María de la Concepción Campos Acuña (1 de 1)
Presidenta
Fecha Firma: 26/10/2026
HASH: 91d6017b1911f5ef302a0da1cbe3a58c

Consejo de Transparencia AAI

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 552/2026

Reclamante: [redacted]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: empleo público, personal, gestión de bajas, instrucciones y circulares, art. 18.1.b) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2026-1116 Fecha: 26/10/2026

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 21 de enero de 2026 el reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información (n.º GESAT 00001-00113355):

   «(...) copia del documento emitido por la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias y dirigido a las Direcciones de Centros Penitenciarios relativo a la gestión del absentismo, conocido como Anotaciones para la gestión del absentismo, y fechado aproximadamente en 2025, especialmente a finales del primer semestre o durante el segundo semestre del año 2025.

   Para el caso de que el documento no conste exactamente con ese título, se solicita igualmente la remisión de cualquier instrucción, circular, nota interna, guía o documento equivalente de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias dirigido a Direcciones que contenga criterios u orientaciones sobre gestión del absentismo durante 2025.

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

Se solicita copia integra en formato PDF y, si existen, anexos o actualizaciones. Subsidiariamente, se solicita acceso parcial mediante testado o disociación de los extremos que pudieran estar protegidos, con indicación motivada del límite legal aplicado y del alcance del contenido omitido.»

2. Mediante resolución de 18 de febrero de 2026, el Ministerio deniega el acceso en los siguientes términos:

   «El documento a que se hace referencia es una mera nota interna enviada a las Direcciones de los centros penitenciarios desde la Subdirección General de Recursos Humanos con el objetivo de ayudar a dichos gestores en sus tareas como responsables de personal de los centros que dirigen, no constituyendo, por tanto, una orden o instrucción innovadora de derecho ni de público y general conocimiento.

   El artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno determina que 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, se inadmitirán; como quiera que esta reclama un documento que es exactamente un informe interno entre órganos, como se ha dicho anteriormente».

3. Mediante escrito registrado el 23 de febrero de 2026, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto que la nota solicitada es información pública cuyo contenido no es ajeno a la actividad administrativa, sino que incorpora criterios aplicables al funcionamiento del servicio y a la gestión de determinadas situaciones laborales del personal penitenciario y en este sentido no puede ser considerada información auxiliar, ni por tanto resulta de aplicación el artículo 18.1.b) LTAIBG, de acuerdo con la doctrina de esta Consejo y su criterio interpretativo CI/006/2015.

   En este sentido argumenta que la nota solicitada posee una naturaleza claramente operativa y establece criterios que condicionan la gestión de las bajas médicas, las reincorporaciones al servicio y la organización del trabajo, esto es, decisiones concretas que afectan al personal. La reclamación destaca la evolución de las instrucciones internas dictadas sobre la justificación de ausencias por enfermedad, indicando que, a su juicio, se ha producido un endurecimiento progresivo en las exigencias, y en

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

R CTBG
Número: 2026-1116 Fecha: 26/10/2026

este sentido señala que, inicialmente, se requería una referencia general a la enfermedad, pero posteriormente, se pasó a exigir la identificación mediante códigos CIE-10. Esta modificación no tendría un carácter meramente formal, sino sustantivo, al incrementar significativamente el nivel de información sanitaria exigida para justificar ausencias de corta duración.

Se subraya asimismo que el empleo de códigos CIE-10 no neutraliza la naturaleza sanitaria de la información requerida. Al tratarse de códigos diagnósticos normalizados y públicamente accesibles, permiten asociar cada código a una patología concreta, de modo que su aportación equivale materialmente a identificar la enfermedad padecida. Por ello, la exigencia de dichos códigos incide directamente en el tratamiento de datos de salud especialmente protegidos y suscita cuestiones relativas a la necesidad, proporcionalidad y cobertura normativa de tal práctica.

Concluye que la nota interna no es un documento carente de efectos jurídicos o materiales, sino un instrumento que orienta la actuación administrativa en una materia especialmente sensible, relacionada con la gestión del personal y el tratamiento de información sanitaria, por lo que acceder a su contenido resulta relevante para conocer el criterio aplicado por la Administración, su alcance, su fundamento normativo y la forma en que se está implementando en la práctica.

Finalmente, invoca los principios de minimización y confidencialidad de los datos personales, especialmente relevantes cuando se trata de datos de salud. El acceso permitiría comprobar si las exigencias impuestas respetan los principios de protección de datos y cuentan con el adecuado respaldo normativo, reforzando así la transparencia y el control de la actuación administrativa.

La reclamación se acompaña de dos notas de la Dirección del Centro Penitenciario de Córdoba dirigidas a toda la plantilla, comunicando los cambios operados en la gestión de las bajas, señalando que los mismos entrarán en vigor a partir de octubre de 2025 y que se operan siguiendo las instrucciones recibidas desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

4. Con fecha 25 de febrero de 2026, 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. En el momento de elaborarse la resolución no se ha recibido respuesta.

R CTBG
Número: 2026-1116 Fecha: 26/10/2026

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] 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.[4], la Presidenta de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], 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[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   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 el antecedente primero de esta resolución.

   El Ministerio deniega el acceso al señalar que la información solicitada tiene carácter auxiliar o de apoyo, en aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG. No obstante, el reclamante considera que, dada la naturaleza de los cambios operados en cuanto a la ordenación de personal y la tramitación de sus bajas sanitarias, resulta indudable la trascendencia de dicho documento, determinante de las decisiones y cambios que se han adoptado en la gestión de estas incidencias.

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG
Número: 2026-1116 Fecha: 26/10/2026

4. Centrada la reclamación en estos términos, debe destacarse que el Ministerio reclamado no ha contestado al requerimiento de este Consejo de envío del expediente ni ha presentado las alegaciones solicitadas. Este proceder debe ser censurado por cuanto dificulta el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente al no proporcionarle el expediente íntegro ni su parecer sobre los argumentos en los que se sustenta la reclamación, de modo que pueda disponer de todos los elementos de juicio necesarios para valorar adecuadamente las circunstancias concurrentes y pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada.

5. Sentado lo anterior, debe comenzarse el análisis recordando que, con arreglo a lo dispuesto al mencionado artículo 13 LTAIBG, se entiende por información pública todo contenido o documento, cualquiera que sea su formato o soporte, que obre en poder de los sujetos obligados por la norma, y que haya sido elaborada o adquirida en ejercicio de sus funciones. La preexistencia de la información es, por tanto, presupuesto necesario para que el ejercicio del derecho de acceso prospere; tal presupuesto concurre en este caso, sin duda alguna, por cuanto el Ministerio requerido no niega en ningún momento la existencia de este documento que el interesado identifica indicando que es conocido como *«Anotaciones para la gestión del absentismo»*, limitándose a alegar su carácter de nota interna.

6. Partiendo del carácter de información pública de los solicitado procede verificar la concurrencia al caso de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG.

   Este examen debe abordarse desde la perspectiva tantas veces apuntada por este Consejo y reiteradamente afirmada por la jurisprudencia interpretativa en materia de transparencia, que impide desconocer, por un lado, que «[l]*a 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»* —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)—; y, por otro lado, que la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación).

R CTBG
Número: 2026-1116 Fecha: 26/10/2026

Este Consejo ha señalado en el Criterio Interpretativo 3/2026, de 17 de junio, sobre Causas de inadmisión de solicitudes de información: información que tenga carácter auxiliar o de apoyo —causa prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG—que *«[e]l concepto de información auxiliar o de apoyo es de carácter material o sustantivo, lo que obliga a analizar el contenido de la información, no siendo relevante la denominación formal de la información solicitada como "notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas" (…) Por ello, a la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo también deben tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada en el específico caso de que se trate».*

Por el contrario, de acuerdo con el mismo criterio, en ningún caso puede considerarse auxiliar la información que tenga relevancia en la tramitación de un expediente o en la conformación de la voluntad decisoria del órgano — en tanto se trata de información que resulta de utilidad para el conocimiento de la toma de decisiones públicas, su aplicación, así como para la rendición de cuentas—, siendo preciso en estos casos, evaluar la influencia de esa información sobre la decisión adoptada y la relevancia de su conocimiento por la ciudadanía acerca de cómo se toman las decisiones públicas. Como tampoco las circulares, instrucciones y disposiciones similares en la medida en que contengan pautas interpretativas de normas que condicionen la forma de actuar de las Administraciones Públicas con repercusión a terceras personas.

7. En el presente caso el Ministerio justifica el pretendido carácter auxiliar de la información solicitada con una parca argumentación limitada a indicar que la instrucción cuyo acceso se pretende tiene carácter de *«mera nota interna»* dictada *«con el objetivo de ayudar a [los] gestores en sus tareas como responsables de personal de los centros que dirigen» y, por tanto, es información auxiliar, en la medida en que no constituye «una orden o instrucción innovadora de derecho ni de público y general conocimiento».*

   Ahora bien, de acuerdo con la doctrina expuesta, no puede estimarse la concurrencia en este caso de la causa de inadmisión por este Consejo. Tal y como se ha expuesto en el Fundamento jurídico anterior, en la solicitud se interesa el acceso a las *Anotaciones para la gestión del absentismo* en el período indicado, lo que constituye un documento que permite controlar el absentismo y con ello las incidencias de asistencia y permanencia en el trabajo de los empleados públicos que prestan servicio en instituciones penitenciarias.

R CTBG
Número: 2026-1116 Fecha: 26/10/2026

[redacted]

De acuerdo con toda la jurisprudencia y el Criterio Interpretativo anteriormente detallados, el hecho de que una instrucción no tenga contenido normativo *ad extra*, o que tenga un carácter meramente interno, no determina automáticamente su naturaleza auxiliar o de apoyo. Por el contrario, atendiendo a su contenido, este documento sí tiene un valor que se proyecta en el funcionamiento de la organización, al servir de fundamento al cambio operado en la gestión de las bajas por enfermedad, y en las exigencias justificativas de las mismas, toda vez que sirve de base a los órganos técnicos en la gestión de este tipo de expedientes, y trasciende al personal de dichos centros cuyos datos sanitarios pasan a ser identificados de una forma más concreta, por lo que, en todo caso, existe un interés público relacionado con el conocimiento de cómo y por qué toman las decisiones nuestras instituciones y bajo qué criterios actúan.

8. En consecuencia, la reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente a la resolución MINISTERIO DEL INTERIOR.

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

- *«(…) copia del documento emitido por la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias y dirigido a las Direcciones de Centros Penitenciarios relativo a la gestión del absentismo, conocido como Anotaciones para la gestión del absentismo, y fechado aproximadamente en 2025, especialmente a finales del primer semestre o durante el segundo semestre del año 2025.*

  Para el caso de que el documento no conste exactamente con ese título, se solicita igualmente la remisión de cualquier instrucción, circular, nota interna, guía o documento equivalente de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias dirigido a Direcciones que contenga criterios u orientaciones sobre gestión del absentismo durante 2025.

- *Se solicita copia integra en formato PDF y, si existen, anexos o actualizaciones».*

R CTBG Número: 2026-1116 Fecha: 26/10/2026

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[7], 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[8], 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[9].

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

R CTBG
Número: 2026-1116 Fecha: 26/10/2026

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta