



JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Resolución: 10/01/2025
Fecha: 10/01/2025
HASH: d31f5d9d6a466cd91a7fd23c9ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2602/2023

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Sentido de la resolución: informes, penitenciario, datos propios, falta de justificación de la denegación, artículo 14.2 LTAIBG, art. 15 bis LGP.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 31 de julio de 2023 el reclamante solicitó al centro penitenciario donde cumplía condena, 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:

«UNO. Copia de todos y cada uno de los documentos que obren en el expediente administrativo penitenciario y personal del interesado y que se citan han servido de base para adoptar el acuerdo. En este caso no caben alegar motivos de seguridad o confianza puesto que dicha propuesta es favorable, ni de tratamiento puesto lo que se pretende alegar y comprobar es precisamente eso EL TRATAMIENTO REALIZADO y EL QUE SE DICE NO HABER REALIZADO.

DOS. Copia de todos y cada uno de los documentos o informes que en el mismo sentido anterior haya podido confeccionar el ÁREA DE COLECTIVOS ESPECIALES de la SGIP. Así como todos aquellos en los que tenga la consideración de interesado.»

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

- Mediante resolución del 22 de agosto de 2023, el órgano competente acuerda la concesión parcial de la información facilitando copia de la propuesta de progresión a tercer grado formulada por la Junta de Tratamiento de fecha 15 de junio de 2023, informar al interesado de que los documentos e informes del Área de Colectivos Especiales de la SGIP (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias) no constan en su expediente personal custodiado en el centro penitenciario y denegar el acceso a los informes en los siguientes términos:

«Las copia de los diferentes informes que obran en su expediente y que acompañan a la propuesta de progresión a tercer grado formulada por la Junta de Tratamiento de fecha 15/06/2023, pues persisten los motivos aducidos en el acuerdo de esta Dirección de fecha 20/03/2023 (relativo a una solicitud con el mismo contenido), y que se reproducen a continuación:

“Además, los informes de los técnicos y profesionales de Instituciones Penitenciarias contenidos en el expediente personal tienen el carácter confidencial, y su entrega pone en riesgo la efectividad del tratamiento penitenciario, así como la propia seguridad de los técnicos y profesionales que los emiten, además de quebrar la confianza entre el interno y el terapeuta/profesional penitenciario.»

- Mediante escrito registrado el 30 de agosto de 2023, el solicitante a través de su representante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) LTAIBG en la que pone de manifiesto que se le ha denegado el acceso a parte de la información solicitada.

Alega, en este sentido y entre otros extremos, su derecho a acceder a sus propios datos de carácter personal, la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el derecho de acceso a la información pública y que el aludido carácter confidencial se fundamenta en una instrucción derogada e invoca la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 164/2021, de 4 de octubre, que establece que *«la faceta del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE se activa cuando está comprometido el acceso de los internos en un centro penitenciario a la información pública, pues concurriendo en el seno de la relación jurídica-penitenciaria una situación de claro desequilibrio entre la administración y el interno, resulta perentorio salvaguardar el acceso a las fuentes documentales mediante una interpretación restrictiva de las causas de excepción o limitación del acceso establecidas en las leyes»*

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

4. Con fecha 1 de septiembre de 2023, 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 12 de septiembre de 2023 se recibió escrito en el que, tras confirmar la competencia del Director General de Ejecución Penal y Reinserción Social para resolver las propuestas de las Juntas de Tratamiento y poner de manifiesto que la Instrucción 13/2019, a la que se refiere el reclamante, sigue vigente, señala lo siguiente:

« (...) 2.- Interpretación de la Instrucción 13/2019, que considera derogada: La Instrucción 13/2019, actualmente en vigor, desarrolla en el ámbito de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias el derecho de acceso al expediente. Parte del principio general del derecho de acceso al expediente penitenciario y contempla, entre otros aspectos, la posibilidad de restringir el acceso por parte de la Dirección del centro penitenciario en los casos siguientes:

a) “Por circunstancias acreditadas de peligrosidad o que afecten a la seguridad de los técnicos que han emitido los informes a los que se pide acceso.”

b) “Cuando quede en riesgo la efectividad del tratamiento penitenciario y/o se quiebre la relación de confianza entre internos y profesionales, como consecuencia del conocimiento que los internos pudieran tener de los informes técnicos emitidos respecto a ellos. En este supuesto, la decisión de si un informe es o no confidencial se adoptará por el Director del centro teniendo en cuenta lo manifestado al respecto por el profesional en el momento de su emisión.

En cuanto a la petición de acceso a los datos/informes de Colectivos Especiales, unidad administrativa dependiente de la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social, cabe indicar que no existen documentos ni informes distintos a los obrantes en el expediente penitenciario del interno, custodiado en el centro penitenciario de destino.

Cabe indicar, finalmente, que en el ámbito de las Instituciones Penitenciarias las decisiones en materia de grado de tratamiento son recurribles ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, en virtud de lo establecido en el artículo 76 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, a través de un procedimiento ágil y sencillo, donde se pueden cuestionar los argumentos expuestos en la resolución combatida.»

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 el reclamante pide el acceso a diversa información su expediente y propuesta de progresión a tercer grado penitenciario.

El órgano requerido dictó resolución concediendo el acceso a la propuesta de progresión a tercer grado formulada por la Junta de Tratamiento e informándole de que no constan en su expediente personal penitenciario informes del Área de Colectivos Especiales de la S.G.I.P. La misma resolución deniega, en cambio, las copias de los diferentes informes que obran en su expediente y acompañan a la

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>

propuesta de progresión a tercer grado al persistir los motivos que ya habían sido aducidos en una resolución previa: en particular, que los informes de técnicos y profesionales *«tienen carácter confidencial, y su entrega pone en riesgo la efectividad del tratamiento penitenciario, así como la propia seguridad de los técnicos y profesionales que los emiten, además de quebrar la confianza entre el interno y el terapeuta/profesional penitenciario»*.

En el trámite de alegaciones de este procedimiento se añade que tales previsiones están contenidas en la instrucción la Instrucción 13/2019, actualmente en vigor, que desarrolla en el ámbito de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias el derecho de acceso al expediente y contempla la posibilidad de restringir el acceso *por circunstancias acreditadas de peligrosidad o que afecten a la seguridad de los técnicos que han emitido los informes a los que se pide acceso y cuando quede en riesgo la efectividad del tratamiento penitenciario y la confianza con los mencionados técnicos*.

4. Sentado lo anterior, procede analizar la conformidad de la denegación de acceso a los informes que acompañan a la propuesta de progresión al tercer grado que constituye el único objeto de esta reclamación al haberse dado respuesta a los otros dos puntos de la solicitud.

Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de esa resolución, la denegación del acceso se fundamenta en lo dispuesto en una instrucción que regula el acceso al expediente en el ámbito penitenciario, aduciéndose el carácter confidencial de los informes y la posibilidad de restringir el acceso cuando se constaten circunstancias acreditadas de peligrosidad, de afectación a la seguridad de los técnicos que han emitido tales informes o de afectación de la efectividad del tratamiento y de la confianza con los técnicos que lo realizan. Lo anterior evidencia que la denegación acordada no se ha fundamentado, ni ha tomado en consideración, la regulación establecida en la LTAIBG que prevé, de forma exhaustiva, las causas de inadmisión y los límites al acceso que pueden aplicarse a una solicitud de acceso a información pública.

No dándose las circunstancias para apreciar la aplicabilidad de lo dispuesto en la Disposición adicional primera, primer apartado, LTAIBG —aplicación preferente de la regulación del procedimiento de que se trate cuando el acceso respecto de información obrante en un procedimiento en curso por parte del propio interesado— es preciso determinar si existe un régimen jurídico específico del derecho de acceso en el ámbito penitenciario que permita sostener su aplicación preferente y la supletoriedad de la LTAIBG en virtud de lo establecido en su Disposición adicional primera, segundo apartado.

Si bien el órgano competente únicamente alude a la regulación contenida en una instrucción —que carece, por tanto, del rango legal exigible para introducir limitaciones al derecho de acceso—, no puede desconocerse que artículo 15 bis 1 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria —introducido por la Disposición final 1 de la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales— recoge una previsión con el siguiente tenor:

«1. Admitido en el establecimiento un interno, se procederá a verificar su identidad personal, efectuando la reseña alfabética, dactilar y fotográfica, así como a la inscripción en el libro de ingresos y a la apertura de un expediente personal relativo a su situación procesal y penitenciaria, respecto del que se reconoce el derecho de acceso. Este derecho sólo se verá limitado de forma individualizada y fundamentada en concretas razones de seguridad o tratamiento».

El citado precepto parte del reconocimiento del derecho de acceso al expediente personal estableciendo que *solo se verá limitado de forma individualizada y fundamentada en concretas razones de seguridad y tratamiento*. De lo anterior se desprende que existe un régimen jurídico específico, al menos parcial, en la medida en que la citada Ley Orgánica establece, para el concreto ámbito penitenciario, la posibilidad excepcional de limitar el derecho de acceso al propio expediente cuando se acrediten determinadas circunstancias. Es esta previsión, y no la instrucción de rango infralegal y anterior en el tiempo en la que se fundamenta la resolución recurrida, la que establece lícitamente cómo y en qué casos puede restringirse el acceso por los internos en un establecimiento penitenciario a la información contenida en su expediente personal.

La lógica a la que responde dicho precepto, respecto del cual resulta de aplicación supletoria la LTAIBG, es similar a la establecida en la legislación de transparencia en la medida en que las restricciones a un derecho reconocido han de ser excepcionales (en los casos previstos en norma con rango legal), deben justificarse expresamente y deben ser proporcionales atendiendo a las concretas circunstancias del caso.

Resulta por tanto aplicable la jurisprudencia establecida por el Tribunal Supremo respecto de la aplicación de límites y causas de inadmisión: *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» (STS de 16 de octubre de 2017-ECLI:TS:2017:3050, reiterada en varias posteriores). Y que, en línea con lo anterior, ha subrayado que «la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su 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).

5. En este caso, es evidente que no se han cumplido las exigencias de motivar de *forma individualizada* esas *concretas razones* de seguridad o de tratamiento que aconsejan la restricción a los informes solicitados —en definitiva, esa aplicación *justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto* que impone el artículo 14.2 LTAIBG—. En efecto, no puede entenderse como tal la paráfrasis de los eventuales supuestos de restricción contenidos en la instrucción del año 2019 sin una declinación o concreción al caso individual sobre el que se está resolviendo.

A esa ausencia de justificación individualizada se une la falta de consideración de la jurisprudencia constitucional que el propio reclamante cita en defensa de su derecho. En efecto, en su STC 164/2021, de 4 de octubre, el Tribunal Constitucional estima el amparo de un recluso al que se denegó el acceso a su expediente penitenciario subrayando la improcedencia de restringir el derecho con fundamento en resoluciones estereotipadas. En este sentido, se consideró que revestía *especial trascendencia constitucional* abordar el «*tratamiento que los órganos administrativos y judiciales deben dar a las solicitudes que cursen las personas internas en centros penitenciarios de acceso a la información obrante en los archivos y registros de la administración penitenciaria, al margen de todo procedimiento administrativo o judicial en curso, problema que revela una faceta inédita del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva: el grado de motivación exigible a las decisiones que diriman este tipo de pretensiones, especialmente cuando sean denegatorias del acceso a la información.*»

En el caso resuelto por la citada STC 164/2021, el recurrente también pretendió el acceso a los informes elaborados en el seno del equipo técnico del centro penitenciario (educador, psicóloga y trabajadora social del centro) que le fue denegado por razones de confidencialidad, seguridad de los profesionales que emiten los informes técnicos y buen fin del tratamiento. Se trata, por tanto, de un caso sustancialmente idéntico al que ahora se resuelve en el que se ha dictado una sentencia estimatoria de recurso de amparo por entender vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24 CE que, sorprendentemente, a pesar de ser invocada por el reclamante en este procedimiento, no ha sido tomada en cuenta por los órganos competentes.

En lo que aquí interesa, el Tribunal Constitucional subraya, en efecto, que «el acceso a la información integra el contenido de un derecho público subjetivo ejercitable frente a la administración que, no siendo absoluto, solo puede ser limitado por motivos predeterminados en la ley, en virtud de una previa ponderación de los intereses en juego. De este modo, la posibilidad de limitar el acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la administración» y concluye, para el caso concreto, que «resulta notorio que la decisión de denegar al demandante la entrega de la copia de ciertos informes técnicos obrantes en su protocolo de personalidad, o la correspondiente información sobre su contenido, no se fundó ni por la administración, ni por la jurisdicción en una causa normativamente predeterminada, ni en una ponderación concreta de los intereses en juego.»

Añade el Tribunal que «las resoluciones impugnadas tampoco están a la altura de las necesidades especiales de tutela que genera la situación de la persona presa que trata de recabar una documentación o información que solo le puede proporcionar la administración penitenciaria, especialmente en un caso, como el presente, en el que la información se solicita, precisamente, para debatir la procedencia de las decisiones que adopta esa misma administración. En este punto es oportuno recordar que la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 11 de octubre de 2016, asunto Cano Moya c. España, establece que “el artículo 34 del Convenio puede imponer a las autoridades estatales la obligación de facilitar copia de documentación a aquellos demandantes que se hallen en situaciones de especial vulnerabilidad o dependencia e incapaces de obtener la documentación necesaria sin ayuda del Estado (ver, Naydyon v. Ucrania, nº 16474/03, § 63, de 14 de octubre de 2010)” (§ 50) (...)»

6. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, a la vista de que la resolución dictada para denegar el acceso resultó estereotipada y no justificó, en los términos establecidos legal y jurisprudencialmente, las concretas razones de seguridad o tratamiento que fundamentaban la restricción, procede estimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta frente a la resolución del 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 de los diferentes informes que obran en el expediente del reclamante y que acompañan a la propuesta de progresión a tercer grado formulada por la Junta de Tratamiento de fecha 15/06/2023.

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 23.1⁷](#), 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

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>