



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00091097

N/REF: 1181/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Información solicitada: Reclamaciones, demandas y sentencias judiciales recaídas en relación con el abono de la ropa de paisano de los agentes que no son escoltas.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1200 Fecha: 24/10/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 21 de mayo de 2024 la reclamante solicitó al MINISTERIO EL 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:

«En relación a las demandas interpuestas contra el Ministerio para el abono de la ropa de paisano a los agentes que no son escoltas de altas personalidades, tras la resolución del Tribunal Supremo que estimó que debería abonarse dicha cuantía a todos los agentes de paisano, SOLICITO:

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



1.- Número de reclamaciones presentadas al Ministerio por agentes y número de las resueltas favorablemente por el Ministerio del Interior.

2.- Número de demandas judiciales interpuestas contra el Ministerio en reclamación del abono de la ropa de paisano desde el año 2021 hasta la actualidad.

3.- Número de sentencias condenatorias contra el Ministerio del Interior en demandas del abono de la ropa de paisano»

2. No consta respuesta de la Administración.

3. Mediante escrito registrado el 1 de julio de 2024, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24² de la LTAIBG en la que puso de manifiesto que:

«PRIMERO: Que en fecha de 21 de mayo de 2024 se solicitó información a la DG Policía cuyo contenido adjuntamos a la presente denuncia. SEGUNDO: Que transcurrido el plazo establecido desde el inicio del procedimiento este organismo ha incumplido la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno dado que no existe resolución expresa. En virtud de lo expuesto SOLICITO DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA como órgano competente para la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública, admita la presente reclamación al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y la legislación autonómica análoga y sea reconocido nuestro derecho a obtener la información pública en la forma solicitada y garantice el derecho de acceso a la información solicitada y el deber de facilitar la documentación» .

4. Con fecha 1 de julio de 2024, 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 considerase pertinentes. El 11 de julio de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

««En primer lugar, significar que en la base de datos del Sistema Integral de Gestión Policial no existe ningún apartado en el expediente personal de los funcionarios en el que se pueda consultar si la prestación de servicio es de uniforme o de paisano,

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



por no ser una variable de registro automatizado, pudiéndose obtener este dato únicamente realizando una consulta masiva a todas las unidades policiales del territorio nacional, así como, realizar un posterior estudio con los datos ofrecidos.

Es por ello que, resulta materialmente imposible ofrecer el número de reclamaciones presentadas, resueltas favorablemente, demandas judiciales y sentencias condenatorias por agentes que no sean escoltas puesto que para comprobar este dato habría que realizar un análisis manual de todas las peticiones realizadas, lo que supondría tener a varios funcionarios policiales durante varias semanas trabajando específicamente para ello dejando sus tareas habituales para dedicarse exclusivamente lo solicitado y afectando, por ello, al normal funcionamiento del servicio ya que, como se ha mencionado anteriormente, habría que consultar expediente por expediente para verificar que se trata de un agente que no ejerce las funciones de escolta, teniéndose que efectuar, por tanto, una búsqueda pormenorizada por no encontrarse recopilados de manera que permitan su extracción mediante un tratamiento informatizado de uso corriente, lo que supone una tarea compleja de elaboración y confección, afectando por ello al normal funcionamiento del servicio y excediendo con ello el objetivo y finalidad de la LTAIBG.

Por consiguiente, el tratamiento previo de la información al objeto de poder proporcionársela a la solicitante en los términos que ha interesado implicaría, según lo dispuesto en la LTAIBG, producir información que antes no se tenía en los términos solicitados.

Por todo lo expuesto anteriormente, este Centro Directivo considera que la información que solicita la peticionaria queda inadmitida en base al artículo 18.1.c) de la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que dice textualmente: “1. Se inadmitirán a trámite mediante resolución motivada, las solicitudes: (...) c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.

En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el Criterio Interpretativo CI/007/2015 de 12 de noviembre de 2015, expuso que:

“(...) el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la



información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.”

En definitiva, si bien es cierto que la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno garantiza el derecho de acceso a la información relativa a la actividad pública por parte de cualquier ciudadano, hay que recordar que este derecho no es absoluto e ilimitado.

En esta línea, la jurisprudencia recoge la Sentencia dictada por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (recurso de Apelación 63/2016) cuando concluye que “el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular”, por lo que, tal y como se ha señalado anteriormente, a juicio de este Centro Directivo constituye un supuesto de reelaboración de la información en el sentido del art. 18.1 c) de la LTAIBG y, en consecuencia, ha de ser desestimada.»»

5. El 12 de julio de 2024, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 29 de julio de 2024 en el que señala:

«En cuanto a la respuesta facilitada no podemos estar más en desacuerdo. Únicamente se han solicitado datos concretos como número de reclamaciones, demandas recibidas y sentencias condenatorias. En ningún momento se ha solicitado el conocimiento de si los agentes prestan servicio de uniforme o de paisano como pretenden confundir en la resolución para justificar el ímprobo trabajo de consultar en la ficha personal de cada agente tal dato.

No es admisible que se nos diga que hay que acudir a la ficha personal de cada agente para conocer dicho caso. Sin duda, la abogacía del Estado, que defiende al Ministerio del Interior, llevará un registro de las demandas, reclamaciones y condenas, por lo que no se trata de una labor de reelaboración, sino una labor de recopilación, diferencia que tiene ya matizada el TS en numerosas sentencias, entre otras en la de 2/06/2022 Casación 4116 /2020, al decir “La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos”..»



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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 los antecedentes, en la que se pide al Ministerio del Interior el acceso a información relativa al abono de la ropa de los agentes de paisano que no son escoltas, en los siguientes términos, número de reclamaciones presentadas por agentes y número de las resueltas favorablemente, número de demandas judiciales interpuestas contra el Ministerio en reclamación del abono de la ropa de paisano

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

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#α24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



desde el año 2021 hasta la actualidad, y número de sentencias judiciales de condena contra el Ministerio del Interior en demandas del abono de la ropa de paisano.

La interesada entendió desestimada su solicitud y expedita la vía prevista en el artículo 24 LTAIBG, presentando reclamación ante este Consejo, reiterando el contenido de su solicitud. El Ministerio reclamado alegó que no existía en la base de datos del Sistema Integral de Gestión Policial información relativa a si la prestación de servicio de los funcionarios era de uniforme o de paisano, por lo que tampoco resultaba materialmente posible ofrecer el número de reclamaciones presentadas, resueltas favorablemente, demandas judiciales y sentencias condenatorias por agentes que no fueran escoltas puesto que para comprobar esos datos habría que realizar un análisis manual de todas las peticiones realizadas, lo que comportaría una tarea compleja de elaboración y confección que afectaría al normal funcionamiento del servicio debiendo ser inadmitida la solicitud en base al artículo 18.1.c) LTAIBG.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[!] a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante»*.

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

5. A fin de decidir sobre la cuestión controvertida debe comprobarse si la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG invocada por el órgano reclamado se ha justificado debidamente y de forma acorde con la doctrina de este Consejo y la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Esta comprobación debe partir de la necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG como de los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG, *«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:2017:3530); lo que exige una «justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida» [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)]

Por lo que concierne a la posibilidad de inadmitir aquellas solicitudes de acceso que impliquen una tarea previa de reelaboración, no puede desconocerse que en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) se señaló que *«(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...).»*

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»,* que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»,* o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de reelaboración de la información pública.

Esta jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de *«expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas (...).»*



Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

En el presente caso, el ministerio requerido, se limita a justificar en el escrito de alegaciones la aplicación del artículo 18.1.c) LTAIBG con la afirmación de que como en la base de datos del Sistema Integral de Gestión Policial no consta la información relativa a si la prestación de servicio por los funcionarios es de uniforme o de paisano, materialmente es entonces imposible ofrecer el número de reclamaciones presentadas, resueltas favorablemente, demandas judiciales y sentencias condenatorias toda vez que su obtención implicaría una confección manual de la referida información y con ello una tarea compleja de elaboración.

Si bien este Consejo no tiene motivos para dudar de la veracidad de la afirmación de que la información relativa a la prestación de servicio por los funcionarios de uniforme o de paisano no se recoge específicamente en una base de datos, sin embargo, resulta inverosímil sostener que aquella circunstancia conlleve necesariamente el desconocimiento por parte de ese departamento ministerial del número de reclamaciones presentadas ante el mismo por ese motivo, el sentido de las resoluciones adoptadas por él, las demandas judiciales interpuestas desde 2021 hasta la actualidad y las sentencias de condena recaídas, toda vez que de toda reclamación, recurso administrativo y proceso judicial contra una Administración, ésta tiene plena constancia toda vez que, de las mismas, se derivan una serie de consecuencias jurídicas ineludibles para la Administración, que le obligan naturalmente a tomar posición al respecto, y por ende, a tener un control -aunque sea mínimo- sobre las mismas. Es más, esas consecuencias pueden alcanzar, incluso, una vez concluida su tramitación y según lo resuelto, al plano económico con distinto alcance, por lo que no resulta convincente defender que se trata de una información dispersa de imposible localización sin un previo tratamiento o acción de reelaboración.

Recuérdese además que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 1.1 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Pública, la asistencia jurídica, consistente en el asesoramiento y la representación y defensa en juicio del Estado, cuyas normas internas no establezcan un régimen



especial propio, corresponderá a los Abogados del Estado integrados en el Servicio Jurídico del Estado, sin perjuicio de las competencias atribuidas por la legislación a los Subsecretarios y Secretarios generales técnicos. El artículo 9.3 del Real Decreto 207/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, dispone por su parte que corresponden a la Subsecretaría de Interior, en la medida en que no estén atribuidas expresamente a otros órganos superiores o directivos del Departamento, las siguientes funciones relativas a las distintas áreas de servicios comunes: c) La tramitación y formulación de propuestas de resolución y, cuando proceda, la resolución de los recursos administrativos, la tramitación y formulación de propuestas de resolución de los procedimientos de revisión de oficio y de responsabilidad patrimonial de la Administración, así como las relaciones con los órganos jurisdiccionales. Por su parte, el artículo 10.2.n) del referido Real Decreto dispone que corresponde a la Secretaría General Técnica: n) Las relaciones del Departamento con los órganos jurisdiccionales.

6. En consecuencia, conforme a lo expuesto, este Consejo concluye que no queda justificada la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, por lo que procede la estimación de la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

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

- 1.- *Número de reclamaciones presentadas al Ministerio por agentes y número de las resueltas favorablemente por el Ministerio del Interior.*
- 2.- *Número de demandas judiciales interpuestas contra el Ministerio en reclamación del abono de la ropa de paisano desde el año 2021 hasta la actualidad.*
- 3.- *Número de sentencias condenatorias contra el Ministerio del Interior en demandas del abono de la ropa de paisano»*



TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-1200 Fecha: 24/10/2024

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>