



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 16/03/2023  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-069808

**N/REF:** R/0691/2022; 100-007196 [Expte. 926 -2023]

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** MINISTERIO DEL INTERIOR

**Información solicitada:** Drogas y otras sustancias tóxicas incautadas en los establecimientos penitenciarios y centros de inserción social (CIS) desde el año 2000

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 10 de junio de 2022 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«CUANTAS APREHENSIONES O INTERVENCIONES DE DROGA U OTRAS SUSTANCIAS PROHIBIDAS O TÓXICAS SE HAN INCAUTADO EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS Y CIS DESDE EL AÑO 2000, POR CENTROS Y AÑOS.*

*TOTAL DE DROGAS U OTRAS SUSTANCIAS PROHIBIDAS O TÓXICAS SE HAN INCAUTADO DESDE EL AÑO 2000, POR AÑOS, CON INDICACIÓN DE UNIDADES. GRAMOS, ETC DE CADA UNA DE ELLAS».*

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

2. El Ministerio del Interior dictó resolución con fecha 4 de julio de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

*«Una vez analizada la información requerida, esta Secretaría General considera que habida cuenta de su estricto contenido, exhaustividad y características, su divulgación afectaría seriamente la seguridad de los establecimientos penitenciarios, de sus trabajadores e, indirectamente, a la propia salud de la población reclusa.*

*Dar carácter público a estos datos a nivel general, centro penitenciario a centro penitenciario, año a año en una serie temporal de los últimos veintidós años, supondría el riesgo de colocar a las instituciones penitenciarias en una situación de vulnerabilidad que comprometería seriamente la función pública que desempeña.*

*De las incautaciones que se realizan una parte muy considerable son sustancias cuya presencia en el interior de los centros penitenciarios significa la necesaria introducción ilegal desde el exterior mediante el uso de mecanismos o procedimientos que burlan los controles de seguridad existentes.*

*Facilitar esta información pone en riesgo las estrategias de seguridad que se implementan en la evitación de introducción de objetos y sustancias prohibidas, la investigación de actuaciones que pudieran conllevar la comisión de supuestos ilícitos penales, poner blanco sobre negro las debilidades y fortalezas penitenciarias en esta materia.*

*Siendo así, no se llega a comprender el interés público que pudiera haber en el conocimiento de esta información.*

*Se han comunicado en ocasiones datos concretos, incluso generales de las incautaciones llevadas a cabo, pero en todo caso analizando de forma previa que los mismos, así como las series temporales facilitadas, aspecto tremendamente relevante, no permitieran realizar o extrapolar de su análisis una auditoría de seguridad respecto de la mayor facilidad o dificultad que pudiera derivarse en relación con la introducción ilegal de sustancias en función de la consideración que pudiera concluirse de la información.*

*Se entiende por esta Secretaría General que la divulgación de la información solicitada podría poner en compromiso los planes y estrategias de seguridad de una institución pública, como la penitenciaria y, en este sentido, conculcar la clasificación de este tipo de materias como reservadas según el Acuerdo del Consejo*

*de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley 9/1968, sobre secretos oficiales, ampliado por Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994.*

*Siendo así que, el derecho de acceso a tal nivel de concreción entraría en colisión con lo establecido por el artículo 14.1.d) de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por cuanto la misma implicaría un perjuicio para la seguridad pública».*

3. Mediante escrito registrado el 28 de julio de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG con el siguiente contenido:

*«Entiendo que el acceso a la documentación y a los datos solicitados no pone en riesgo la seguridad de los establecimientos penitenciarios, sus trabajadores y la propia salud de la población reclusa en base al acuerdo del Consejo de Ministros de 1986 que regula la clasificación de materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales otorga "con carácter genérico" y NO SE PUEDE EXTENDER A TODO desde el momento que los planes de protección de todas aquellas personas sometidas a la misma, específicamente los de las autoridades y de los miembros de las Fuerzas Armadas, circunstancia que no se da en el caso de los funcionarios de prisiones (son funcionarios civiles del estado) ese carácter reservado no abarca también de modo genérico "a todos los planes de protección de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad" ni a la "seguridad y la defensa del Estado", por mucho que se quiera forzar su inclusión para el supuesto de la "seguridad de los centros penitenciarios".*

*Asimismo, entiendo que no es necesario la motivación del acceso a la información solicitada al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno , evidenciando una vez más que la discriminación hacia mi persona desde el momento que se me contesta "Siendo así, no se llega a comprender el interés público que pudiera haber en el conocimiento de esta información" y, en consecuencia, una evidente quiebra de derecho a tal información como ciudadano.*

*Que la solicitud de información se viene dando respuesta por parte del Gobierno a los diferentes grupos parlamentarios, publicándose en medios de comunicación sin*

---

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

*que sea motivo de ninguna vulneración de la seguridad pública, tal como se adjunta a continuación:*

*SOCIEDAD - Las cifras de la cantidad de droga incautada en las prisiones de España- El Gobierno responde a una pregunta de (...) (IU) y admite que se incautaron 26 kilos de hachís y casi medio kg entre heroína y cocaína.*

*ELPLURAL.COM Jueves, 12 de septiembre de 2019*

*<https://www.elplural.com/sociedad/lascifras-de-la-cantidad-de-droga-incautada-en-las-prisiones-de-espana-223798102-amp>».*

4. Con fecha 29 de julio de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio del Interior al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 12 de agosto de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

*«Como respuesta al reclamante deben darse por reproducidas las motivaciones aducidas en la contestación que le fue dada, que se considera suficientemente motivada.*

*Ante la manifestación del reclamante sobre la no afectación de la seguridad penitenciaria, de sus trabajadores y de la propia población reclusa por la divulgación informativa pretendida, esta Secretaría General entiende que dar pública referencia del total de drogas u otras sustancias prohibidas o tóxicas incautadas desde el año 2000 hasta la actualidad en los centros penitenciarios y CIS, podría producir un grave menoscabo de la seguridad penitenciaria, ello sin entrar a valorar que ofrecer estos datos entraría en colisión con competencias de seguridad ciudadana que exceden las propias de esta Secretaría General, recayendo en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en sus labores de investigación de las incidencias e incidentes penitenciarios que pudieran revestir características delictivas.*

*Es cierto, como alega el reclamante, que en otras ocasiones se ha informado sobre incidentes e incidencias penitenciarios, pero, y es muy relevante este dato, respecto a periodos temporales anuales o bianuales, en general pequeños, no en una serie temporal de veintidós años.*

*Divulgar públicamente estas informaciones, en la referida serie temporal, significaría un absoluto y grave menoscabo de la seguridad penitenciaria puesto que podría posibilitar un diagnóstico de la seguridad de las instalaciones ofreciendo una innecesaria información que colisionaría con los propios fines de esta Institución.*

*En definitiva, la responsabilidad institucional en materia de seguridad tanto del personal penitenciario como de la población reclusa así como de sus instalaciones, hacen claramente inconveniente acceder a facilitar toda la información solicitada ante el riesgo evidente que este acceso podría suponer».*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en 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<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose 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.

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

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

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide información relativa a las unidades de droga u otras sustancias tóxicas incautadas en los establecimientos penitenciarios y centros de inserción social (CIS) desde el año 2000, con el desglose por centro y año.

El Ministerio requerido denegó la información al considerar que la divulgación de esta información, de carácter reservado según el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, podría comprometer los planes y estrategias de seguridad de la institución penitenciaria, por lo que entraría en colisión con lo dispuesto el artículo 14.1.d) LTAIBG.

4. El examen de las razones alegadas para fundamentar la denegación del acceso ha de comenzar por la afirmación de que la información solicitada se encuentra sujeta a una calificación oficial de reserva en aplicación de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, pues, de apreciarse esta excepción, su carácter determinante haría innecesario el análisis de los demás motivos. Desde esta perspectiva, el Departamento ministerial fundamenta la calificación oficial de reserva en el citado Acuerdo, ampliado por los Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994, en el que se otorga con carácter genérico la clasificación de reservado a *los planes de seguridad de instituciones y organismos públicos* [punto Segundo, letra b)].

La regulación relevante a estos efectos está contenida en el artículo 4 de la citada Ley 9/1968, con arreglo al cual, la calificación de una materia en la categoría de secreto y reservado corresponde al Consejo de Ministros, a lo que añade el primer inciso del artículo 10.1 que tales calificaciones se conferirán mediante un acto formal. Pues bien, examinado el acto formal invocado por la Administración -el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, ampliado por Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994-, se constata que en la letra b) de su apartado segundo se otorga con carácter genérico, la clasificación de reservado a «*los planes de seguridad de instituciones y organismos públicos así como de las Unidades, Centros u Organismos de las Fuerzas Armadas y de los Centros de Producción de material de guerra.*»

Sin embargo, tal como se puso de manifiesto en la resolución de este Consejo R/111/2022, de 11 de julio, «*se ha de tener presente que, según se expone en el propio Acuerdo, la finalidad perseguida con la clasificación de determinadas informaciones que en él se opera es “proteger la seguridad y la defensa del Estado” y que, en coherencia con ello, la totalidad de las clasificaciones que se formulan tienen por*

*objeto informaciones referidas a las Fuerzas Armadas y están vinculadas a la seguridad y la defensa nacional.» En consecuencia, no cabe entender que el carácter abarque también, de modo genérico, a todos los planes de protección de instituciones penitenciarias y centros de inserción social, pues ello comportaría, como se señaló en la citada R/111/2022, «una interpretación extensiva de una excepción que es incompatible con el principio general de nuestro derecho que exige una interpretación estricta de las limitaciones al ejercicio de los derechos; demanda de interpretación estricta que, en el supuesto que nos ocupa, resulta aún más enérgica al afectar al deber general de transparencia de los poderes públicos dimanante del principio democrático y comportar una limitación de un derecho de rango constitucional, como es el derecho de acceso a la información pública.»*

En consecuencia, este Consejo no comparte la tesis de que la Ley 9/1968 y el Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 resulten aplicables al supuesto que nos ocupa.

5. En segundo lugar, por lo que respecta a la invocación del límite previsto en el artículo 14.1.d) LTAIBG, hay que tener presente que, como este Consejo ha señalado ya en múltiples resoluciones, el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional, que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante en sus pronunciamientos, como él mismo se ha encargado de recordar en la STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558), en cuyo fundamento jurídico tercero se señala que:

*«La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.*

*Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto*

*a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, 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».*

*De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: «[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.»*

Y concluye remarcando 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».*

Asimismo, en la STS de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574) se puntualiza que *«[p]or tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate.» (FJ, 4º)*

En consecuencia, la eventual aplicación de determinados límites legales a la información pública solicitada sólo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por nuestro ordenamiento y precisados por la doctrina del Tribunal Supremo en los términos que se acaban de exponer.



6. En este caso, el Ministerio indica en su resolución que facilitar el acceso solicitado pondría en riesgo tanto las estrategias de seguridad que se implementan en los centros para evitar la introducción de sustancias prohibidas como la investigación de actuaciones que pudieran conllevar la comisión de ilícitos penales, entre otras cuestiones.

La apreciación de la concurrencia del límite del artículo 14.1.d) LTAIBG ha de partir, sin embargo, de la diferenciación entre las dos cuestiones que el reclamante solicita.

Así, por lo que respecta a la primera de ellas, referida a las incautaciones y aprehensiones de droga por años (desde el 2000) y por centros penitenciarios, entiende el Ministerio que, si bien es cierto que en otras ocasiones se han proporcionado datos referidos a períodos pequeños, la divulgación en una serie temporal tan amplia (veintidós años) podría facilitar un diagnóstico de la seguridad de las instalaciones ofreciendo una innecesaria información que colisionaría con los propios fines de Instituciones Penitenciarias. Alega, en este sentido, que *«[d] e las incautaciones que se realizan una parte muy considerable son sustancias cuya presencia en el interior de los centros penitenciarios significa la necesaria introducción ilegal desde el exterior mediante el uso de mecanismos o procedimientos que burlan los controles de seguridad existentes.»*, evidenciándose, por tanto, las vulnerabilidades de los sistemas de seguridad.

Ciertamente, según aporta el propio reclamante, el Gobierno ha dado acceso a información relativa al número de personas fallecidas en centros penitenciarios por reacción adversa a sustancias psicoactivas y, también, las incautaciones realizadas por la Guardia Civil, la Policía Nacional y el Departamento de Aduanas e Impuesto de Aduanas por provincias y tipo de droga (en respuesta a preguntas parlamentarias); pero lo solicitado en el primer punto de la solicitud de información es la cantidad de drogas incautadas en cada centro penitenciario durante un período temporal muy amplio y resulta razonable entender que el acceso a esta información supone un riesgo para la seguridad de las instalaciones, del personal penitenciario y de la población reclusa, en la medida en que permite comprobar qué centros son los más vulnerables (o en los que se produce una mayor entrada de sustancias prohibidas como consecuencia de fallos en el sistema).

Es por ello, que este Consejo considera que, por lo que concierne a este primera cuestión, la aplicación del límite invocado resulta pertinente en tanto se constata que su divulgación supondría un perjuicio para la seguridad pública, sin que se aprecie la

existencia de un interés público o privado superior en acceder a esa información con el desglose solicitado.

7. A distinta conclusión ha de llegarse, sin embargo, con arreglo a los criterios y jurisprudencia antes expuestos, respecto de la segunda de las cuestiones planteadas por el reclamante en su solicitud de información. No se ha justificado, en este caso, en qué forma el acceso a las cantidades globales de droga aprehendida (u otras sustancias tóxicas) puede causar un perjuicio a la seguridad pública; pues los argumentos aducidos por el Ministerio se proyectan sobre la primera parte de la información solicitada pero son difícilmente trasladables a la segunda. La segunda cuestión se refiere a la cuantía total de las drogas y sustancias prohibidas incautadas anualmente en los centros penitenciarios, desglosada por tipo de droga, por cantidad (unidades o gramos), pero sin desagregar la información por centros, por lo que no permite identificar aquellos en los que se pueden presentar mayores problemas de seguridad.

No se aprecia, por tanto, el perjuicio para la seguridad de los centros penitenciarios y del personal que invoca el Ministerio y, por ello, no procede la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.d) LTAIBG, constatándose, además, un interés público superior en la divulgación de la información que permite conocer en qué medida la población reclusa y los centros penitenciarios presentan problemas de salud pública y de entradas irregulares de sustancias prohibidas.

8. En conclusión, el Ministerio debió conceder el acceso a parte de la información solicitada en aplicación de lo dispuesto en los artículos 14.2 y 16 LTAIBG, por lo que procede estimar parcialmente esta reclamación.

### 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

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

*«Total de drogas u otras sustancias prohibidas o tóxicas se han incautado desde el año 2000, por años, con indicación de unidades. gramos, etc. de cada una de ellas».*

**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 23.1<sup>7</sup>](#), 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<sup>8</sup>](#), 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-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2023-0165 Fecha: 16/03/2023

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>