



## Resolución 617/2019

**S/REF:**

**N/REF:** R/0617/2019; 100-002875

**Fecha:** 19 de septiembre de 2019

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio del Interior

**Información solicitada:** Copia de Expediente disciplinario

**Sentido de la resolución:** Inadmisión a trámite

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante presentó solicitud, con fecha 3 de julio de 2019, dirigida a la SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (MINISTERIO DEL INTERIOR), en los siguientes términos:

*Desde el punto de vista del contenido esencial del derecho, tanto la Constitución como la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, establecen que el derecho de libertad sindical se encuentra integrado por los derechos y facultades que identifican y permiten su ejercicio (STC 11/1981).*

*Desde el punto de vista colectivo, la libertad sindical consiste en el derecho de los sindicatos al libre ejercicio de su actividad, tanto en su faceta de defensa y promoción de los intereses económicos que le son propios (SSTC 70/1982 y 73/1984), como, en general, en la defensa y promoción de los intereses de los trabajadores (SSTC 4/1983 y 39/1986).*

*Ha de plantearse el problema de hasta qué punto, en determinados casos, puede hablarse*

*de responsabilidad del Inculpado cuando en realidad es el propio ((órgano competente» EL QUE ESTÁ INCUMPLIENDO PRESUNTAMENTE SU OBLIGACIÓN DE REGULAR ACTIVIDADES O DE TOMAR MEDIDAS. Podrá darse una situación de Incumplimiento generalizado o admitido de ciertos deberes. En estos casos no parece ortodoxo seleccionar presuntamente a dos Jefes de Servicio para, ejemplarmente, erradicar dicho incumplimiento, ya que lo procedente es el cumplimiento previsto de la norma. A veces existen prácticas admitidas que, a la postre, pueden originar sanción cuando interese sancionar a un sujeto determinado, para salvaguardar la presunta negligencia de otros.*

**POR TODO ELLO ADJUNTO A USTED EL PRESENTE ESCRITO DE PERSONACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO.**

*Por otro lado, y a fin de asegurar el principio de contradicción y de Igualdad de armas previstos en el art.75 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Al indicar: "En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de Igualdad de los Interesados en el procedimiento". Que no puede sino considerarse como principio general del derecho y aplicable en todo caso y a tenor del artículo 53. Derechos del interesado en el procedimiento administrativo:*

*1. Además del resto de derechos, (ha de entenderse sin perjuicio del trámite de audiencia o vista y en aras precisamente a los principios mencionados en los artículos anteriores) previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos:*

***"a) Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos".***

***SOLICITA: copia de toda la documentación que obre hasta la fecha en el procedimiento en cuestión.***

2. Mediante resolución de fecha 16 de julio de 2019 (notificada el 12 de agosto de 2019), la SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (MINISTERIO DEL INTERIOR) contestó al solicitante lo siguiente:

*(...) le informo que no concurre en este caso ninguno de los requisitos previstos en el art. 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para ser considerado parte interesada en el procedimiento.*

*Por otro lado, el artículo 41 del Real Decreto Legislativo 5/15, Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, entre las garantías de la función representativa del personal prevé que "Los miembros de las Juntas de Personal y los Delegados de Personal, en su caso, como representantes legales de los funcionarios, dispondrán en el ejercicio de su función representativa de las siguientes garantías y derechos:*

*e) La audiencia en los expedientes disciplinarios a que pudieran ser sometidos sus miembros durante el tiempo de su mandato y durante el año inmediatamente posterior, sin perjuicio de la audiencia al interesado regulada en el procedimiento sancionador. "*

*En este sentido, le informo que el encartado en el expediente disciplinario nº 2019/28 no tiene acreditada la condición de Miembro de la Junta de Personal, Delegado Sindical o Cargo electivo a nivel provincial, autonómico o estatal en las organizaciones sindicales.*

3. Ante la citada contestación, el reclamante presentó, con fecha de entrada el 27 de agosto de 2019, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24<sup>1</sup> de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno \(en adelante, LTAIBG\)](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con, en resumen, el siguiente contenido:

(...)

*.-PRIMERO: (...)*

*En el caso que nos ocupa respecto de la citada denegación de personación de la Organización Sindical CSIF en el procedimiento y por tanto exclusión del acceso a la información que se solicita, es menester añadir:*

- El hoy reclamante se dirige a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (Unidad de Expedientes Disciplinarios) del Ministerio del Interior en su condición de Presidente del Sindicato CSIF en la provincia de Salamanca.*
- Invoca expresamente un interés legítimo, no solo a través del art.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sino que en su solicitud de acceso refiriendo parte de la jurisprudencia que argumenta el*

---

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

*Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el fundamento jurídico 5 de la Resolución R/0159/2017 y fecha 27 de junio de 2017, reproduce la noción de interés profesional o económico, traducible en una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico, estableciendo un vínculo especial respecto de la afiliación del sujeto inculcado en el procedimiento y también en cuanto a intereses individuales y colectivos tanto de los empleados públicos como de las organizaciones que los representan.*

- *Indica que tal vínculo plasmado en un interés legítimo está relacionado con la inseguridad jurídica y la indefensión que supone la inculcación del perseguido en el procedimiento, es decir un perjuicio que trata de evitar accediendo a una información al personarse en el procedimiento para adquirir una ventaja o beneficio cierto actual y también futuro en el objetivo de defensa y archivo del expediente.*
- *Añade, la legitimación que la Constitución y otras normas de nuestro Ordenamiento confieren a los sindicatos en la representación y defensa de los trabajadores.*

*Todo ello teniendo en cuenta, que el reclamante peticionario de personación ha solicitado TODA LA INFORMACIÓN QUE OBRABA EN EL PROCEDIMIENTO, de esa forma, la concerniente a la información previa nº 2019/0076, obra evidentemente en el procedimiento disciplinario citado por cuenta en el acuerdo de iniciación por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio del Interior y fecha de 1 de julio de 2019 se alude a la misma como fundamento y base de la inculcación. Así, cabe en este punto señalar que Los artículos 12, 13 y 17.3 de la LTAIPBG permiten a cualquier persona solicitar información pública sin exigir la condición de interesado, ni que el procedimiento esté concluido, ni que tenga que justificar o motivar su solicitud. Debiendo prevalecer la publicidad sobre la reserva, salvaguardando, en su caso, los datos personales.*

*Por otra parte, si se considerase que dicha información previa nº 2019/0076 y además el resto de la solicitada constreñida en el procedimiento disciplinario número 2019/0028 ambas documentaciones ya citadas, forman parte del mismo procedimiento en curso aun y afectados por la limitación del art.14.1.e) de la LTAIPBG, a tenor de la Disposición Adicional Primera que en el punto 1 que determina: " la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo". Entonces habrá de sopesarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuando dispone que los interesados en el procedimiento tienen derecho, según el art. 53:*

*"a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en*

*los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. ASIMISMO, TAMBIÉN TENDRÁN DERECHO A ACCEDER Y A OBTENER COPIA DE LOS DOCUMENTOS CONTENIDOS EN LOS CITADOS PROCEDIMIENTOS"*

*.-SEGUNDO: POR ÚLTIMO, EN LO RELATIVO A LA DESESTIMACIÓN PRESUNTA DE LA SOLICITUD DE ACCESO DEL INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO (...)*

- Es obvio que el solicitante el funcionario D. JOSÉ LUIS CURTO LUIS es interesado en el procedimiento conforme al art.4 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, mencionada.*
  - El interesado invoca un interés legítimo en su solicitud al art.53 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en relación al art.4 de la misma norma.*
- (...)*

## 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<sup>2</sup>](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12<sup>3</sup>](#), regula 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*".

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

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 cuanto al fondo del asunto, y tal y como ha quedado descrito en los antecedentes de hecho de la presente resolución, el reclamante solicitó, como representante sindical, su personación en un procedimiento disciplinario de un trabajador de Instituciones Penitenciarias en base a lo previsto en la [Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical<sup>4</sup>](#); y, una vez reconocida su condición de interesado en el mismo, solicitó la documentación relativa al citado procedimiento disciplinario, en base a lo previsto en el [artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>5</sup>](#), relativo a los *Derechos del interesado en el procedimiento administrativo*.

El citado artículo establece en su apartado 1 a), que *1. Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos: a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.*

Por lo tanto, su solicitud de documentación no se refiere a una solicitud de información instada por el procedimiento establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sino en el del marco de los derechos que asisten a los interesados en los procedimientos administrativos. Condición, que además, no le ha sido reconocida, conforme consta en la resolución recurrida porque *no tiene acreditada la condición de Miembro de la Junta de Personal, Delegado Sindical o Cargo electivo a nivel provincial, autonómico o estatal en las organizaciones sindicales.*

4. Sentado lo anterior, entendemos que incoado y tramitado un procedimiento administrativo al amparo de una norma concreta (en el que se considera que tiene derecho a personarse) no

---

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-16660>

<sup>5</sup> <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a53>

puede resolverse bajo el amparo de otra norma diferente, puesto que lo prohíbe el principio de seguridad jurídica.

Se trata de la llamada "*técnica del espiguelo*", que consiste en mantener la validez de las normas favorables e impugnar la de otras que puedan tener relación con ellas o, dicho de otra manera, utilizar en un procedimiento la norma que más conviene en cada momento, desechando otra que no interesa. O incluso, seleccionar los artículos más favorables -o sólo parte de ellos- de diferente normativa, en principio incompatibles, para ejercer o disfrutar de un derecho.

Así lo ha mantenido este Consejo de Transparencia en ocasiones anteriores (por ejemplo, en la Resolución RT/0258/2016, en la que se razonaba lo siguiente: "(...) *este Consejo considera que no resulta posible acudir por el ciudadano o por la administración a la técnica del "espiguelo" consistente en seleccionar las normas más favorables de distintos cuerpos normativos para dotarse, así, de un régimen jurídico ad hoc y desvinculado de los cauces legalmente establecidos para la creación de un derecho. Entre otros fundamentos de tal aseveración se encuentra la garantía del principio de seguridad jurídica, principio que se entiende como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando "la claridad y no la confusión normativa", así como "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho" - SSTC 46/1990, de 15 de marzo, F.J. 7; 36/1991, de 14 de febrero, F.J. 5; y 37/2012, de 19 de marzo, F.J. 8, entre otras-*

El Tribunal Supremo la denomina *rechazable técnica del "espiguelo normativo"* (por todas, [STS de 15 de septiembre de 2014](#)<sup>6</sup> y las que en ella se citan).

Como se ha expuesto anteriormente, la vía contemplada en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas tiene como finalidad garantizar los derechos de los que ostentan la condición de interesado en un procedimiento administrativo, entre ellos el de *obtener copia de los documentos contenidos* en el mismo, con el objetivo de que la esfera jurídica de los derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones Públicas se encuentra protegida, tal y como anuncia su Preámbulo. Por su parte, la vía del acceso a la información contemplada en la normativa de transparencia se enmarca en el binomio ciudadano/Gobierno y Administración, configurándose tal vía de acceso como un derecho en virtud del cual «los ciudadanos pueden

---

<sup>6</sup> <https://app.vlex.com/#ES/search/jurisdiction:ES/rechazable+t%C3%A9cnica+del+espiguelo+normativo/ES/vid/542198406>

conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, como se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones».

Debe tenerse en cuenta que, tal y como manifiesta el reclamante en su escrito de reclamación, .

En este sentido, no podemos amparar que presentada una solicitud de información al amparo del artículo 53 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se pretenda reclamar por la falta de respuesta a la documentación solicitada por la vía del artículo 24 de la LTAIBG. Cuando además, la solicitud de la copia del expediente disciplinario se ha realizado en calidad de interesado en el procedimiento disciplinario, solicitando previamente su personación como representante sindical, que no le ha sido concedida.

5. Por otra parte, y en cuanto a la parte de su reclamación relativa a la solicitud de información efectuada por el funcionario objeto del expediente disciplinario y que no ha sido contestada por la Administración, cabe señalar, sin entrar a analizar la cuestión de la representación del reclamante, que conforme consta en los antecedentes de hecho, el funcionario (interesado en el procedimiento disciplinario) solicitó la documentación relativa al citado procedimiento, en base a lo previsto en el [artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)<sup>7</sup>, relativo a los *Derechos del interesado en el procedimiento administrativo*.

Por lo que, es igualmente de aplicación lo argumentado anteriormente por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En consecuencia, por todos los argumentos expuestos anteriormente, la presente Reclamación debe ser inadmitida.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **INADMITIR a trámite** la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 27 de agosto de 2019, contra la resolución de la SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (MINISTERIO DEL INTERIOR).

<sup>7</sup> <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a53>



De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>8</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>9</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, 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-Administrativa<sup>10</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

---

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

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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