



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**Número y fecha de resolución:** indicados al margen.

**Número de expediente:** 916/2025

**Reclamante:** ██████████

**Organismo:** MINISTERIO DEL INTERIOR.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

**Palabras clave:** TPVs, órdenes de servicio, manuales, incidencias, art 18.1.e) LTAIBG.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 21 de marzo de 2025 el reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«Me dirijo a ustedes en mi calidad de ██████████ adscrito a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (IIPP), con el objetivo de recabar información relevante para el correcto desempeño de mis funciones técnicas.*

*1. Cuántas ordenes de servicio que hagan referencia a TPVS hay en vigor? y Cuáles son?*

*2.-Cuántos manuales hay del StoreFlow que hagan referencia a los ██████████ de IIPP sobre actualización o sustitución de TPVS? y cuáles son?*

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



3-¿Quién es el encargado de resolver las incidencias técnicas y funcionales sobre los servicios y mantenimiento del STOREFLOW?

4- Indique el procedimiento que resuelve las incidencias y reparaciones de las TPVs».

2. Mediante resolución de 22 de abril de 2025, el Ministerio responde lo siguiente:

*«En respuesta a sus preguntas indicarle que no existe ninguna orden de servicio que haga referencia al servicio de TPVs.*

*En cuanto al manual del StoreFlow, para su consulta debe dirigirse a la intranet corporativa de la Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, en concreto siguiendo esta dirección url:*

*[http://intraoatpfe/cms/index.php?option=com\\_content&view=article&id=68:storeflow&catid=25:sistemas-informaticos&Itemid=85](http://intraoatpfe/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=68:storeflow&catid=25:sistemas-informaticos&Itemid=85).*

*En dicho Manual se detalla el puesto de trabajo encargado de resolver las incidencias que afecten a este servicio, así como su mantenimiento.».*

3. Mediante escrito registrado el 30 de abril de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG en la que pone de manifiesto:

*«(...) Cuarto.– Que dicha resolución no satisface adecuadamente mi solicitud de información, por los siguientes motivos:*

*La remisión a una intranet interna no accesible públicamente no cumple con los requisitos legales de entrega de información. El artículo 20.3 de la Ley 19/2013 exige que, si la información solicitada ya está publicada, debe indicarse claramente cómo acceder a ella, y en ningún caso puede consistir en un enlace inaccesible para el ciudadano.*

*No se me ha proporcionado el contenido del manual solicitado ni una copia o extracto del mismo, pese a haberlo solicitado expresamente, lo que vulnera el derecho de acceso consagrado en la Ley 19/2013.*

---

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



*La inexistencia de órdenes de servicio sobre los TPVs debería haberse acreditado mediante certificación negativa o documentación que avale esta afirmación, conforme a la doctrina consolidada del Consejo. (...)».*

4. Con fecha 5 de mayo de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido 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 20 de mayo de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

*«Primera.- Indica el sr. (...) que “La remisión a una intranet interna no accesible públicamente no cumple con los requisitos legales de entrega de información”, añadiendo además que “en ningún caso puede consistir en un enlace inaccesible para el ciudadano”. Continúa su reclamación indicando que “No se me ha proporcionado el contenido del manual solicitado ni una copia o extracto del mismo, pese a haberlo solicitado expresamente, lo que vulnera el derecho de acceso consagrado en la Ley 19/2013”.*

*En este sentido, es necesario informar que esta Entidad, al igual que cualquier otra Unidad Administrativa cuenta con procedimientos internos de trabajo disponibles para sus empleados, entre ellos lo relativo a los terminales de puntos de venta, y que éstos se encuentran alojados en una herramienta informática denominada “intranet corporativa”. El Sr. (...), que como indica en su escrito de reclamación es [REDACTED] (en el Centro Penitenciario de [REDACTED] no solo tiene acceso a la misma, sino que está en la obligación de conocer, como sin duda es el caso, todo el contenido de la misma sin restricción alguna. De cualquier forma, el Sr. (...) no tiene capacidad para representar a la ciudadanía como pretende en su escrito y mucho menos de reclamar la libre apertura de accesos restringidos de la Administración.*

*Los procedimientos de trabajo son notas internas cuya finalidad es conseguir ser eficaces y eficientes en las actividades que se llevan a cabo, de lo que, como no puede ser de otra manera, una vez llevados a cabo se da puntual información a la ciudadanía por los canales establecidos. No obstante, en su calidad de funcionario destinado en Instituciones Penitenciarias, puede proceder a la descarga del reclamado manual del sistema StoreFlow relacionado con TPVs, así como indicaciones sobre resolución de incidencias, unidad responsable de resolver las incidencias técnicas y funcionales de StoreFlow y el procedimiento vigente para atender incidencias y reparaciones de TPVs, utilizando para ello la dirección url facilitada en la resolución inicial y que por sus competencias laborales con toda seguridad ya conoce. (...)*



*Segunda.- La segunda parte de su reclamación la centra en el argumento de que “La inexistencia de órdenes de servicio sobre los TPVs debería haberse acreditado mediante certificación negativa o documentación que avale esta afirmación”.*

*Nuevamente nos encontramos ante una petición carente de sentido, por cuanto la resolución de 22 de abril de 2025 que da lugar a esta solicitud se encuentra firmada por la autoridad de esta Entidad con capacidad suficiente para hacerlo y lo que en ella se indica, de facto supone una certificación cuyo sentido y contenido no va a cambiar aunque se insista en ello.*

*Esta Entidad se dirige al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno poniendo en su conocimiento actitudes abusivas cuya finalidad es obstaculizar los servicios administrativos en el normal desarrollo de su actividad y para que sea tomado en consideración junto con las alegaciones expuestas en la denegación de lo solicitado y para ello citamos la Resolución R/0258/2015, de 6 de noviembre de 2015, del Consejo de Transparencia, publicada en su portal web, donde interpreta lo siguiente: (...)*

*El Sr. (...) tiene iniciados desde el día 6 de febrero de 2025 hasta el 21 de marzo de 2025, periodo de mes y medio, 10 expedientes todos relacionados con el puesto de trabajo de [REDACTED] y 3 reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, planteando cuestiones que argumenta dirigidas al mejor desempeño de su puesto de trabajo.*

*Aunque no tiene la obligación de motivar su solicitud lo hace en ese sentido y en todas sus solicitudes, por lo que siguiendo lo establecido en el apartado 3 del artículo 17 de la citada Ley 9/2015, se tuvo en cuenta para dictar las oportunas resoluciones.*

*Los expedientes iniciados por el Sr. (...) son los siguientes: (...)*



Nº expediente	Fecha	Reclamación CTBG
00001-00109996	09/2/2025	
00001-00101352	14/2/2025	
00001-00101768	25/2/2025	
00001-00101865	27/2/2025	
00001-00101866	27/2/2025	
00001-00102257	11/3/2025	
00001-00102407	13/3/2025	CTBG 765-2025
00001-00102421	13/3/2025	CTBG 713-2025
00001-00102691	20/3/2025	
00001-00102734	21/3/2025	

*Por lo tanto, a los efectos de valorar la apreciación de esta conducta como abusiva y proceder a no estimar su reclamación, se requiere y exige que la base fáctica ponga de manifiesto tanto circunstancias objetivas (anormalidad en su ejercicio) como subjetivas (ausencia de finalidad seria y legítima en el ejercicio del derecho).*

*Pues bien, en el presente caso, de la reclamación presentada se desprende que existen circunstancias que permiten cuestionar la finalidad seria y legítima del solicitante en el ejercicio de los derechos reconocidos por la Ley de Transparencia, que está obligado a un ejercicio coherente de su derecho, coherencia que se halla ausente en su actuación y de la que se deduce la constante y repetitiva presentación de escritos sobre los mismos hechos, permitiendo identificar su comportamiento como abusivo.*

*Asimismo, del desbordado número de pretensiones que se han materializado por el solicitante, cabe deducir que se da el requisito objetivo que sobre abuso de derecho se han reproducido en los apartados anteriores y cuestiona, igualmente, la finalidad seria y legítima y, en consecuencia, el legítimo interés en sus pretensiones.(...).*

*Ahondando más en el claro abuso de sus pretensiones, el Sr. (...), como él mismo declara, ocupa el puesto de trabajo de [REDACTED] en un centro penitenciario, en concreto en [REDACTED] y sus funciones las desarrolla exclusivamente en ese centro bajo las órdenes directas del Director, a la vez Delegado de la Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo. En este sentido, no tiene ningún tipo de actividad profesional ni de competencias fuera de ese centro, siendo del todo imposible, salvo que incurra en una grave dejación de sus funciones, el desconocimiento de todo lo pretendido.*



Por consiguiente, esta Entidad Estatal se ratifica en todo lo recogido en la Resolución de 22 de abril de 2025 que ahora reclama ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y, por tanto, solicita la denegación de lo solicitado en su escrito».

5. El 21 de mayo de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 27 de mayo de 2025 en el que concluye que no existe abuso de derecho en la reiteración de solicitudes diversas y finalistas, por lo que solicita que estime la presente reclamación en todos sus extremos.

## 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 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)<sup>4</sup>, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de 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

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

<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>



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 información sobre la regulación, incidencias, mantenimiento y reparaciones de las Terminales de Puntos de Venta (TPVs) de la entidad estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (TPFE).

La citada entidad acuerda conceder el acceso a la información indicando que no existe ninguna orden de servicio y proporcionando el enlace a su intranet corporativa en la que puede consultar las cuestiones planteadas. En la fase de alegaciones de este procedimiento pone de manifiesto que la solicitud es abusiva, teniendo en cuenta el cargo que desempeña el reclamante y el número de solicitudes presentadas con anterioridad.

4. Sentado lo anterior, se ha de partir de la premisa de que la entidad requerida ha informado sobre la inexistencia de órdenes de servicio que hagan referencia a las TPVs utilizadas en su ámbito, además de haber facilitado el acceso a la Intranet corporativa en aplicación del artículo 22.3 LTAIBG. En relación con este artículo, es preciso tener en cuenta que, si bien prevé que *«[s]i la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella»*, este Consejo ya ha precisado que *«en ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario que se concrete la respuesta. Esta (...) deberá señalar expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información (...)»*.

En este caso y efectuada la comprobación, no se accede, efectivamente, a la página en la que debe constar la información, tal y como indica el reclamante en su escrito. No obstante, al tratarse de un [REDACTED] destinado en un centro penitenciario, sí puede acceder a la Intranet del organismo y, por tanto, conocer el contenido de las cuestiones que plantea; por lo que procede analizar la causa de inadmisión invocada en la fase de alegaciones, prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG



—que permite inadmitir a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley—.

A la hora de aplicar este precepto, es necesario tener en cuenta la jurisprudencia del 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.

Y, 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 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 nº1820/2000) 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).”*

En este caso la entidad estatal TPFE indica en sus alegaciones que desde el 6 de febrero de 2025 hasta el 21 de marzo de 2025 el interesado ha iniciado 10



expedientes administrativos relacionados con el puesto de [REDACTED] con el fin de mejorar el desempeño de sus funciones.

5. Teniendo en cuenta las alegaciones efectuadas por la entidad reclamada, se constata en primer lugar, que se cumple con la carga formal de justificar de forma expresa y detallada —como exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo— la concurrencia de la causa de inadmisión que se invoca, siendo necesario analizar los motivos aducidos por el órgano competente para verificar si concurre el carácter abusivo del ejercicio del derecho y, por otro lado, si dicho carácter abusivo, además, supone una desviación de la finalidad de la ley.

Debe recordarse, en este sentido, que este Consejo ha señalado en numerosas ocasiones que el criterio cuantitativo no resulta per se determinante del carácter abusivo de la solicitud; y ello porque el número de solicitudes presentadas por una misma persona no supone, necesariamente, una extralimitación en el ejercicio del derecho o la paralización de la actividad ordinaria que pretende evitarse con la previsión de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG. No obstante, si bien la reiteración en el ejercicio del derecho no constituye un elemento determinante de ese carácter abusivo, sí es un factor que debe tomarse en consideración. En efecto, las características de habitualidad e intensidad en el ejercicio del derecho unidas a otros factores (como, por ejemplo, los efectos negativos en la prestación de servicios públicos) puede comportar la constatación del carácter abusivo del ejercicio del derecho desde una perspectiva cualitativa. Esto es, las perspectivas cuantitativa y cualitativa deben analizarse de forma interrelacionada, pudiendo identificarse el carácter abusivo no exclusivamente de una única solicitud, sino de un conjunto de solicitudes.

En este caso, la entidad competente ha acreditado la existencia de un elevado número de solicitudes de acceso relacionadas con el puesto de trabajo de [REDACTED] [REDACTED] en un corto periodo de tiempo, del 6 de febrero al 21 de marzo de 2025; por lo que este Consejo considera que, en efecto, se ha incurrido en un abuso de derecho en la medida en que se aprecia un ejercicio extralimitado del mismo que no responde a las pautas habituales con arreglo al criterio del ciudadano medio y, en definitiva, a criterios de razonabilidad.

Se constata, así, que se han sobrepasado de forma manifiesta los límites normales del ejercicio de un derecho a que se refiere el artículo 7 del Código Civil. Por tanto, una actuación que, individualmente considerada, aparece como correcta, representa una extralimitación en el ejercicio del derecho de acceso a la información desde el momento en que su ejercicio reiterado, habitual, intenso y referido a una amplia



heterogeneidad de temáticas provoca que, de asumirse su tramitación y respuesta, se verían gravemente afectadas las actividades de gestión diaria del órgano responsable.

6. Constatado el carácter extralimitado del ejercicio del derecho, debe comprobarse si, además, se detecta la falta de justificación en la finalidad de la ley que permitiría la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG. Desde esta perspectiva ha de partirse de la premisa de que una solicitud está justificada con la finalidad de la ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos y conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

En línea con lo expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos, es necesario atender a la globalidad de la actuación llevada a cabo por el reclamante porque es precisamente esa reiteración, esa habitualidad y esa intensidad en el ejercicio del derecho la que impide apreciar la persecución de una finalidad legítima. Desde esa visión en conjunto, el interés legítimo en conocer cómo actúan los poderes públicos y cómo se manejan los fondos públicos que puede subyacer a cada una de las solicitudes individualmente consideradas queda desvirtuado por la frecuencia con la que se presentan y la diversidad de los asuntos sobre los que versan.

Las particularidades expuestas, que se derivan del modo de ejercer el derecho, a las que hay que añadir que, como indica la entidad competente sobre el reclamante «*sus funciones las desarrolla exclusivamente en ese centro bajo las órdenes directas del Director, a la vez Delegado de la Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo. En este sentido, no tiene ningún tipo de actividad profesional ni de competencias fuera de ese centro, siendo del todo imposible, salvo que incurra en una grave dejación de sus funciones, el desconocimiento de todo lo pretendido*», llevan a concluir que confluyen las dos características que exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo para poder aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG.

7. De acuerdo con todo lo expuesto, se considera aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, y, en consecuencia, procede desestimar la reclamación, al haberse verificado la concurrencia de la doble exigencia de su carácter abusivo y la falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley.

### III. RESOLUCIÓN



En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR.

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, 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-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2025-0834 Fecha: 14/07/2025

---

<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&p=20230301&tn=1#dacuarta>