



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 890/2020

S/REF: 001-50591

N/REF: R/0890/2020; 100-004598

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: jlb [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Memoria justificativa de categorías de centros penitenciarios

Sentido de la resolución: Estimatoria

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 5 de diciembre de 2020, la siguiente información:

Solicito que se me de traslado de la Memoria justificativa de la existencia de las actuales categorías de centros penitenciarios de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, documento que, el pasado 12 de abril de 2018, fue dado a conocer a las Organizaciones Sindicales. En calidad de miembro de la [REDACTED] de la provincia de Málaga solicito se me dé traslado del documento en cuestión.

2. Mediante resolución de fecha 15 de diciembre de 2020, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al reclamante lo siguiente:

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

Actualmente la clasificación de los Centros dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, fundamentada en los criterios de “categoría” y “peligrosidad”, contempla un total de nueve tipos: E, 1.1, 1.1 I, 1, 2.1, 2.2, 2.2 I, 2, 2 I.

Si bien se ha planteado la conveniencia de modificar tal clasificación para simplificar la diversidad existente y reducir a tres los tipos de centros, este planteamiento no ha llegado a materializarse en ningún texto, ni documento de trabajo que haya sido objeto de valoración y aplicación.

3. Ante esta respuesta, el 16 de diciembre de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

No se dan motivos. Simplemente trasladan una información que no es la que solicito. No se me traslada el documento "memoria justificativa de la existencia de las actuales categorías de centros penitenciarias de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias" que contiene la información que solicito en calidad de miembro de la [REDACTED] de la provincia de Málaga.

4. Advertidas algunas deficiencias en el escrito de reclamación, se solicitó a la reclamante que las subsanara. Realizada la subsanación, se continuó con el procedimiento.

5. Con fecha 30 de diciembre de 2020, 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 15 de enero de 2021, el Ministerio contestó lo siguiente:

Como se indicaba en contestación anterior, reiterar que no existe memoria justificativa alguna para proceder al cambio de las categorías que actualmente tienen asignadas los centros penitenciarios.

En este sentido, si bien el cambio de categorías de los establecimientos penitenciarios (y la simplificación de las mismas) es un planteamiento que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias considera conveniente acometer en un tiempo venidero, este está aún sin precisar y hasta el momento, no se ha presentado un proyecto en firme que contemple tal posibilidad.

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

Una vez se plantee de manera formal la referida reclasificación, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias acometerá un periodo de análisis y negociación con las diferentes organizaciones sindicales.”

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato legal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.

6. El 13 de marzo de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, formulase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, sin que haya presentado ninguna en el plazo concedido al efecto.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, 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](#)⁵, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones 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. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁶, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

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*”.

3. Por otra parte, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

Durante el procedimiento se ha constatado que el Ministerio ha respondido en plazo de un mes al reclamante.

4. A continuación, hay que analizar el contenido de la reclamación presentada que coincide con el de la solicitud de acceso, en la que se pide “*la memoria justificativa de la existencia de las actuales categorías de centros penitenciarios de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias*”.

El Ministerio, en su Resolución de fecha 15 de diciembre de 2020, informa sobre la clasificación actual de los centros penitenciarios, y los criterios que lo fundamentan, pero deniega el acceso a la información solicitada –*Memoria justificativa de la existencia de las actuales categorías de centros penitenciarios-*, motivando dicha denegación en que *si bien se ha planteado la conveniencia de modificar tal clasificación, este planteamiento no ha llegado a materializarse en ningún texto ni documento de trabajo* . En sus alegaciones, reitera que *no existe memoria justificativa alguna para proceder al cambio de las categorías que actualmente tienen asignadas los centros penitenciarios, que obedece a “un planteamiento que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias considera conveniente acometer en un tiempo venidero” y “hasta el momento, no se ha presentado un proyecto en firme”*.

El reclamante insiste en solicitar este documento, aunque no aporta indicio alguno de su existencia, con la única excepción de una referencia a que habría sido dado a conocer a las organizaciones sindicales el pasado 12 de abril de 2018.

En este sentido, cabe precisar que la condición de miembro de la [REDACTED] de la provincia de Málaga no le priva de la posibilidad de solicitar información al amparo de la normativa de transparencia.

A este respecto, señalar que, además del criterio favorable mantenido por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que ha quedado reflejado en diversos expedientes de reclamación que fueron instados por representantes sindicales (por ejemplo, [R/0741/2018](#)⁷, [R/0107/2019](#) y [R/0687/2019](#)), los Tribunales de Justicia han amparado el derecho de los sindicatos a presentar solicitudes de información en aplicación de la LTAIBG, destacando los siguientes pronunciamientos:

- La [Sentencia 93/2017, de 17 de julio de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 4 de Madrid en el PO 47/2016](#)⁸: "El artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de acceso a la información pública a todas las personas, sin distinción". **"No cabe calificar el artículo 40.1.f) del EBEP de" régimen específico de acceso a la información**", en los términos a que se refiere la DA Primera de la Ley 19/2013 y nada obsta a esta conclusión que el EBEP haya modificado la Ley 30/84."

- La [Sentencia 82/2018, de 6 de julio de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 6 de Madrid en el PO 50/2017](#)⁹: *"Es esa prevalencia del interés público del derecho de acceso, reconocido constitucionalmente, la que obliga a que las decisiones que se adopten ante una solicitud como la planteada estén informadas por un objetivo primordial, cual es el de dotar de la mayor eficacia a dicho derecho, siendo posible limitarla única y exclusivamente en los supuesto legalmente previstos.(...) el hecho de **que la Junta de Personal tenga como una de sus funciones recibir información** sobre política de personal, evolución de las retribuciones, evolución del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento, **no puede ser calificado como un régimen específico de acceso a la información pública**, pues no contiene ninguna regulación relativa a la forma y modos en que puede acceder a dicha información y los medios y procedimientos para hacerla efectiva (...) De un lado porque las Juntas de Personal son órganos de representación de los funcionarios públicos, mientras que la negociación colectiva de las condiciones de trabajo se efectúan en las Mesa de Negociación, en cuyo seno de "los representantes de las Administraciones Públicas podrán concertar Pactos y Acuerdos con la representación de las organizaciones sindicales legitimadas a tales efectos, para la determinación de condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas Administraciones" (arts. 31 a 38 del EBEP). De manera que puede eventualmente haberse entregado tal información a los sindicatos o pactarse con ellos la forma de hacerlo, pero esto no impide que la Junta de Personal que no interviene en tales acuerdos y pactos pueda solicitar es misma información con fundamento en el derecho a*

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/03.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/26_MFomento_2.html

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/63_AEAT_4.html

la información reconocido y regulado en la LTBG. (...) el considerar que hay que limitar el acceso a los datos de todos y cada uno de los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo en la AEAT es un razonamiento tan generalizado y sin matices que no puede ser calificado como proporcionado, ni mínimamente justificado, ni atiende tampoco a las circunstancias del caso concreto, sino que lo extiende y refiere en general a todos los funcionarios de la entidad, por lo que no puede entenderse ajustado a lo que exige el art. 14.2 de la LTBG para restringir o limitar el derecho de acceso.

En similares términos se pronuncia la Sentencia 5/2019, de 21 de enero de 2019, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 6 de Madrid, sobre el ejercicio de acceso a la información del Comité de Empresa de la agencia EFE.

Este es el criterio también mantenido por la ya mencionada STS nº 748/2020 que, a la hora de analizar la posible consideración del Estatuto Básico del Empleado Público como normativa específica en materia de acceso a los efectos de la disposición adicional primera de la LTAIBG, concluía lo siguiente: (...) *artículo 40.1 A juicio de este Tribunal, el precepto transcrito no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados que representan y la información que les atañe.*

Dicha norma se limita a señalar que los representantes de los trabajadores (las Juntas de Personal de Personal y los Delegados de Personal) han de recibir información sobre determinados aspectos, entre ellos «la evolución de las retribuciones del personal». Una interpretación flexible de esta norma permitiría entender que bajo la expresión «evolución de las retribuciones» se incluyen las variaciones que se producen como consecuencia de la productividad y los criterios de reparto. Pero, en todo caso, aun cuando se acogiese una interpretación más restrictiva, el precepto no impide ni limita el derecho a tener acceso a otros datos distintos, incluyendo aquellos que inciden directamente en la retribución del personal al que representan. El mero hecho de ser destinatario natural de una información concreta no equivale limitar su derecho a solicitar una información pública distinta. En definitiva, el precepto en cuestión no fija límites o condiciones en el contenido de la información que puede solicitar y obtener las Juntas de Personal, por lo que no se constituye como un régimen jurídico específico de acceso a la información que desplace y sustituya al previsto en la Ley de Transparencia y Buen gobierno. (...)

No obstante lo anterior, es necesario recordar que en los supuestos en los que un representante de los trabajadores actúa en el marco de las relaciones laborales, debe ceñirse al marco normativo que las rige. Por lo cual, en este caso, este Consejo de Transparencia y

Buen Gobierno no puede entrar a valorar la existencia de este documento por la fundamentación en la que el solicitante justifica su existencia -el hecho de que el citado documento hubiera sido dado a conocer a las organizaciones sindicales en la reunión de 12 de abril de 2018-.

Como consecuencia de lo cual, este Consejo únicamente entra a valorar la solicitud de acceso, sin tomar por cierta la afirmación relativa a la existencia del documento.

En efecto, en el caso de que no existiera información pública a la que acceder, no podría ser proporcionada al solicitante. Esta misma conclusión se ha alcanzado en múltiples precedentes, por todos cita el procedimiento [R/0249/2018](#)¹⁰, donde se razonaba lo siguiente:

“(...) el objeto de una solicitud de información debe ser cualquier contenido o documento en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la LTAIBG (art. 13 de la LTAIBG). Bajo esa premisa, el conocimiento de información sirve de base para la rendición de cuentas por la actuación pública que predica la LTAIBG.

En opinión de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la concreta información que es objeto de solicitud no reúne las características de información pública, como objeto de una solicitud de información al amparo de la LTAIBG (...)”

Sin embargo, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tampoco puede aceptar la contestación dada por el Ministerio en este supuesto concreto en el que se motiva la denegación del acceso en la inexistencia de memoria justificativa relativa al cambio de las categorías de los centros penitenciarios.

Dado que la solicitud de acceso versa sobre la memoria justificativa de las actuales categorías, que han sido descritas por el Ministerio en su Resolución de 15 de diciembre de 2020, la respuesta a la misma debía referirse a la memoria justificativa de dichas categorías, existentes en la actualidad. Y, en el caso de que no existiese dicha memoria, debe motivar la denegación del acceso en la inexistencia de la citada memoria, y no de otras posibles memorias, como ha sucedido en el presente caso.

Por las razones expuestas, la presente reclamación debe ser estimada.

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 15 de diciembre de 2020.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

Memoria justificativa de la existencia de las actuales categorías de centros penitenciarios de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Si no existe información pública a la que acceder, deberá hacerse constar expresamente esta circunstancia en la respuesta que se ofrezca al reclamante.

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 1¹¹](#), 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 octubre¹²](#), 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, ante los Juzgados Centrales de lo 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-Administrativa¹³](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>