdo con lo hasta aquí razonado, la respuesta de la Sala a las cuestiones que según el Auto de admisión presentan interés casacional, es la siguiente:

1.- El ejercicio del derecho de acceso a la información pública o, en los términos del artículo 105.2 CE, el ejercicio del derecho de los ciudadanos de acceder a los archivos y registros administrativos, se regula por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, según reconoce de forma expresa el artículo 13.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

2.- Los artículos 14 y 18 de la Ley 19/2013 se refieren a los supuestos distintos de -respectivamente- límites al derecho de acceso y causas de inadmisión de la solicitud de acceso a la información. En el caso de los límites, la propia Ley 19/2013 contempla supuestos distintos a los enumerados en el artículo 14, como los derivados de la protección de datos personales a que se refiere el artículo 15, todo ello sin perjuicio de las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública que detalla la disposición adicional primera. Respecto de las causas de inadmisión del artículo 18, entre las mismas no se incluye la persecución de un interés meramente privado, y la atención a la finalidad de la norma opera como causa de inadmisión de la solicitud, de acuerdo con el artículo 18.1.e), en los supuestos de solicitudes en las que concurren los requisitos de presentar un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.

3.- Lo que se acaba de expresar hace innecesaria una respuesta a la tercera cuestión.

#### **SÉPTIMO.-- Costas.**

Según dispone el artículo 93.4 de la Ley de la Jurisdicción, cada parte abonará las costas del recurso de casación causadas a su instancia y las comunes se abonarán por mitad, al no apreciar la Sala que ninguna de las partes ha actuado con mala fe o temeridad.

De conformidad con el artículo 139, apartados 1 y 2, de la Ley de la Jurisdicción, no se hace imposición de las costas del recurso contencioso administrativo ni del recurso de apelación, al estimarse de forma parcial las pretensiones del recurrente.

### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1º.- Fijamos como doctrina interpretativa de las cuestiones en las que se apreció la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, la expresada en el fundamento de derecho sexto de esta sentencia.

2º.- Declarar haber lugar al presente recurso de casación número 5239/2019, interpuesto por la representación de ██████████ contra la sentencia de 27 de mayo de 2019, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso de apelación número 3/2019, que casamos y anulamos.

3º.- Estimar parcialmente el recurso de apelación interpuesto por ██████████  
██████████ contra la sentencia 94/2018, dictada por el Juzgado Central de lo  
Contencioso Administrativo nº 2, de 9 de julio de 2018, que revocamos, sin  
imposición de las costas de la apelación a ninguna de las partes.

4º.- Estimar parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por  
la representación de ██████████ contra la resolución del Consejo de  
Transparencia y Buen Gobierno, que desestimó la reclamación de número de  
referencia R/0333/2017, presentada el 12 de julio de 2017 contra el Ministerio  
del Interior, que anulamos, reconociendo el derecho de acceso de ██████████  
██████████ a la información pública solicitada, en los términos indicados en el  
fundamento de derecho quinto de esta sentencia, sin imposición de las costas  
de la instancia.

5º.- No ha lugar a la imposición de las costas de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección  
legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Eduardo Espín Templado

D. José Manuel Bandrés Sánchez Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D<sup>a</sup>, M<sup>a</sup> Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Fernando Román García

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el magistrado ponente, Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor, estando constituida la Sala en audiencia pública, de lo que certifico.