



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-008230

N/REF: R/0402/2016

FECHA: 25 de noviembre de 2016

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 12 de septiembre de 2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] presentó mediante escrito de fecha 17 de agosto de 2016, solicitud de acceso a la información, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), dirigida a la ENTIDAD ESTATAL DE TRABAJO PENITENCIARIO Y FORMACIÓN PARA EL EMPLEO, adscrita al MINISTERIO DEL INTERIOR, en la que solicitaba la siguiente información:

- *Listado de compromisos específicos de colaboración vigentes en los que se establecen las condiciones que regulan la relación comercial entre las empresas y el Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, indicando la empresa con la que se firma el compromiso, el presupuesto acordado, el número de reclusos necesario para el convenio, el centro penitenciario donde se realiza el compromiso, el salario medio percibido por los reclusos y el número de horas totales del trabajo.*
- *Actualmente, existen 130 Compromisos de Colaboración con empresas, mencionados en la Web de la entidad. Solicito me sean remitidos íntegramente, en todos los términos en que fueron suscritos, incluyendo los económicos.*

ctbg@consejodetransparencia.es



2. Mediante oficio de fecha desconocida, la ENTIDAD ESTATAL DE TRABAJO PENITENCIARIO Y FORMACIÓN PARA EL EMPLEO, adscrita al MINISTERIO DEL INTERIOR, comunicó a [REDACTED] lo siguiente:

- *En primer lugar, en cuanto a la remisión de los compromisos de colaboración que esta Entidad Estatal, dentro de sus competencias comerciales e industriales, lleva a cabo con empresas para que estas desempeñen su actividad en los talleres penitenciarios, le indicamos que en este momento contamos con un total de 134 compromisos comerciales que afectan a diferentes centros penitenciarios, información que recoge periódicamente actualizada la pagina web de esta Entidad Estatal. En todo caso, la actividad de estas empresas se limita a las siguientes especialidades:*
 - *Manipulados: 103 empresas*
 - *Confección Industrial: 6 empresas*
 - *Carpintería de la Madera: 6 empresas*
 - *Carpintería Metálica: 14 empresas*
 - *Prestación de servicios: 5 empresas*

El promedio de la actividad laboral durante el primer semestre de 2016 se situó en torno a los 2.935 trabajadores mensuales, en cualquier caso siempre dependiendo de la intensidad productiva en cada momento.

- *En segundo lugar, respecto a la remisión de los compromisos comerciales que esta Entidad Estatal mantiene vigentes en la actualidad, consideramos que debemos limitar este acceso al entenderlo perjudicial para nuestros intereses económicos y comerciales.*

3. El 12 de septiembre de 2016, [REDACTED] interpuso Reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que manifestaba, en resumen, lo siguiente:

- *El Ministerio del Interior ha admitido de forma parcial mi solicitud de información detallada anteriormente. Respecto a los convenios, me dan el número de convenios existentes, un dato ya publicado, pero me niegan el listado de cada uno de esos convenios incluyendo el listado de condiciones económicas de esos acuerdos basándose en el límite de acceso por ser perjudicial para los intereses comerciales. Este argumento no se sostiene ya que, entonces, esos acuerdos tendrían mayor opacidad que un contrato público en el que se publican adjudicatarios, condiciones y pliegos.*
- *Si se aceptara el argumento de los intereses comerciales en este caso, también se tendría que aceptar para cualquier tipo de convenio, acuerdo o contrato firmando entre una Administración Pública y una entidad privada.*

4. El 14 de septiembre de 2016, el Consejo de Transparencia remitió la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, para



que formulara las alegaciones que considerase oportunas, las cuales tuvieron entrada el 14 de octubre de 2016, manifestando lo siguiente:

- *En primer lugar, la Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo no suscribe “Convenios” con particulares o empresas privadas para la explotación de los talleres penitenciarios. En relación con los motivos aducidos por el peticionario, el Estatuto de esta Entidad enumera, dentro de las funciones que se le asignan, la “relaciones de actividades industriales, comerciales y análogas para el cumplimiento de los fines que le son propias” art.3, letra d) del RD 122/2015, de 27 de febrero.*
- *Por otro lado, el artículo 6 del mismo texto legal, atribuye al Presidente de la Entidad la capacidad de habilitar al Director-Gerente para que pueda suscribir compromisos de colaboración con empresas externas. Asimismo, en su artículo 9, el Estatuto de la Entidad remarca la competencia del Director-Gerente en cuanto a la dirección y gestión de las actividades comerciales, industriales y análogas, la dirección económica y financiera, así como la comunicación con otros organismos, entidades y particulares en la esfera de sus cometidos. Esta actividad comercial, industrial y análoga debe ser tal que la Entidad Estatal con los beneficios que genera debe tender hacia su autofinanciación, paliando en la medida en que sus ingresos lo permitan reducir la carga presupuestaria del Estado. Así, y a modo de ejemplo, durante el ejercicio 2015, el 88% de los ingresos procedieron de la propia actividad de la Entidad, siendo tan solo un 12% aportaciones de las transferencias o subvenciones recibidas.*
- *En cuanto a las relaciones que se mantienen con personas físicas y/o jurídicas, públicas y/o privada, éstas responden a numerosas obligaciones que fundamentalmente se derivan del cumplimiento de compromisos adquiridos a través de contratos, convenios, encomiendas y acuerdos de colaboración, figuras éstas conceptualmente distintas. Cuando se trata de contratos, el precio de licitación es ofertado de forma pública entre interesados que cumplan determinadas condiciones y adjudicación no supone un condicionante para futuros compromisos, incluso siendo de la misma naturaleza. Todos los aspectos de los mismos quedan reflejados en la Plataforma de Contratación del Sector Público del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, siendo libre su acceso. En el caso de la figura de encomienda, esta encierra, como su nombre indica, una cesión temporal y directa para la gestión de una competencia atribuida a otra unidad administrativa, encontrándose todas publicadas en el Portal de Transparencia.*
- *Por el contrario, los acuerdos comerciales que lleva a cabo esta u cualquier Entidad creada con un claro carácter comercial, constituyen una resolución premeditada entre dos partes donde quedan dispuestos, de común acuerdo, los términos de una relación comercial de carácter exclusivo entre ambos, de tal manera que estos términos, que condicionan cada una de las relaciones existentes, pueden supeditar los precios que se negocien para futuros acuerdos. El objeto de este tipo de compromisos no es otro que el*



acercar los sistemas de fabricación o elaboración que se utilizan en el medio libre al recluso, de tal forma que una vez éste se reintegre al medio libre sea conocer de esas técnicas. El trámite previo a la firma de cualquier compromiso de colaboración está basado en las negociaciones de condiciones, donde cada una de las partes persigue obtener una rentabilidad a la operación. En este sentido, los aspectos económicos que se pacten quedan enmarcados en ese solo compromiso, no siendo de conocimiento general salvo para las partes implicadas, pues de lo contrario cualquier otra posterior negociación con cualquier otro interesado siempre se hallaría condicionada, de forma perjudicial para esta parte, por el conocimiento de los resultados económicos alcanzados en las negociaciones de anteriores acuerdos, impidiendo con ello cumplir con los objetivos de autofinanciación que se nos exigen.

- *Es necesario resaltar que los compromisos entre empresas parten de unas expectativas previas y finalizan en un acuerdo final. Lógicamente, cualquier empresa con la que se pretenda negociar un nuevo acuerdo, de conocer el contenido de otros anteriores, comenzaría su negociación con los ventajosos resultados que estas pudieron obtener en los suyos, encontrándose esta parte, de darse este caso, con sus facultades y expectativas económicas y comerciales recortadas.*
- *A la vista de lo anterior, esta Entidad entiende que todos los compromisos de colaboración alcanzados mediante negociación y acuerdos de precios y cantidades con personas físicas o jurídicas del exterior deben ser objeto de reserva, contribuyendo con ello al logro de los fines de gestión económica y financiera que tiene encomendados.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación 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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como “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”.



Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, este Consejo de Transparencia quiere hacer una mención de carácter formal relativa a los contenidos mínimos que debe tener una Resolución de contestación a una solicitud previa de acceso a la información.

Según dispone el artículo 20.5 de la LTAIBG, *Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24.*

Asimismo, el artículo 24 de la LTAIBG establece que *Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía Contencioso-Administrativa. La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.*

Por su parte, el actual artículo 88.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que *Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 35. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.*

En definitiva, es necesario que una contestación a una solicitud de acceso a la información se materialice mediante una Resolución que contenga, entre otros aspectos, la fecha en que se dicta, el recurso o recursos que asisten al solicitante y el plazo para interponerlos. En el presente caso, la Administración no ha contestado según el formato expuesto, limitándose a remitir al solicitante un oficio sin pie de recurso ni fecha exacta de su firma.

4. En cuanto al fondo de la cuestión planteada, la Administración ha proporcionado información parcial al Reclamante, relativa al total de compromisos comerciales que afectan a diferentes centros penitenciarios y sus especialidades, así como al promedio de la actividad laboral durante el primer semestre de 2016. Respecto a la remisión de los compromisos comerciales que mantiene vigentes en la actualidad, considera que debe limitar este acceso *al entenderlo perjudicial para sus intereses económicos y comerciales.*

En el presente caso, debemos recordar que lo solicitado por el Reclamante es un *listado de compromisos específicos de colaboración vigentes en los que se establecen las condiciones que regulan la relación comercial entre las empresas y*



el Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, indicando la empresa con la que se firma el compromiso, el presupuesto acordado, el número de reclusos necesario para el convenio, el centro penitenciario donde se realiza el compromiso, el salario medio percibido por los reclusos y el número de horas totales del trabajo.

La información que proporciona la Administración no atiende satisfactoriamente esta solicitud, puesto que se limita a informar sobre el número total de compromisos adquiridos, faltando el núcleo esencial de lo requerido, como es la identificación de las empresas participantes, los presupuestos, la identificación de los centros penitenciarios y los salarios por hora percibidos como media por cada recluso. Según entiende la entidad a la que se solicita la información, el acceso a la información no proporcionada perjudicaría sus intereses económicos y comerciales.

Así, a su juicio, y en argumentos desarrollados en su escrito de alegaciones que no en la respuesta a la solicitud, *El trámite previo a la firma de cualquier compromiso de colaboración está basado en las negociaciones de condiciones, donde cada una de las partes persigue obtener una rentabilidad a la operación. En este sentido, los aspectos económicos que se pacten quedan enmarcados en ese solo compromiso, no siendo de conocimiento general salvo para las partes implicadas, pues de lo contrario cualquier otra posterior negociación con cualquier otro interesado siempre se hallaría condicionada, de forma perjudicial para esta parte, por el conocimiento de los resultados económicos alcanzados en las negociaciones de anteriores acuerdos, impidiendo con ello cumplir con los objetivos de autofinanciación que se nos exigen.*

5. Según se publica en la propia página web de la ENTIDAD ESTATAL DE TRABAJO PENITENCIARIO Y FORMACIÓN PARA EL EMPLEO, se pone a disposición de las empresas externas que deseen llegar a un compromiso de colaboración, las instalaciones y recursos humanos necesarios para el desarrollo de un proyecto o actividad en las naves industriales de los diferentes centros penitenciarios españoles.

Estos proyectos tienen como objetivo favorecer *Compromisos de Colaboración con las empresas de cara a fomentar el trabajo en las naves industriales penitenciarias, con la finalidad de facilitar a los internos una capacitación profesional y hábitos de trabajo que promoverán su inserción social y laboral al concluir el cumplimiento de la condena*

Asimismo, se publica una relación de espacios disponibles para las empresas en los talleres de los distintos centros penitenciarios.

Por otro lado, según se indica en las *CONDICIONES GENERALES DE COLABORACIÓN ENTRE EL ORGANISMO AUTÓNOMO TRABAJO PENITENCIARIO Y FORMACIÓN PARA EL EMPLEO Y EMPRESAS Y ENTIDADES PRIVADAS EN LA GESTIÓN DE TALLERES PRODUCTIVOS*, las



entidades o empresas externas están sujetos, entre otros requisitos, a presentar una

2.1 Memoria en la que se dejará expresa constancia de los siguientes datos y documentos:

- *Descripción de la actividad que se propone llevar a efecto en los talleres penitenciarios.*
- *Personal laboral propio que aportará en concepto de monitor, coordinador o figura asimilada para dirigir y controlar la producción.*
- *Maquinaria, equipos, útiles y herramientas que, en su caso, se compromete a aportar para el proceso productivo, conforme al Modelo que se adjunta.*
- *Oferta económica valorando en su conjunto la actividad productiva, mano de obra y demás conceptos vinculados.*
- *Oferta de puestos de trabajo en las sucesivas fases de desarrollo de la actividad productiva.*

A lo largo de las mencionadas CONDICIONES GENERALES, se enumeran las obligaciones que corresponde asumir tanto a la entidad colaboradora como al ORGANISMO AUTÓNOMO TRABAJO PENITENCIARIO Y FORMACIÓN PARA EL EMPLEO, incluyendo una especificación del importe económico derivado del compromiso de colaboración, y cuestiones como la prevención de riesgos laborales o la finalización del acuerdo.

6. Por otra parte, el artículo 14.1 h) de la LTAIBG especifica que *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

Respecto a la aplicación de los límites de la LTAIBG, este Consejo de Transparencia ha elaborado el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, que se resume a continuación:

Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.



Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

En el presente caso, la Administración se limita a invocar este límite, sin hacer una previa ponderación o valoración sobre el perjuicio y el interés público en juego. Es decir, aplica este límite de manera automática.

Para hacer la ponderación que exige la norma por este Consejo de Transparencia, se debe tener en cuenta que la naturaleza de la información que se solicita puede considerarse como mixta, encuadrándose entre un contrato y un convenio de colaboración. En ambas materias la Ley regula expresamente su necesaria publicidad en los siguientes términos:

1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:

a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

*b) La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las **obligaciones económicas convenidas**. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.*

Es decir, la ENTIDAD ESTATAL DE TRABAJO PENITENCIARIO Y FORMACIÓN PARA EL EMPLEO, como entidad estatal adscrita al MINISTERIO DEL INTERIOR está plenamente sujeta a la LTAIBG y, por lo tanto, debe publicar, entre otras informaciones, las previstas en el artículo 8.1 letras a) y b) que hemos indicado.

A este respecto, y en relación al posible perjuicio que se pudiera derivar del acceso a la información solicitada, debe tenerse en cuenta que el mismo podría predicarse de los contratos que se firmen por los organismos públicos, cuyas condiciones económicas son plenamente conocidas y, por lo tanto, y en términos



análogos a los argumentos expresados en la presente reclamación, pudieran crear una expectativa respecto de entidades que pretendan contratar con la Administración para la prestación de un servicio del que se conozcan las condiciones económicas vigentes en contratos previamente concluidos. Lo mismo puede afirmarse en el caso de los convenios.

Entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que el propio legislador, al obligar a publicar dicha información, ya ha entendido que los eventuales daños a los intereses económicos y comerciales de las partes afectadas deben ceder frente a un interés superior en conocer la actuación de los organismos públicos en este ámbito. Y es que, y trayendo estos argumentos al caso que nos ocupa, no debe dejarse de lado que los acuerdos por los que se interesa el solicitante afectan al uso de centros penitenciario, de titularidad pública, así como a la gestión que se realiza en el marco del cumplimiento de penas privativas de libertad.

7. En conclusión, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que debe estimarse la presente Reclamación, por lo que la Entidad Estatal de Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo debe proporcionar al Reclamante la siguiente información.

- *Listado de compromisos específicos de colaboración vigentes en los que se establecen las condiciones que regulan la relación comercial entre las empresas y Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, indicando la empresa con la que se firma el compromiso, su objeto, el presupuesto acordado, el número de reclusos necesarios para el convenio, el Centro penitenciario donde se realiza el compromiso, el salario medio percibido por los reclusos, el número de horas totales del trabajo.*

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por ■■■■■■■■■■, con entrada el 12 de septiembre de 2016, contra la ENTIDAD ESTATAL DE TRABAJO PENITENCIARIO Y FORMACIÓN PARA EL EMPLEO, adscrita al MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR a la ENTIDAD ESTATAL DE TRABAJO PENITENCIARIO Y FORMACIÓN PARA EL EMPLEO, adscrita al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de un mes, remita a ■■■■■■■■■■ la información referida en el Fundamento Jurídico 7 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a la ENTIDAD ESTATAL DE TRABAJO PENITENCIARIO Y FORMACIÓN PARA EL EMPLEO, adscrita al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en



el mismo plazo máximo de un mes, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información remitida 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, 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, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez