



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0269/2016

FECHA: 13 de septiembre 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], en calidad de miembro de la Ejecutiva Nacional de la AGRUPACIÓN DE LOS CUERPOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (ACAIP), mediante escrito con entrada el 21 de junio 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], en calidad de miembro de la Ejecutiva Nacional de la ACAIP, presentó mediante escrito de fecha 12 de abril de 2016, solicitud de acceso a la información, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), dirigida a la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias (en adelante SGIIPP) del MINISTERIO DE INTERIOR, en la que solicitaba siguiente información:
  - *Número de funcionarios pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FFCCSE) que prestan sus servicios o están destinados en los establecimientos penitenciarios dependientes de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias durante el periodo 2010 a 2015, desglosado por años y por centros.*

[ctbg@consejodetransparencia.es](mailto:ctbg@consejodetransparencia.es)



2. El 10 de mayo de 2016, la SGIIPP del MINISTERIO DEL INTERIOR dicta Resolución informando a [REDACTED], en calidad de miembro de la Ejecutiva Nacional de la ACAIP, de que *dicha información tiene carácter reservado, por lo que el acceso a esos datos puede suponer un peligro para la seguridad pública.*
3. El 16 de junio de 2016, [REDACTED], en calidad de miembro de la Ejecutiva Nacional de la ACAIP, interpuso Reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, contra la Resolución del Secretario General de Instituciones Penitenciarias del MINISTERIO DEL INTERIOR, en la que alegaba, que *no se comparte el sentido de la Resolución, en tanto en cuanto la información que solicité era de carácter numérico, es decir, el número de efectivos, sin pretender conocer otro dato, que podría afectar a la seguridad como los puestos o servicios a cubrir, los turnos de cada puesto o cualquier extremos sobre cómo tiene que ejecutarse el servicio.*

Dicha Reclamación tuvo entrada en este Consejo de Transparencia el día 21 de junio de 2016.

4. El 27 de julio de 2016, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó al MINISTERIO DEL INTERIOR la documentación obrante en el expediente para alegaciones, que tuvieron entrada el día 23 de agosto de 2016, y que se resumen en lo siguiente:
  - *Hay que puntualizar que los efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad destinados a la vigilancia y protección de los recintos penitenciarios se asignan de acuerdo con las necesidades que se fijan en los correspondientes planes de seguridad, a la vista de diversas variables como son los niveles de activación del Plan de Prevención antiterrorista. No se trata de datos de efectivos generales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como pueden ser el número de efectivos que puedan estar destinados en las distintas Comisarías o Comandancias de la Guardia Civil, para el ejercicio de todas las funciones que les corresponden en sus ámbitos territoriales, sino que lo que se pide es el número de efectivos concretos utilizados en la ejecución de los planes de seguridad de vigilancia y protección de las distintas instalaciones penitenciarias.*
  - *Los artículos 35, apartado h), y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establecen que, los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, entre otros, tienen el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros, que se formalizará en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación.*
  - *La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece en su artículo 14,*



apartados a), d) y g), que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando el acceder a la información suponga un perjuicio para la seguridad nacional y la seguridad pública y las funciones de vigilancia. De conformidad con la normativa reguladora de materias clasificadas y, en concreto, el Acuerdo del Consejo de Ministro de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la ley de secretos oficiales, se otorga la calificación de reservado a los planes de seguridad de Instituciones y organismos públicos, así como a los planes de protección de todas aquellas personas sometidas a la misma, las plantillas de personas, de medios y de equipo de las Unidades. Asimismo, los Acuerdos del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 1986 y 6 de junio de 2014, otorgan, con carácter genérico, la clasificación de secreto a la estructura, organización, medios y técnicas utilizados en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Como la solicitud se refiere al número de efectivos de las Fuerzas de Seguridad del Estado asignados a funciones de vigilancia y protección en el desarrollo de los planes de seguridad correspondientes, su divulgación puede afectar a la vulnerabilidad y efectividad de las funciones asignadas y por ello, de acuerdo con la normativa expuesta, se les otorga el carácter de reservado. Por tanto, ha de aplicarse el límite previsto en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

- Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la revelación de informaciones confidenciales o expresamente clasificadas por el Consejo de Ministros con la categoría de "reservada" o "secreto", conforme a la Ley de secretos oficiales, se encuentra tipificada penalmente (arts. 415 y 417 del Código Penal)

## 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 Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno 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".



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, este Consejo de Transparencia debe hacer una serie de puntualizaciones sobre la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información y a la forma en que la Administración debe interpretarlos.

En este sentido, este Consejo se ha pronunciado en numerosas ocasiones, llegando a dictar el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, según el cual 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*).

En el presente caso, la Administración contestó al solicitante aplicando el límite de manera automática, puesto que se limitó a invocar la causa por la que deniega la información (*puede suponer un peligro para la seguridad pública*), pero sin justificar por qué llegó a esa conclusión y no realizó, en consecuencia, ninguno de los test precitados. Es en vía de Reclamación cuando la Administración realiza un esfuerzo de explicación más profundo, sosteniendo que *se otorga la calificación de reservado a los planes de seguridad de Instituciones y organismos públicos, así como a los planes de protección de todas aquellas personas sometidas a la misma, las plantillas de personas, de medios y de equipo de las Unidades y como la solicitud se refiere al número de efectivos de las Fuerzas de Seguridad del Estado asignados a funciones de vigilancia y protección en el desarrollo de los planes de seguridad correspondientes, su divulgación puede afectar a la vulnerabilidad y efectividad de las funciones asignadas y por ello se les otorga el carácter de reservado*.

4. Respecto al concepto y aplicabilidad del término *Seguridad pública*, se ha pronunciado ya este Consejo de Transparencia con anterioridad - por ejemplo en



el Fundamento Jurídico Tercero de la Resolución R/0219/2016, sobre el número de vigilantes que cada empresa de seguridad destina en cada Centro penitenciario - en los siguientes términos:

*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 149.1.29ª). 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. Es a la luz de estas consideraciones como se deben interpretar la idea de seguridad ciudadana y los conceptos afines a la misma, huyendo de definiciones genéricas que justifiquen una intervención expansiva sobre los ciudadanos en virtud de peligros indefinidos, y evitando una discrecionalidad administrativa y una potestad sancionadora genéricas (Exposición de motivos de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad 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, posteriormente, incluso de la población civil, derivada 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.*

5. Por otro lado, en la resolución dictada con fecha 30 de agosto de 2016, dictada en el marco de la reclamación con nº de expediente R/0241/2016, este Consejo de Transparencia resolvió una cuestión muy similar a la del caso que nos ocupa, también a raíz de una solicitud presentada por el mismo interesado.

*En efecto, en dicho expediente, la solicitud era el Número de efectivos de la Guardia Civil que están destinados o prestan sus servicios en Establecimientos Penitenciarios dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias durante el periodo 2010 a 2015, desglosado por años y por centros.*

En la mencionada resolución, cuyos argumentos se dan por reproducidos, también se consideraba de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1 d) de la LTAIBG.

Estos razonamientos son aplicables también al presente caso, relativo al número de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que prestan servicios en los Centros penitenciarios españoles *desglosado por años y por centros*, pues se puede poner en riesgo la seguridad interna tanto de los propios responsables de la seguridad como de reclusos y de los funcionarios que en ella trabajan, así como, posteriormente, incluso de la población civil, derivada de posibles agresiones externas a dichos Centros.

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

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] el 21 de junio de 2016, contra la Resolución de fecha 10 de mayo de 2016 del MINISTERIO DEL INTERIOR.

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