



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 078/2021

S/REF:

N/REF: R/0078/2021; 100-004793

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Acceso por denunciante a informe de actuaciones previas

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, 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), con fecha 17 de diciembre de 2020, la siguiente información:

Primero.- Con fecha 04 de junio de 2020, presenté DENUNCIA por posible Responsabilidad Disciplinaria del Director y otro personal del Centro Penitenciario de (...).

Segundo.- Con fecha 12 de diciembre de 2020 he recibido respuesta a esa denuncia por parte de la Inspectora de Servicios (...).

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

En esa respuesta, se me informa del archivo de las actuaciones llevadas a cabo por esa inspectora, referente a la práctica del Informe de Inspección 2020/0397, motivado por mi denuncia.

(...)

Teniendo en cuenta esta Ley 19/2013, tengo derecho a que me sea facilitada toda la documentación obrante en esas actuaciones realizadas para la práctica del Informe citado. Es decir, todos los informes, documentos, averiguaciones, en definitiva, cualquier contenido que obre en poder de esa Inspectora referente a esas actuaciones llevadas a cabo a causa de mi denuncia.

Por lo expuesto,

SOLICITO A ESE SECRETARIO GENERAL que tenga por presentado este escrito y por formulado mi Derecho de Acceso a todo el contenido o documentos obrantes en las actuaciones realizadas para la práctica del Informe de Inspección 2020/0397(...).

2. Mediante resolución de 29 de diciembre de 2020, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al solicitante lo siguiente:

Primero.- El Sr. XXXXX (...), funcionario del Cuerpo de (...) de Instituciones Penitenciarias, el 4 de junio de 2020, presentó una denuncia por posible responsabilidad disciplinaria del Director y otro personal del Centro Penitenciario de (...).(…)

Segundo.- Recibida la denuncia en la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, se practicó el Informe de Inspección n° 2020/0397, en virtud de lo dispuesto en el art. 6.1.b) del Real Decreto 774/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Dicho Informe de Inspección concluyó con el archivo de la denuncia.

Tercero.- El Informe de Inspección n° 2020/0397, es un documento interno, elaborado por una Inspectora de Servicios de la Subdirección General de Análisis e Inspección y dirigido al Subdirector General, en el que se valora si existen, o no, indicios de responsabilidad disciplinaria, con la finalidad de proponer al órgano competente la incoación del oportuno procedimiento.

El artículo 55.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP) establece: "Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un periodo de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento."

En este sentido, cabe recordar que el Informe de Inspección, además de ser un documento interno, forma parte de las informaciones o actuaciones previas del artículo 55 de la LPACAP y que, habiéndose practicado con anterioridad al procedimiento, éste no existe como tal, por lo que tampoco se podrá reconocer al Sr. XXXXXX la condición de interesado en el mismo.

De hecho, tal y como establece la jurisprudencia mayoritaria, representada, entre otras, por las STS de 12 de marzo de 1991 (RJ 1991,6306), 18 de diciembre de 1991 (RJ 1991, 9012), 13 de enero de 1994 (RJ 1994, 5254), 17 de enero de 1997 (RJ 1997,344) 12 de septiembre de 1997 (RJ 1997, 6929), 14 de marzo de 2000 (RJ 2000, 3181), y 19 de febrero de 2002 (TJ 2002, 5076), como regla general, el denunciante no ostenta la condición de interesado en el procedimiento disciplinario, pues la imposición de una sanción <<no produce un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, en su esfera jurídica>>.

Por otra parte, el Informe de Inspección del que pretende obtener copia el Sr. XXXXXX está formado por informaciones o actuaciones previas dirigidas a verificar si existen indicios para incoar un expediente disciplinario y de conformidad con la doctrina legal emanada de la Sentencia de 2 de noviembre de 2015 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Madrid, Sección 7a, recurso 1045/2013, " no existe una obligación de la Administración de facilitar copia de las actuaciones llevadas a cabo durante la fase de información reservada", o, como resulta en este caso, actuaciones previas, y con cita de la STSJ de Albacete, de 22 de septiembre de 2009, aquélla señala que la fase de información reservada no debe ser notificada al interesado y la SAN de 25 de mayo de 2011 indica que en la información reservada puede no darse intervención al interesado.

Este instrumento sólo permite verificar hasta qué punto existe base racional para estimar cometida una infracción y su imputabilidad a un sujeto de Derecho, evitando la tramitación de un procedimiento sancionador con los correspondientes efectos desagradables para el administrado, si es manifiesta la inexistencia de infracción. Pero, en todo caso, son actuaciones internas de la Administración que tienen carácter auxiliar o de apoyo.

Cuarto.- En consecuencia, siendo la documentación solicitada por el Sr. XXXX informes internos dirigidos exclusivamente a valorar si existían, o no, indicios de responsabilidad disciplinaria, cabe concluir que:

A).- La documentación solicitada no forma parte del expediente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70.4 de la LPACAP, al tratarse de un informe interno.

B).- El Sr. XXXXXXXX no tiene la condición de interesado en el procedimiento puesto que, de un lado, la denuncia disciplinaria no le confiere tal condición y, de otro, el procedimiento propiamente dicho aún no habría existido como tal.

C).- El artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: " b) Referidas .informes internos o entre órganos o entidades administrativas."

(...)

En el presente caso, la documentación del informe de inspección solicitado constituye una información preparatoria que valora posibles indicios de responsabilidad disciplinaria, y, además, dicho informe de inspección no constituye trámite del procedimiento, pues el art. 55 de la LPACAP, es claro al respecto " Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un periodo de información o actuaciones previas...".

Es más al ser un informe interno, y, como se dijo, tampoco forma parte expediente alguno por lo dispuesto en el artículo 70.4 de la misma norma.

3. Con fecha de entrada el 27 de enero de 2021 el solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno basada en los siguientes argumentos:

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

(...)

El motivo principal de esa DENUNCIA es, que mi Director me comunicó verbalmente que me había aplicado un CASTIGO (no regulado), sin ningún tipo de procedimiento reglado, basándose en las informaciones (mentiras), no demostradas ni verificadas de un “informante” (sin identificar) y que ese castigo se mantuvo durante 8 meses. Esas informaciones (mentiras) son rotundamente falsas y dado que posteriormente mi Director me comunica que ese “informante” es un Jefe de Servicios, teniendo en cuenta el Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración General del Estado, se puede estar produciendo, además, un acoso laboral sobre mi persona.

Indicar, que mi Director también informó a mi representante sindical de que me había castigado.

Es reseñable, que este CASTIGO” finalizó a los 2 días de que mi sindicato me nombrara representante sindical.

A día de hoy, todavía desconozco la causa real y la justificación de ese CASTIGO, dejándome en clara INDEFENSIÓN. Tampoco conozco la identidad de ese “informante”, que supuestamente me ha acosado laboralmente.

Segundo.- *Con fecha 12 de diciembre de 2020, recibí respuesta a esa Denuncia por parte de la Inspectora de Servicios ..., de esa Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (II.PP.)*

En esa respuesta, se me informa del archivo de las actuaciones llevadas a cabo por esa inspectora referente a la práctica del Informe de Inspección 2020/0397, motivado por mi Denuncia.

Tercera.- *El artículo 28 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado estipula que el órgano competente para incoar el procedimiento podrá acordar previamente la realización de una información reservada.*

Tal y como se indica en la respuesta de ese Subdirector General, esta información previa llamada en este caso “información reservada”, se encuadra dentro del artículo 55 Información y actuaciones previas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuyo apartado 2 indica:

2. En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar

la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.

Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia (...)

Teniendo en cuenta este artículo 55, el Informe de Inspección 2020/0397 al que quiero tener acceso y es motivo de la controversia, que es una información previa o reservada, no es un informe baladí, y en ningún caso, es un informe auxiliar o de apoyo, tal y como lo define el Subdirector General.

En ese Informe se determinan los hechos, las personas y las circunstancias relevantes, es decir, implica justamente que NO se tratan de unas actuaciones auxiliares o internas cualesquiera, sino centrales en sí mismas, para adoptar la decisión de incoar un procedimiento disciplinario o, como en este caso, de archivar una denuncia.

La importancia del contenido de este Informe es tal, que hasta se le confiere una numeración identificativa inequívoca y autónoma (Informe de Inspección 2020/0397).

(...)

1.- El Informe de Inspección 2020/0397, ha servido de motivación para ARCHIVAR una denuncia, es decir ha servido para decidir finalmente no iniciar un expediente sancionador, por lo que no se puede considerar información auxiliar o de apoyo.

2.- Igualmente, el Informe de Inspección 2020/0397 tiene la consideración de finalización de las prácticas llevadas a cabo con motivo de mi denuncia y que determina el Archivo de dicha denuncia. Tampoco encajaría en este caso como información auxiliar o de apoyo.

(...) se puede concluir que el Informe de Inspección 2020/0397:

1.- Contiene los criterios que manifiestan la posición sobre mi denuncia. Al entender de la inspectora no hay reproche disciplinario y esto tiene una incidencia directa en el archivo de mi denuncia. Y en base a eso, se adoptó la decisión final de no iniciar un expediente disciplinario.

2.- Contiene la consideración final del archivo de mi denuncia.

3.- Es la información central para adoptar la consideración final de incoar un procedimiento disciplinario o, como en este caso, de archivar una denuncia.

4.- *Es una comunicación interna decisiva, y en este caso, esencial para no iniciar un expediente disciplinario.*

5.- *Sirve de motivación para decidir archivar mi denuncia.*

Por todo ello, utilizando las palabras de este Consejo, se puede y se debe permitir el acceso al Informe de Inspección 2020/0397, puesto que NO reviste esa condición de auxiliar o de apoyo.

(...)

En este caso, se me está negando acceso a información relevante para la tramitación del expediente y para la conformación de la voluntad pública del órgano competente en materia disciplinaria. El Informe de Inspección 2020/0397 es tan relevante, que según la información que contenga, se podría iniciar un expediente disciplinario. De igual modo, conforma la voluntad pública del órgano competente para proceder a tomar la decisión de iniciar ese expediente disciplinario.

(...)

4. Con fecha 10 de febrero de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de 22 de febrero siguiente, el citado Ministerio reiteró el contenido de su resolución y realizó las siguientes alegaciones:

Primero.- Denuncia disciplinaria efectuada por Sr. XXXXX contra sus superiores y archivo de la misma tras las oportunas comprobaciones.

(...)

El Sr. XXXXX se mostró totalmente disconforme con la decisión (en esencia, un cambio de servicio) y consideró que, en base a distintos razonamientos, procedía exigir responsabilidades disciplinarias a sus superiores.

El artículo 280.4ª.a) del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, atribuye al Director de los establecimientos penitenciarios "Organizar y asignar la realización de los distintos servicios".

En consecuencia, siendo una competencia propia del Director, difícilmente la asignación de un servicio a un funcionario desde una unidad del establecimiento a otra, podía ser constitutiva de responsabilidades disciplinarias.

No obstante, recibida la denuncia del Sr. XXXXX en la Subdirección General de Análisis e Inspección, se practicó el Informe de Inspección 2020/0397, al objeto de determinar si podía existir algún tipo de responsabilidad disciplinaria.

Una vez concluido el informe, se notificó al denunciante que “las actuaciones llevadas a cabo no son susceptibles de reproche disciplinario” y que procedía “el archivo de las actuaciones”.

Segundo.- *Contra el archivo de una denuncia disciplinaria, el denunciante no puede interponer recurso administrativo alguno, pues carece de legitimación.*

(...)

Cuarto.- Inadmisión de la solicitud por la causa prevista en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG.

(...)

Como se dijo anteriormente, el denunciante en un procedimiento disciplinario carece de legitimación para reclamar que la actividad investigadora de la Administración finalice necesariamente en la incoación de un procedimiento disciplinario contra el o los denunciados.

De hecho, un eventual recurso administrativo del archivo de las actuaciones disciplinarias sería inadmitido por la causa prevista en el artículo 116.b) de la LPACAP.

Para conseguir un resultado diferente, y dado que el denunciante se muestra disconforme con el archivo de su denuncia, ha acudido a la LTAIBG solicitando el acceso a un documento interno, con la evidente finalidad de poder cuestionar la decisión de la Administración.

La actividad del denunciante se dirige contra un acto (EL ARCHIVO DE LAS ACTUACIONES DISCIPLINARIAS) que el ordenamiento jurídico no le autoriza a cuestionar por falta de legitimación, lo que evidencia un evidente fraude de ley que no debiera ser consentido.

(...)

Así pues, en el presente caso, el Sr. XXXX ha formulado una denuncia.

La Administración ha abierto el informe interno correspondiente y tras la investigación realizada, ha concluido que los hechos no son susceptibles de reproche disciplinario, notificándole al denunciante que procede el archivo de las actuaciones.

El Sr. XXXXX pretende cuestionar el archivo disciplinario (frente al que carece de legitimación para recurrir) a través del acceso a un documento interno que no forma parte del expediente.

Es decir, pretende sobrepasar los límites del ejercicio de su derecho que, en este caso, se circunscribe a denunciar los hechos, a que se le notifique la decisión adoptada y a que la misma haya sido precedida de una suficiente comprobación expuesta en la queja.

No se debería permitir que el denunciante sustituya el criterio de la Administración en materia de responsabilidad disciplinaria por el suyo propio, ya que ello queda manifiestamente fuera de los límites normales del ejercicio de su derecho. En consecuencia, entendemos que procede también la inadmisión de la solicitud formulada con base en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG.”

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, en conexión 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](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, que con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En el presente caso, el reclamante solicitó los *informes, documentos, averiguaciones, en definitiva, cualquier contenido que obre en poder de esa Inspectoría referente a esas actuaciones llevadas a cabo a causa de mi denuncia, para la práctica del Informe de Inspección 2020/0397*. Tal y como se recoge en los antecedentes, la solicitud fue inadmitida por el Ministerio del Interior por considerar aplicable la causa de inadmisión prevista en la letra b) del artículo 18.1 de la LTAIBG. Posteriormente, en el trámite de alegaciones, el Departamento ministerial invocó también la causa recogida en la letra e) del mencionado artículo.

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

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

3. Corresponde por tanto a este Consejo examinar si en efecto concurren las causas de inadmisión invocadas por la Administración. Para ello es obligado comenzar recordando que dichas causas configuran limitaciones de un derecho y, por tanto, deberán ser objeto de interpretación estricta. Así lo ha subrayado el Tribunal Supremo en el fundamento jurídico sexto de su Sentencia 3530/2017, de 16 de octubre, al proclamar que *“La 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.”* Añadiendo, a continuación, que *“la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley”*.

4. Partiendo de esta premisa, se ha de proceder en primer lugar a valorar la fundamentación de la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en la letra b) del artículo 18.1 LTAIBG, conforme a la cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *“referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”*. En relación con ello es preciso tener presente que el CTBG -en virtud de la competencia atribuida por el artículo 38.2.a) LTAIBG- ha adoptado el Criterio Interpretativo 6/2015, en el cual se especifica que la razón determinante de su aplicación es *“la condición de auxiliar o de apoyo de la información”*, no la calificación formal que a la misma se confiera, siendo el catálogo recogido en el precepto una mera relación de ejemplos que no implica que los así denominados reúnan siempre tal condición. Tomando como base esta premisa, se indica que se podrá inadmitir una solicitud de información en virtud de la causa que nos ocupa cuando *“se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad. 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final. 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud. 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento. 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.”*

El Ministerio del Interior considera que la información solicitada tiene “el carácter de auxiliar o de apoyo” requerido en la letra b) del artículo 18.1 LTAIBG por tratarse de “informes internos” en los que se dan las circunstancias mencionadas en los numerales 3 y 4 del CI 06/2015 del CTBG. Sustenta su posición en que el informe de Inspección es un documento interno, elaborado por una inspectora de servicios y dirigido al subdirector general, “en el que se valora si existen, o no, indicios de responsabilidad disciplinaria, con la finalidad de proponer al órgano competente la incoación del oportuno procedimiento”. A su juicio, se trata de una “información preparatoria”, que “no constituye trámite del procedimiento” a tenor de lo dispuesto en el art. 55 LPACAP y “tampoco forma parte de expediente alguno” según lo previsto en el artículo 70.4 de la misma.

En relación con estas alegaciones conviene comenzar recordando que el objeto del derecho de acceso reconocido en la LTAIBG no abarca sólo las informaciones que formen parte de expedientes administrativos. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según se 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 Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos, y que se extiende a todo tipo de “formato o soporte”, a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”. A la vista de la nitidez del enunciado legal, resulta indiscutible que la noción de “información pública”, que configura el objeto del derecho de acceso, no incluye sólo la contenida en documentos ni se limita a la incorporada a los expedientes administrativos, sino que comprende cualquier tipo de información de la que dispongan los sujetos obligados, a condición de que la hubiesen elaborado ellos mismos o adquirido en el ejercicio de sus funciones. En el caso que nos ocupa, de lo expuesto en los antecedentes se deriva claramente que la información controvertida obra en poder de un sujeto obligado y que la ha elaborado en el ejercicio de sus funciones, por tanto, es indubitado que se trata de información pública en el sentido del artículo 13 LTAIBG.

Aclarado este extremo, procede analizar el fundamento de las restantes alegaciones deducidas en apoyo de la concurrencia de la cláusula de inadmisión del artículo 18.1.b). En lo

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

que respecta a lo manifestado acerca de que el informe de inspección no constituye trámite del procedimiento por cuanto ha sido elaborado en el marco de unas actuaciones previas, respecto de las cuales el artículo 55 LPACAP expresamente dispone que se sustancian en un periodo que el órgano competente podrá abrir “con anterioridad al inicio del procedimiento”, es preciso volver a subrayar que este Consejo ya ha manifestado en diversas ocasiones (p. ej. en las Resoluciones 443/2016 y 226/2017) que el hecho de que la información solicitada no constituya un trámite del procedimiento no es un elemento determinante de su naturaleza auxiliar o de apoyo puesto que la LTAIBG, como se acaba de exponer, consagra en su artículo 13 un concepto amplio de información pública en el que no se incluye como requisito la existencia de un procedimiento administrativo en sentido estricto. En esta línea se ha de tener presente que en el numeral 4 del CI 06/2015 arriba reproducido no se hace referencia a cualesquiera informaciones que no constituyan trámites del procedimiento sino exclusivamente a las “comunicaciones internas” que no participen de tal condición, por lo que para juzgar aplicable la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) no se considera suficiente, sin más, que las informaciones afectadas no configuren un trámite procedimental sino que habrá de tratarse de meras comunicaciones internas, sin efectos ad extra ni incidencia relevante en concretas actuaciones administrativas, naturaleza que no cabe atribuir a un Informe de inspección en el que se formalizan los resultados de las actuaciones practicadas en virtud de lo previsto en el art. 55 LPACAP.

A la hora de valorar su naturaleza de documento interno y su condición de información preparatoria de la actividad del órgano -también alegada para sustentar su carácter auxiliar o de apoyo-, es necesario evaluar su grado de influencia o repercusión en la conformación de la voluntad del órgano y, derivado de ello, su relevancia para el conocimiento por la ciudadanía acerca de cómo se toman las decisiones públicas. En este sentido, no cabe considerar que son documentos internos, a efectos de excluirlos del derecho de acceso reconocido en la LTAIBG, aquellos informes que sirvan de fundamento objetivo para la adopción de decisiones por los sujetos obligados pues, como ha sentenciado la Audiencia Nacional, *“los informes a los que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados”* (SAN 3357/2017, de 25 de julio, FJ. 2º).

En los procedimientos de naturaleza sancionadora como el que nos ocupa, las actuaciones previas tienen por objeto, según establece el artículo 55.2 LPACAP, “determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurren en unos y otros”, por lo que resulta indudable que su

finalidad es valorar y objetivar los aspectos que han de servir de base a la decisión de incoar o no el procedimiento. No estamos por tanto ante una mera actividad preparatoria con trascendencia exclusivamente interna, sino ante actuaciones de las que se derivan elementos determinantes de actos administrativos concretos: la incoación de un procedimiento sancionador o el archivo de una denuncia. De hecho, a la postre, es el propio informe resultante de las actuaciones previas el que sirve de fundamento a la decisión de iniciar o no el procedimiento.

De todo ello se deriva que no cabe considerar aplicable la cláusula de inadmisión prevista en la letra b) del artículo 18.1 LTAIBG con carácter general a los informes resultantes de las actuaciones previas reguladas en el artículo 55 LPACAP por cuanto dichos informes no tienen como regla verdadero “carácter auxiliar o de apoyo”.

5. Una vez aclarada esta cuestión, corresponde examinar la segunda causa de inadmisión invocada por la Administración que, tal y como se ha reseñado, es la recogida en el segundo inciso de la letra e) del artículo 18.1 LTAIBG, según la cual se inadmitirán a trámite las solicitudes que *“tengan un carácter abusivo no justificado con la transparencia de esta Ley”*, invocación a la que se suma el argumento, también aducido, de que el ahora reclamante en su condición de denunciante no ostenta la condición de interesado en el procedimiento disciplinario.

Comenzando por esta última cuestión, conviene recordar que la LTAIBG configura el ámbito subjetivo del derecho de acceso en su artículo 12 en términos muy amplios, reconociendo la titularidad a “todas las personas”, sin exigir requisitos adicionales ni excluir de la misma con carácter general a quienes ostenten determinadas posiciones jurídicas subjetivas. La condición de interesado en un procedimiento resulta relevante mientras el mismo se encuentre en curso en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG, debiendo aplicarse en tales casos “la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo” al acceso por quienes tengan tal condición “a los documentos que se integren en el mismo”. Sin embargo, una vez concluido el procedimiento o no habiendo existido tal, la condición de interesado (o no) es irrelevante desde el punto de vista del ejercicio del derecho de acceso a la información pública que, como se ha indicado, está reconocido a todas las personas sin distinción alguna.

Partiendo de la carencia de condición de interesado, el Departamento ministerial sostiene en su escrito de alegaciones que la solicitud tiene un carácter abusivo y ha sido ejecutada en fraude de ley por cuanto “la actividad del denunciante se dirige contra un acto (el archivo de las actuaciones disciplinarias) que el ordenamiento no le autoriza a cuestionar por falta de

legitimación". En apoyo de esta tesis invoca el CI 3/2016 de este Consejo en el que se indica que una solicitud puede considerarse abusiva cuando pueda ser subsumida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil, por entender que lo que persigue el reclamante es "cuestionar el archivo disciplinario" actuación con la que "pretende sobrepasar los límites del ejercicio de su derecho que, en este caso, se circunscribe a denunciar los hecho, a que se le notifique la decisión adoptada y a que la misma haya sido precedida de una suficiente comprobación expuesta en la queja". Añadiendo a cuanto precede que "no se debería permitir que el denunciante sustituya el criterio de la Administración en materia de responsabilidad disciplinaria por el suyo propio, ya que ello queda manifiestamente fuera de los límites normales de ejercicio de su derecho".

Como fácilmente se puede apreciar, en estas consideraciones de la Administración subyace una notable confusión en torno al contenido y alcance de los derechos en liza. El derecho cuya tutela se reclama en el presente procedimiento es el derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 105 de la Constitución y regulado en la LTAIBG, derecho que tiene un carácter autónomo y netamente diferenciado del que confiere a los ciudadanos la facultad de presentar denuncias ante las administraciones públicas.

A este respecto es preciso tener presente que el derecho de acceso a la información pública se reconoce y garantiza en nuestro ordenamiento no sólo -como ya se ha indicado- a todas las personas sin distinción y con un carácter amplio, sino que dicho reconocimiento se hace sin exigir a quien lo ejerce que explicité sus motivos. Como ha declarado el Tribunal Supremo en su Sentencia 3870/2020, de 12 de noviembre:

"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 sí sola causa de rechazo de la solicitud."

Del precepto resulta con claridad que la falta de justificación o motivación no podrá, por sí 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 sí 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." (FJ. 4º)

En el presente caso no se aprecia el carácter abusivo de la solicitud ni su falta de conexión con la finalidad de transparencia perseguida por la ley.

Con el ejercicio del derecho de acceso no se persigue un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él, ni se trata de eludir norma alguna. Su objetivo directo es el acceso a un informe que, según lo indicado anteriormente, reúne la condición de información pública, sin que quepa atribuir a dicho ejercicio la potencialidad de "sustituir el criterio de la administración en materia de responsabilidad disciplinaria por el suyo propio". Por otra parte, el hecho de que un denunciante carezca de legitimación para exigir que la actividad investigadora desemboque en la incoación de un procedimiento disciplinario y, en consecuencia, no le esté permitido presentar un recurso administrativo contra la decisión de archivo, no le priva en modo alguno del derecho de acceso a la información pública si concurren todos los demás requisitos para su reconocimiento. No cabe por tanto sostener que al ejercitar el derecho de acceso se está sobrepasando los límites del derecho a presentar una denuncia pues se trata de dos derechos autónomos con diferentes condiciones de ejercicio.

Por otra parte, en el presente caso no cabe negar la existencia de un vínculo entre el objeto de la solicitud de acceso con la finalidad de transparencia de la ley pues, en la medida en que los informes de actuaciones previas sirven de base y motivación para el ejercicio de potestades que no tienen carácter discrecional -como son las de iniciar o no un procedimiento sancionador-, el acceso a los mismos no se puede considerar ajeno a la finalidad esencial a la que sirve la LTAIBG de que la ciudadanía conozca bajo qué criterios actúan nuestras instituciones y pueda fiscalizar sus decisiones.

6. Sin embargo, el hecho de que se trate de información pública y no se aprecie la concurrencia de causas de inadmisión no necesariamente implica que proceda conceder el acceso solicitado, pues también es preciso examinar si se ve restringido por alguno de los límites a los que está sujeto el derecho dado que, como ha recordado el TS, "no es 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” (STS 3870/2020, de 12 de noviembre, FJ. 4º; doctrina reiterada en STS 574/2021, de 25 de enero, FJ. 4º). En concreto, se ha de verificar si resulta aplicable alguno de los límites del artículo 14 y si se han de observar las reglas del artículo 15 de la Ley relativas a la protección de los datos de carácter personal.

En lo que respecta a los límites del artículo 14, si bien mientras se estén desarrollando las actuaciones previas podrían resultar aplicables los previstos en las letras e) y g) del apartado primero en la medida en que el acceso a la información suponga un perjuicio para “la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios” o para “las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”, cuando, como sucede en el presente caso, dichas actuaciones ya han concluido mediante un acuerdo de archivo, sólo si concurren circunstancias excepcionales se podría considerar que del acceso a la información se deriva un perjuicio para los intereses protegidos por los mencionados límites, siendo necesario en todo caso una valoración del daño y su ponderación con el interés público o privado en el acceso conforme exige el apartado segundo del propio artículo 14 LTAIBG.

En cuanto a la aplicación al caso de las reglas del artículo 15 LTAIBG, es claro que, habida cuenta de su objeto, los documentos elaborados en el marco de actuaciones previas contienen abundantes informaciones que conciernen a personas físicas identificadas o identificables. Tales informaciones tienen la calificación jurídica de datos de carácter personal con arreglo a la definición de los mismos establecida en el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 (RGPD). En consecuencia, su tratamiento ha de regirse por lo dispuesto en el citado Reglamento y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD) y, en particular, el tratamiento consistente en el acceso de terceros a dichas informaciones habrá de otorgarse o denegarse conforme a lo previsto en el artículo 15 de la LTAIBG, que establece un régimen diferenciado en función de las características de los datos personales involucrados.

Particularmente relevantes en relación con las informaciones obtenidas o elaboradas en el contexto de las actuaciones previas son las previsiones contenidas en el apartado primero del mencionado artículo 15, con arreglo al cual:

«Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.»

Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.»

A la vista del régimen jurídico establecido en este precepto resulta claro que, en aquellos supuestos en los que un informe de actuaciones previas contenga datos personales pertenecientes a alguna de las categorías mencionadas en el apartado primero del artículo 15 LTAIBG, la concesión del acceso a la información que los contenga está sujeta a condiciones muy estrictas: (a) el consentimiento expreso y por escrito del afectado si revelan ideología, afiliación sindical, religión o creencias (salvo que él mismo los haya hecho manifiestamente públicos); o (b), el consentimiento expreso o el amparo en una norma con rango de ley si contiene datos que hagan referencia al origen racial, a la salud o la vida sexual, o incluye datos genéticos, biométricos o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven amonestación pública.

Pero, además de las informaciones que contengan datos pertenecientes a las categorías mencionadas, en los documentos generados en las actuaciones previas es habitual que figuren otras de variada naturaleza que afecten a las diversas personas físicas que hayan intervenido, sean denunciantes, investigados, testigos o declarantes. Todas ellas reúnen también la condición de datos de carácter personal en la medida en que se trate de informaciones “sobre una persona física identificada o identificable” (art. 4.1 RGPD). En consecuencia, salvo cuando atañen únicamente al solicitante, la decisión sobre el acceso a las mismas habrá de regirse por lo previsto en el apartado tercero del artículo 15 LTAIBG, que estipula lo siguiente:

«Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios: a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de

investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos. c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos. d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.»

En el presente caso, el interés público en el acceso a la información viene marcado por su utilidad para conocer cómo se toman por los correspondientes órganos administrativos las decisiones relativas al ejercicio de una potestad reglada como es la disciplinaria, y, más en concreto, cómo se adopta la decisión de archivar una denuncia o iniciar un procedimiento sancionador, existiendo un especial interés público en fiscalizar aquellas decisiones que conducen al archivo por cuanto de no existir ningún instrumento de control o de rendición de cuentas podría acabar adquiriendo carácter discrecional una potestad que no lo es. De otro lado, habida cuenta del contenido que les es propio, la divulgación de determinadas informaciones generadas en el marco de las actuaciones previas del artículo 55 LPACAP comporta generalmente un notable grado de afectación de los derechos de las personas concernidas, no solo de su derecho fundamental a la protección de datos personales sino también de otros derechos de la esfera personal (así como, eventualmente, de determinados intereses particulares), afectación cuyo peso específico inclinará por lo general la balanza a favor de su protección, a no ser que concurran circunstancias excepcionales que deban ser tomadas en consideración.

Sin embargo, el hecho de que de la preceptiva ponderación resulte la prevalencia de los derechos de los afectados no se deriva, sin más, que la decisión pertinente sea la de denegar por entero el acceso a la información solicitada. Antes de adoptar tal medida, dadas sus radicales consecuencias sobre el ejercicio del derecho, es necesario valorar si la finalidad perseguida no se puede alcanzar concediendo un acceso parcial a la información, disociándola de los datos de carácter personal. De este modo se armoniza el derecho de acceso a la información pública -y los fines de transparencia a los que éste sirve- con la debida protección de los datos de carácter personal de los afectados.

En casos como el presente, para atender al interés público antes descrito en conocer cómo se ejerce una potestad administrativa y cumplir con los fines de transparencia a los que responde la Ley no es necesario, como regla, revelar los datos de carácter personal obrantes en los informes, siendo suficiente con facilitar la información relativa a “los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento” y “las circunstancias relevantes que concurran” (los otros dos tipos de informaciones que, con arreglo al artículo 55.2 LPACAP,

forman parte del objeto de las actuaciones previas), junto con la motivación en la que se apoya la decisión de archivo.

En consecuencia, procede estimar parcialmente la reclamación y acordar que se otorgue el acceso al Informe de inspección solicitado “previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”, de conformidad con lo previsto en el artículo 15.4 LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 29 de diciembre de 2020.

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

- *Informe de Inspección 2020/0397, previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 15.4 LTAIBG*

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, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)⁶, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)⁷.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

⁷ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>