



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 19/02/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00081573

N/REF: 2616/2023.

Fecha: La de firma.

Reclamante: FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO.

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Información solicitada: Empresas que emplean a personas presas.

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 3 de agosto de 2023 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), la siguiente información:

«Identificación de empresas que desarrollan trabajos en centros penitenciarios en los que se emplean a personas presas en centros penitenciarios gestionados por Instituciones Penitenciarias, documentos de los convenios u ofertas presentadas por estas empresas para el desarrollo de estos trabajos, número de presos que trabajan para cada una de estas empresas y salario que perciben».

2. EL MINISTERIO DEL INTERIOR dictó resolución con fecha 9 de agosto de 2023 en la que transcribe la relación de empresas que colaboraron con la entidad estatal "Trabajo

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

Penitenciario y Formación para el Empleo” en el año 2023; indicando, respecto a los documentos de convenios u ofertas presentadas, que *«el demandante realiza una petición que desborda las posibilidades de esta Entidad Estatal, siendo inviable dedicar recursos humanos a la labor de fotocopiar cientos de documentos teniendo en cuenta, además, la labor que previamente debe llevarse a cabo de comprobación de datos de carácter personal, de los que en algunos casos supondría la solicitud de la correspondiente “autorización expresa” del tercero afectado. Por tanto, en este caso y por este motivo procedemos a inadmitir esta parte de la información solicitada en base al artículo 18, apartado 1, letra c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (...).*

Respecto al número de presos que trabajan en cada una de las empresas y el salario que perciben, señala que *«(...) debe entender el solicitante que la ocupación laboral en los talleres externos fluctúa en función de las necesidades que a cada empresa colaboradora se le plantean, debiendo ser más preciso en su petición en cuanto al periodo de ocupación que sea de su interés».*

3. Mediante escrito registrado el 4 de septiembre de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que expone que:

«Solicité la identificación de empresas con trabajos que emplean a presos de centros administrados por IIPP, información que sí me han facilitado. Pero también el número de presos que hacen trabajos para cada una de estas empresas. Sobre esto señalan que, ya que el número fluctúa, debo ser más precisa, por lo que solicito o bien el número medio anual de trabajadores por empresa o el número a fecha 1 de septiembre, lo que consideren más viable o ambas si es posible.

También solicité las ofertas realizadas por estas empresas y convenios para la realización de trabajos en centros penitenciarios, lo que se me deniega por el alto volumen de documentos. Respecto a esto, entendiendo este argumento, solicito las ofertas y convenios de las diez empresas con más trabajadores».

4. Con fecha 4 de septiembre de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe

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

con las alegaciones que considere pertinentes. El 12 de enero de 2024 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...) En este sentido, Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo informa de lo siguiente:

«Primera.- Solicita sustituir la información solicitada originalmente por otra más concreta basada en el conocimiento sobre el número medio anual de trabajadores por empresas o su número a fecha de septiembre de 2023. En este sentido y dado que es una información más coherente con el espíritu que inspira la Ley de Transparencia, se le debe incluir en la Resolución que dicte ese Consejo el estado de empresas que durante el mes de septiembre mantuvieron una relación acordada con esta Entidad Estatal, así como el número de trabajadores que ésta destinó a su producción.

(TABLA)

Segundo.- Asimismo modifica la petición original por otra en la que solicita las ofertas y convenios de las diez empresas con las que esta Entidad mantiene relaciones con más trabajadores.

En este sentido, debemos aclarar que las empresas interesadas a colaborar con esta Entidad Estatal mediante su instalación en los espacios productivos de un centro penitenciario, acuerdan con sus responsables una serie de compromisos que les obligan, entre ellos el reparto de obligaciones, así como lo que se denomina tasa horaria por trabajador. Por tanto, debemos aclarar al peticionario que las empresas nunca realizan ofertas, sino que las condiciones de colaboración éstas basadas en un interés previo demostrado por las empresas, seguida de una negociación en la que quedan fijadas las condiciones de instalación más adecuadas a juicio de ambas partes. Tampoco se llevan a cabo Convenios sino Acuerdos de Colaboración, cuyas condiciones generales son públicas, encontrándose disponibles en la url

http://oatpfe.es/docs/repositorio/es_ES/empresas/condiciones.pdf».

5. Concedido trámite de audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, el 15 de enero de 2024 se recibió un escrito en el que pone de manifiesto que:

«A la vista de las alegaciones presentadas por el Ministerio de Interior, en las que nos facilita el número de trabajadores de las empresas que operan en centros penitenciarios, agradecemos su colaboración y nos mostramos satisfechos con la información recibida. Sin embargo, en cuanto a nuestra petición de la los convenios de

las diez empresas con más trabajadores, este ministerio nos ha remitido a un documento genérico en el que se establecen líneas generales pero no los acuerdos establecidos con cada una de estas empresas incluyendo la contraprestación económica».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver 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, 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.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información sobre las

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

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

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>

empresas que colaboran en centros gestionados por Instituciones Penitenciarias empleando a personas presas; en concreto: (i) identificación de estas empresas; (ii) convenios u ofertas presentadas para el desarrollo de los trabajos; y (iii) número de presos que trabajan para cada empresa, con el salario que perciben.

El organismo requerido resolvió conceder un acceso parcial a la información solicitada facilitando el acceso a la identificación de las empresas que colaboraron con la entidad estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo en el año 2023. Respecto de la información referida al número de presos que trabajan en tales empresas señala que, dado que la ocupación en los talleres fluctúa, debe precisarse el periodo de ocupación que resulte de interés y, por lo que concierne a la información relativa a las ofertas y convenios acuerda su inadmisión en aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG (acción previa de reelaboración).

Con posterioridad, a la vista del escrito de reclamación y de la acotación del objeto allí realizada, el Ministerio aporta la información referida al número de presos que trabajan en las empresas que desarrollan trabajos en centros penitenciarios del mes de septiembre de 2023 y, en lo que concierne a las diez ofertas y convenios de las empresas con más trabajadores, aclara que no se realizan ofertas, ni se firman convenios sino *acuerdos de colaboración* con condiciones generales públicas, cuyo contenido aporta a través de un enlace a un repositorio y un archivo .pdf que adjunta.

Concedido trámite de audiencia, la fundación reclamante se muestra conforme con la información del número de trabajadores ocupados, pero muestra su disconformidad con las condiciones generales de acuerdos o compromisos de colaboración remitidas, reiterando su solicitud de acceso *«a los convenios de las diez empresas con más trabajadores o, en su defecto, el acuerdo alcanzado con cada una de ellas en cuanto a contraprestación económica.»*

4. Sentado lo anterior, resulta necesario acotar el objeto de este procedimiento pues, a lo largo de su tramitación ambas partes, bien acotando el objeto de lo solicitado (en el caso de la Fundación reclamante), bien complementando la información facilitada la vista de la acotación (en el caso del Ministerio), han coadyuvado a la obtención de la información de forma prácticamente completa; circunscribiéndose únicamente la discrepancia a la parte de la información referida a los *convenios* o acuerdos firmados con las diez empresas con más trabajadores.

Sobre este particular, y a la vista de la invocación por el Ministerio de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG en su resolución inicial —por resultar inviable

«dedicar recursos humanos a la labor de fotocopiar cientos de documentos teniendo en cuenta, además, la labor que previamente debe llevarse a cabo de comprobación de datos de carácter personal, de los que en algunos casos supondría la solicitud de la correspondiente “autorización expresa” del tercero afectado»— la Fundación Civio acotó su pretensión de acceso en el escrito de reclamación a las *ofertas y convenios de las diez empresas con más trabajadores*. Como ya se ha adelantado, en el trámite de alegaciones de este procedimiento, el Ministerio señala que no se firman convenios, sino *acuerdos de colaboración*, y facilita las condiciones generales que rigen tales acuerdos, sin pronunciarse, sin embargo, sobre la viabilidad de aportar una información mucho más acotada de la que se pretendía en la solicitud inicial.

Con independencia de la nomenclatura o la denominación que reciba el instrumento en el que se formalice la relación con la empresa que realizan talleres penitenciarios (sea convenio, acuerdo o compromiso de colaboración), lo cierto es que las *condiciones generales* remitidas no satisfacen la pretensión de la Fundación reclamante, pues no dan respuesta a lo concretamente solicitado sin que, en esta fase, el Ministerio requerido haya alegado la concurrencia de causa de inadmisión o límite alguno de los previstos en los artículos 18, 14 y 15 LTAIBG, respectivamente.

5. Por tanto, dado que lo solicitado tiene la consideración de *información pública* con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG antes transcrito, procede la estimación de la reclamación a fin de que se complete la información ya facilitada con la copia de los acuerdos firmados con las diez empresas con más trabajadores.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO 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:

- Acuerdos firmados con las diez empresas con más trabajadores.

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

R CTBG
Número: 2024-0204 Fecha: 19/02/2024

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>