



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0219/2016

FECHA: 23 de agosto de 2016

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] (Miembro de la Ejecutiva Nacional de la AGRUPACIÓN DE LOS CUERPOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS - ACAIP), el 25 de mayo de 2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] presentó el 12 de abril de 2016, una solicitud de acceso a la información dirigida al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), con el siguiente contenido:

1. Número de vigilantes de seguridad privada existentes para realizar las tareas específicas encomendadas por contrato, desglosados por centros penitenciarios.
2. Número de total de vigilantes de seguridad privada existentes que desempeñan el servicio "con armas".
3. Empresas de seguridad adjudicatarias del contrato, indicando el número total de vigilantes de seguridad que cada una de ellas aporta.
4. Relación de empresas de seguridad asignadas por centros penitenciarios.

ctbg@consejodetransparencia.es



2. Mediante Resolución de 10 de mayo de 2016, el MINISTERIO DEL INTERIOR comunicó a [REDACTED] lo siguiente:

- Los datos sobre el número de vigilantes que prestan servicios de seguridad en cada centro penitenciario se engloban dentro de los respectivos planes de seguridad, pudiendo comprometer la seguridad pública su difusión.

Asimismo, se le proporcionaba las empresas que prestan servicios de seguridad en los centros penitenciarios, de acuerdo con la siguiente distribución: prisiones de Andalucía, Canarias, Ceuta y Melilla; prisiones de Asturias, Cantabria, Castilla y León, Galicia y La Rioja; prisiones de Madrid, Castilla- La Mancha y Extremadura; prisiones de Navarra, Aragón, Baleares, Comunidad Valenciana y Murcia.

3. El 25 de mayo de 2016, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia una Reclamación de [REDACTED], en aplicación de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, manifestando que *la respuesta recibida no contesta todas las cuestiones planteadas, ya que adolece de lo siguiente:*

- a. No aporta información sobre el número total de vigilantes que usan armas.
- b. Falta la información sobre el número total de vigilantes que trabajan en cada una de las empresas adjudicatarias de seguridad privada.

4. El 2 de junio de 2016, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó al MINISTERIO DEL INTERIOR, la documentación obrante en el expediente para alegaciones. El Ministerio presentó sus alegaciones, el día 14 de junio de 2016, que se resumen en lo siguiente:

- En la resolución de 10 de mayo de 2016, del Director del Gabinete de Coordinación y Estudios se facilitaron los datos sobre las empresas que prestan servicios de seguridad en los centros penitenciarios, no obstante se completa la información solicitada con los siguientes datos:
 - El número total de puestos de trabajo contratados para el contrato de apoyo a la seguridad en centros penitenciarios asciende a 203, de los cuales 49 se prestan portando arma de fuego reglamentaria y 154 no requieren esta premisa, en total el número de vigilantes que prestan servicios asciende a 908.
 - El desglose de vigilantes por puestos sin arma y con arma requeriría una reelaboración previa pues es un dato que no se recoge en la actualidad, al no ser necesario para la organización y seguimiento del contrato, así mismo aportar el citado dato podría afectar a la seguridad de los centros.



- Finalmente, en cuanto al número concreto de vigilantes que cada empresa destina en cada centro penitenciario, con arma o sin ella, se ratifica la respuesta dada en la resolución de 10 de mayo, dado que estos datos están incluidos en los respectivos planes de seguridad y protocolos de actuación del centro, por lo tanto su difusión afectaría a la seguridad pública y justifica la denegación del acceso a dichos datos.
- Acceder a los protocolos de actuación y planes de seguridad de los centros penitenciarios afectaría gravemente a la seguridad de los mismos, ya que conocer el número de efectivos que vigila cada centro penitenciario y cuántos de ellos portan armas puede dejar al descubierto posibles vulnerabilidades en la seguridad.

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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 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”.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En cuanto al fondo del asunto, el Reclamante solicita que se le informe, en primer lugar, sobre el número de vigilantes de seguridad privada existentes para realizar las tareas específicas encomendadas por contrato, desglosados por centros penitenciarios.

La Administración contestó al Reclamante, como él mismo reconoce, con ocasión de otra pregunta relativa a las altas y bajas de vigilantes privados. Además, en vía de Reclamación se ha completado parcialmente esa respuesta, indicándose que el número total de puestos de trabajo contratados para el contrato de apoyo a la



seguridad en Centros penitenciarios asciende a 203 y en total el número de vigilantes que prestan servicios asciende a 908.

Falta por informar, por tanto, sobre el desglose de vigilantes por Centros penitenciarios.

A juicio de la Administración, *conocer el número concreto de vigilantes que cada empresa destina en cada Centro penitenciario, con arma o sin ella, son datos incluidos en los respectivos planes de seguridad y protocolos de actuación de cada Centro, por lo que su difusión afectaría a la seguridad pública al dejar al descubierto posibles vulnerabilidades en la seguridad*, por lo que es de aplicación al presente supuesto el artículo 14.1 d) de la LTAIBG, según el cual *el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la seguridad pública*.

En cuanto a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información este Consejo de Transparencia ha elaborado el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, que se resume a continuación:

Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

La seguridad ciudadana es la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica. En este sentido, la seguridad ciudadana se configura como uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho. Las demandas sociales de seguridad ciudadana van dirigidas esencialmente al Estado, pues es apreciable una conciencia social de que sólo éste puede asegurar un ámbito de



convivencia en el que sea posible el ejercicio de los derechos y libertades, mediante la eliminación de la violencia y la remoción de los obstáculos que se opongan a la plenitud de aquellos. La Constitución Española de 1978 asumió el concepto de seguridad ciudadana (artículo 104.1), así como el de seguridad pública (artículo 149.1.29^a). Posteriormente, la doctrina y la jurisprudencia han venido interpretando, con matices, estos dos conceptos como sinónimos, entendiendo por tales la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana.

En base a estos parámetros, el MINISTERIO DEL INTERIOR tiene encomendadas, entre sus funciones, la preparación y ejecución de la política del Gobierno en relación con la administración general de la seguridad ciudadana; la promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente en relación con la libertad y seguridad personal, en los términos establecidos en la Constitución Española y en las leyes que los desarrollen, así como la administración y régimen de las instituciones penitenciarias.

Por lo tanto, solicitándose, en el presente caso, información concreta sobre *el número de vigilantes que cada empresa destina en cada Centro penitenciario*, su divulgación, a juicio de este Consejo de Transparencia, puede poner en riesgo la seguridad interna tanto de los propios vigilantes de seguridad como de reclusos y de los funcionarios que en ella trabajan, así como de la población civil, derivado de posibles agresiones externas a dichos Centros por grupos de delincuencia de toda índole, máxime si tenemos en cuenta los peligros reales y potenciales que actualmente existen en la sociedad europea en general y en la española en particular.

También a juicio de este Consejo, aunque el solicitante de la información es miembro de un Sindicato de Instituciones Penitenciarias, que representa los intereses de sus afiliados en particular y, en general, las condiciones laborales de todos los trabajadores y su labor tiene un claro componente social derivado de la propia Constitución Española, no existe un interés suficientemente poderoso que justifique la publicidad o el acceso a la información requerida con evidente riesgo de perjudicar y poner en peligro la seguridad pública ciudadana e, incluso, la integridad física de las personas.

Por lo tanto, procede desestimar la Reclamación presentada, en este punto, al ser de aplicación el límite del artículo 14.1 d) de la LTAIBG.

4. La segunda petición del Reclamante se refiere al *número de total de vigilantes de seguridad privada existentes que desempeñan el servicio "con armas"*.

En este punto, la Administración no respondió en el momento inicial. Sin embargo, en vía de Reclamación ha manifestado a este Consejo de Transparencia que *49 servicios de vigilancia se prestan portando arma de fuego reglamentaria y 154 no requieren esta premisa*.



Por lo tanto, debe estimarse por motivos formales la Reclamación en este punto, por lo que la Administración debe remitir esa información al Reclamante ya que no consta en el expediente que la misma haya sido aportada al solicitante.

5. La tercera petición del Reclamante se refiere a la identificación de las empresas de seguridad adjudicatarias del contrato, indicando el número total de vigilantes de seguridad que cada una de ellas aporta.

En este punto, el propio Reclamante reconoce que se le ha contestado parcialmente, puesto que sí se han identificado a las empresas de seguridad adjudicatarias aunque no se ha indicado el número total de vigilantes de seguridad que cada una de ellas aporta.

A juicio de la Administración, conocer este aspecto *afectaría a la seguridad pública al dejar al descubierto posibles vulnerabilidades en la seguridad*, por lo que también es de aplicación al presente supuesto el artículo 14.1 d) de la LTAIBG, citado anteriormente. A juicio de este Consejo de Transparencia, conocer el número total de vigilantes de seguridad que cada una de las empresas de seguridad aporta, sin efectuar el desglose de vigilantes por Centros penitenciarios, no pone en peligro la seguridad pública. Se trataría de una información estadística global, tan aséptica o comprometida como la relativa al número total de vigilantes que prestan sus servicios para Instituciones Penitenciarias, información que ya ha sido facilitada por la Administración, según se ha visto en el Fundamento Jurídico anterior.

No obstante, en este apartado hay que comprobar también si, tal y como alega la Administración, resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG, en relación con la solicitud de información relativa, en palabras de la Administración, al *número total de vigilantes que trabajan en cada una de las empresas adjudicatarias de seguridad privada*.

Hay que matizar que la solicitud de información no se refería al número total de vigilantes que trabajan en las empresas de seguridad, lo cual sería una cuestión que no entraría en el ámbito de aplicación de la LTAIBG, al no ser información pública, sino de conocimiento estrictamente privado de cada una de las empresas. Como se ha indicado al principio de este apartado, lo que el Reclamante desea conocer es *cuántos vigilantes aporta cada empresa de seguridad adjudicataria*.

Pues bien. A juicio de este Consejo de Transparencia, facilitar esta información puede suponer una labora previa de reelaboración, en los términos que se detallan en el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, de este Consejo de Transparencia, que se resume a continuación:

El artículo 18.1 c) de la LTAIBG establece que Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

- *En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia*



de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

- Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

- I. El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrársela al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) 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”.

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

- II. El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son



los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.

En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.

- III. *Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: "Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso".*
- IV. *En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes.*

En este sentido, la Ley 19/2013, establece en su artículo 5.4 que la Administración debe establecer "los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada..."

Esta recomendación que supone una buena práctica y que opera desde la entrada en vigor de la Ley, puede relacionarse con la situación actual de los documentos e informaciones archivadas que, en muchos casos fueron objeto de elaboración y archivo en formatos PDF y similares.

En este caso, la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración.

En el presente caso, la información solicitada debe elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, algunas ajenas al propio Ministerio: a) las de carácter manual (es decir, los propios expedientes administrativos de contratación) que afectan a los más de 70 Centros penitenciarios distribuidos por todo el territorio nacional o b) los diferentes Pliegos de contratación, elaborados algunos de ellos por la Sociedad de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios, Sociedad Anónima - la empresa pública que actúa



como órgano de contratación de determinados contratos de vigilancia en Centros Penitenciarios (por ejemplo, en los servicios consistentes en la vigilancia de la parcela, guardería de las edificaciones y mantenimiento de las instalaciones existentes en el Centro Penitenciario y Centro de Inserción Social de Ceuta – expediente [14.086.CP507.SV.03](#), o en el Centro Penitenciario I de Soria - expediente [14.087.CP506.SV.03](#), o de las instalaciones existentes en el Centro Penitenciario de Málaga II en Archidona - expediente [13.104.CP510.SV.03](#), o en las instalaciones de seguridad y obras complementarias del Centro Penitenciario de Norte III en Zubieta (San Sebastián) – expediente [2011.172A](#); Ver dirección URL <https://contrataciondelestado.es/wps/portal>)

Por lo tanto, la Reclamación debe ser desestimada en este apartado, al ser de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

6. La última de las peticiones del Reclamante a la Administración se centraba en conocer la *relación de empresas de seguridad asignadas por centros penitenciarios*

Esta cuestión ha sido contestada parcialmente, ya que sí se ha identificado a las empresas de seguridad que prestan sus servicios para Instituciones Penitenciarias, aunque no se ha desglosado dicha información por Centros penitenciarios.

Sin embargo, la Reclamación presentada ante este Consejo de Transparencia nada dice respecto a este punto, por lo que no puede ser valorado en la presente Resolución.

7. En conclusión, y de acuerdo con lo anterior, debe estimarse parcialmente por motivos formales la Reclamación presentada, al entender que la información relativa a los efectivos que *desempeñan el servicio "con armas"*, si bien ha sido aportada a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en vía de reclamación, no consta que haya sido remitida al solicitante.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente por motivos formales la Reclamación presentada, el 25 de mayo de 2016, por [REDACTED] (Miembro de la Ejecutiva Nacional de ACAIP), contra el MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la información adicional remitida a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en vía de reclamación.



TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, acredite ante este Consejo de Transparencia la información enviada al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez