



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 220/2021

S/REF:

N/REF: R/0220/2021; 100-004991

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Entrega de mercancía y su pago a un transportista privado

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el interesado, 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 4 de febrero de 2021, solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR la siguiente información, relativa al envío de un paquete retenido:

- 1) *Transportista encargado del envío de la mercancía de Picassent a Aranjuez, supuestamente en fecha de enero de 2020.*
- 2) *Documentación y justificante de pago, que incluía el dinero retenido a los internos y el pago de la factura de transporte.*
- 3) *Documentación y justificante de entrega de la mercancía al transportista.*
- 4) *Información de si consta en las instalaciones del CP de Picassent el paquete que se afirma que no se envió a CP de Aranjuez.*

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

Se recuerda al CP que este mismo letrado recientemente obtuvo Sentencia estimatoria del Tribunal Supremo en Recurso de Casación, contra Instituciones Penitenciaria que no quería proveer información sobre la remisión de informes sobre la correspondencia recibida y remitida por parte de un interno, reconociendo el deber de cumplimiento por parte de Instituciones Penitenciaria la normativa sobre la transparencia como forma de control del ejercicio de los poderes públicos (Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Sentencia núm. 1519/2020 en Recurso de Casación; R. Casación/ 5239 /2019)

Por todo lo expuesto se ruega que se tenga que realizada en forma la petición y se acuerde conforme a lo solicitado.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, con fecha de entrada el 9 de marzo de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que solicita que se dicte resolución condenando la Administración a la entrega de la información requerida.
3. Con fecha 17 de marzo 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, contestando el Ministerio lo siguiente:

PRIMERO: El escrito que se presenta como “solicitud de acceso y transparencia” tuvo entrada en el Centro Penitenciario de Valencia a través del Registro electrónico el 4 de febrero de 2021. En el ASUNTO indicaba “Solicitud de Acceso Exp de Traslado de Pertenencia”, y exponía “Se viene a presentar por cuenta el interesado [REDACTED], solicitud de acceso a expediente de traslado de pertenencia”.

Este escrito nunca llegó a la Unidad de Información y Transparencia del Ministerio del Interior, ni fue gestionado por la aplicación GESAT, ya que como se puede apreciar en el asunto no se trata de una solicitud de información pública en los términos que recoge el art. 13 de la LTAIPBG.

En este sentido, el CTBG ha establecido (Resolución CTBG 712/2020), que “se considerará que la solicitud está justificada con la finalidad de la ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.

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

- Conocer cómo se toman las decisiones públicas.
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos.
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Consecuentemente, no estará justificada con la finalidad de la ley cuando:

No pueda ser reconducido a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

Cuando tenga por objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

Los tribunales de justicia también han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita la información pública”.

En este caso, lo que solicita el representante del interesado se ciñe a sus intereses particulares y no al objeto de la Ley.

SEGUNDO: Los documentos que se están solicitando tienen una finalidad ajena al conocimiento de cómo se toman las decisiones públicas, bajo qué criterios actúan nuestras instituciones o cómo se manejan los fondos públicos.

TERCERO: Los mencionados documentos son solicitados por el propio interesado en el procedimiento. Por ello, no cabe efectuar la solicitud a través del cauce de la LTAIPBG, sino mediante las vías que señalan las normas aplicables tanto al procedimiento administrativo común, como a los procedimientos propios de la Administración penitenciaria, conforme al art. 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; arts. 49 y 50 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria; arts. 317 y 318 del Reglamento Penitenciario (Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero); así como las demás disposiciones concordantes.

CUARTO: Entre la documentación aportada consta que el interesado había formulado anteriormente una queja o petición al juzgado, mediante escrito de 14 de mayo de 2020, reclamando la pérdida del equipaje, en aplicación del art. 76.2g de la Ley Orgánica General Penitenciaria, queja que fue desestimada por el Juez de Vigilancia Penitenciaria.

QUINTO: Por parte de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se aporta la siguiente información:

- Copia del documento de la empresa que realizó el transporte.
- Copia de la instancia del interno solicitando la retención de peculio para el pago de portes.
- E-mail del CP de Madrid VI al CP de Valencia confirmando la retención de la cuantía solicitada.
- Copia del escrito enviado al Juzgado de Vigilancia nº 1 de la Comunidad Valenciana sobre la situación de las pertenencias del interno.
- Resolución del Juzgado desestimando la queja presentada.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que la actuación del Ministerio del Interior ha de considerarse conforme a derecho.

4. El 27 de mayo 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, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, las cuales tuvieron entrada el 10 de junio de 2021, con el siguiente contenido:

(...) la Administración por una parte considera que no está obligada por la Ley de Transparencia a informar sobre tales elementos y por otra parte, aporta de forma tímida algunos documentos mostrando supuestamente una buena fe en el deber de colaboración.

En realidad esta actuación no hace nada más que manifestar el incumplimiento de las normas básica del deber de transparencia que le impone la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Lo único que se desprende de esta información desaguisada es que, según consta en el último oficio solo se envió una caja y un ventilador, cobrando la cantidad de 120 euros. Además se omite toda referencia a la maleta negra que supuestamente se entregó a la empresa de Transporte junto con la caja de pertenencia, y que se encuentra en contradicción con el mencionado oficio.

Desconocemos si lo que se envió, según los documentos contradictorios, fue entregado al CP de Aranjuez.

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

La administración ha únicamente exhibido los documentos requeridos por esta parte 1) y 3) pero no ha proveído a conceder la oportuna transparencia a la petición:

2) Documentación y justificante de pago, que incluía el dinero retenido a los internos y el pago de la factura de transporte.

4) Información de sí consta en las instalaciones del CP de Picassent el paquete que se afirma que no se envió a CP de Aranjuez.

Y a raíz de las alegaciones, en orden de averiguar si lo enviado se corresponde con lo entregado al CP de Aranjuez, se viene a solicitar un quinto elemento:

5) que el CP de Aranjuez informe concretamente que ha recibido y que ha entregado.

Consideramos que el cumplimiento parcial de la obligación de transparencia no implica el cumplimiento del deber de transparencia.

También es oportuno volver a recordar a la Administración la Sentencia del TS Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Tercera Sentencia núm. 1519/2020, que en Recurso de Casación de Unificación de Doctrina e Interés Casacional, que era parte este letrado se ha condenado a Instituciones Penitenciaria y a Consejo de Transparencia sobre la incorrecta interpretación del interés privado que no puede constituir causa de denegación de las solicitudes transparencia.

Y que el derecho de acceso en virtud de la Ley de Transparencia puede ser únicamente limitado en base al art. 14, y 15 y las causas de inadmisión son exclusivamente aquellas previstas por el artículo 18.

Por todo lo expuesto en base al cumplimiento parcial, esta parte viene a solicitar al CTBG, que tenga por realizadas las oportunas alegaciones que condene la administración a proveer la información requerida en base a la petición segunda: documentación que atestigüe el importe pagado a la empresa de transporte, justificante del importe retenido a los internos, y en base a la petición tercera: Información de sí consta en las instalaciones del CP de Picassent el paquete que se afirma que no se envió a CP de Aranjuez; en base a la petición 5 que informe concretamente que ha recibido y que ha entregado.

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 Consejo de Transparencia 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 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.*

En el presente caso, según consta en los antecedentes, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo legalmente establecido, sin que se haya alegado causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó

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>

de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al indicar que *“con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta”*.

4. En cuanto al fondo del asunto planteado, se solicita información relacionada con el envío de cierta mercancía desde el Centro Penitenciario de Picassent al de Aranjuez, supuestamente en fecha de enero de 2020, en los términos que constan en los antecedentes de hecho.

La Administración deniega el acceso a la información solicitada por silencio administrativo, aunque en fase de reclamación entrega cierta información que el reclamante considera insuficiente dado que, a su juicio, *“lo único que se desprende de esta información desaguisada es que, según consta en el último oficio solo se envió una caja y un ventilador, cobrando la cantidad de 120 euros. Además se omite toda referencia a la maleta negra que supuestamente se entregó a la empresa de Transporte junto con la caja de pertenencia, y que se encuentra en contradicción con el mencionado oficio”*.

Es cierto que, como alega el reclamante, la Sentencia núm. 1519/2020, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Supremo, en recurso de casación de unificación de doctrina e interés casacional, ha advertido sobre la incorrecta interpretación del interés privado, indicando que, por sí misma, no puede constituir causa de denegación de las solicitudes transparencia.

Con fundamento en esta sentencia, cabe analizar si el contenido de la solicitud de acceso pretende o no controlar la actuación de los poderes públicos, en los términos que señala el [preámbulo](#)⁷ de la LTAIBG.

En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno emitió, en fecha 14 de julio de 2016, en virtud de las competencias atribuidas en el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, el Criterio Interpretativo nº 3, que delimita el alcance del concepto de solicitud de información que tenga carácter abusivo, en los siguientes términos:

Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#preambulo>

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: "Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho".

Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos

Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos

Conocer cómo se toman las decisiones públicas

Conocer cómo se manejan los fondos públicos

Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

Los Centros Penitenciarios pertenecen a la llamada Administración Penitenciaria que se integra en la Administración Pública. Entre sus potestades se encuentran las sancionadoras, reglamentarias, organizativas, etc. De esta manera, se establece una relación de Derecho Público entre el Estado y el sujeto a cargo de la Administración Penitenciaria en cualquiera de sus ámbitos (detenido, penado o preso). Esta relación jurídica se mantendrá hasta que la persona sea puesta en libertad provisional o efectúe su condena completa.

El Tribunal Constitucional en distintas ocasiones ha considerado que la relación de los presos con la Administración Penitenciaria se trata de una relación de sujeción especial. En este sentido, puede aludirse a las sentencias

- *“STC 2/1981, de 30 Enero, sobre compatibilidad entre las sanciones penales y las administrativas.*
- *STC 2/1987, de 21 Enero, sobre la regulación administrativa de las infracciones penitenciarias.*
- *STC 120/1990, de 27 de Junio, sobre alimentación forzosa a reclusos en huelga de hambre”.*

En el caso ahora analizado, parece claro que solicitar información sobre si un transportista privado ha recibido o no una mercancía, si ésta consta en las instalaciones del Centro Penitenciario de Picassent o acceder a la documentación y justificante de pago de la misma, es una solicitud de acceso que sí guarda relación con la finalidad de rendición de cuentas del sector público que promulga la Ley. Esto es, someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, conocer cómo se manejan los fondos públicos o conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

A lo anterior, como señala el reclamante, hay que añadir la doctrina fijada por la Sentencia estimatoria núm. 1519/2020 del Tribunal Supremo - Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera, en Recurso de Casación 5239/2019, contra el Ministerio del Interior, reconociendo el deber de cumplimiento por parte de éste de la normativa sobre la transparencia como forma de control del ejercicio de los poderes públicos dentro del ámbito penitenciario.

En definitiva, tomando en consideración lo razonado en los fundamentos jurídicos precedentes, la reclamación presentada debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

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

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

- 1) *Transportista encargado del envío de la mercancía de Picassent a Aranjuez, supuestamente en fecha de enero de 2020.*
- 2) *Documentación y justificante de pago, que incluía el dinero retenido a los internos y el pago de la factura de transporte.*
- 3) *Documentación y justificante de entrega de la mercancía al transportista.*
- 4) *Información de si consta en las instalaciones del CP de Picassent el paquete que se afirma que no se envió a CP de Aranjuez.*

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 1⁸](#), 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 octubre⁹](#), 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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&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](#)¹⁰.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>