



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0291/2016

FECHA: 27 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] con entrada el 4 de julio 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 mayo de 2016 una solicitud de acceso a la información dirigida al MINISTERIO DEL INTERIOR, en base a 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:

El día 9 de febrero de 2016 tuvo lugar en la sede del Ministerio del Interior una reunión para tratar la posible activación de la tercera fase de los servicios de apoyo a la seguridad en los centros penitenciarios con vigilantes de seguridad.

Con motivo de dicha reunión y teniendo como referencia las fases anteriores, la Secretaría de Estado de Seguridad (Gabinete de Coordinación y Estudios) pidió a la Dirección General de la Guardia Civil un informe que justifique la implantación de esa tercera fase.

SOLICITO:

Que se me informe y se me facilite copia de todos los aspectos de dicha reunión y del citado informe que no estén afectados por los límites fijados normativamente.

ctbg@consejodetransparencia.es



2. Mediante resolución de 8 de junio de 2016, el MINISTERIO DEL INTERIOR comunicó al solicitante lo siguiente:

La reunión (...) fue convocada para realizar una valoración sobre la idoneidad, grado de implantación y consecución de los objetivos propuestos en la segunda fase de los servicios de apoyo a la seguridad en centros penitenciarios, solicitando, en este sentido, un informe interno sobre aspectos operativos relacionados con el desarrollo de los servicios y consideraciones de futuro.

Una parte del informe contiene datos sobre plantillas, horarios, funciones y protocolos que ocasionan con su difusión un perjuicio para la seguridad pública.

La otra parte del documento contiene información derivada de opiniones y valoraciones del autor, de utilidad como preparatoria de la actividad del Órgano competente en lo que se refiera a la implantación de la tercera fase de los servicios de apoyo a la seguridad en centros penitenciarios y sin llegar a constituirse en trámite del procedimiento de contratación.

Según estas dos últimas consideraciones y de acuerdo con la legislación mencionada al comienzo, no se facilita la información solicitada en su petición.

3. Con fecha 4 de julio de 2016 tiene entrada en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno escrito de reclamación presentado por [REDACTED] en aplicación de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG en el que indicaba lo siguiente:

- En la solicitud ya hizo constar expresamente que solicitaba aquella información "que no esté afectada por los límites fijados normativamente". Y si bien es cierto que en el aludido informe pueden existir datos que afecten a la seguridad pública, hay otros que obviamente no perjudican en modo alguno a dicha materia.
No debe olvidarse que quien está solicitando la información precisamente forma parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, concretamente de la Guardia Civil, y además ostenta la legítima condición de representante de la Asociación Unificada de Guardias Civiles, organización profesional mayoritaria en el ámbito de dicho cuerpo policial. Por lo tanto, de ningún modo se perjudica a la seguridad pública al facilitarle la información solicitada.*
- Debe tenerse en cuenta que lo dispuesto por el apartado 1 del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, es que "el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para... la seguridad pública".
Y como ya se ha dicho, en el presente caso no se produciría un perjuicio para la seguridad pública, sobre todo si de la información facilitada se omiten aquellos datos que puedan afectar en ese sentido de algún modo (plantillas, horarios, funciones, protocolos, etc.), pero no el resto de la*



información sí puede ser facilitada sin que por ello se perjudique a la seguridad pública, y no cabe pretextar, como hace la resolución impugnada, que el informe aludido “no ha llegado a constituirse en trámite del procedimiento de contratación”.

El suscribiente no pretende ni ha pedido el acceso a datos de carácter más o menos confidencial por su posible afectación a la seguridad pública, pero no puede otorgarse dicha consideración a determinados aspectos del referido informe, como son las valoraciones, opiniones, conclusiones y propuestas realizadas, las cuales sin duda han sido o serán tenidas en cuenta a la hora de adoptar la decisión final respecto a la implantación de la tercera fase de los servicios de apoyo a la seguridad en centros penitenciarios, independientemente de que constituya o no un trámite del procedimiento de contratación.

- *Cabe traer a colación lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 19/2013: “En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido”.*

Así como lo establecido en el apartado 2 del artículo 14 de la misma norma: “La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto”. Y en el mismo sentido se pronuncia el órgano ante el que ahora se comparece, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, mediante su Criterio 2/2015, de fecha 24/06/2015:

4. Remitida la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR para que formulara las alegaciones que consideraran oportunas, éstas consistieron en las siguientes:

- *Este Departamento ministerial considera que, según las dos últimas consideraciones del mencionado informe, la respuesta emitida por la que no se puede proporcionar más información que la facilitada en la propia resolución, se ajusta a los límites establecidos por el artículo 14.1 d) por el perjuicio para la seguridad que puede suponer el acceso a determinados contenidos de dicha información, tal y como se refleja en la resolución por la que se da contestación al interesado. No obstante ello, se le ha facilitado una razonada explicación sobre el objetivo y finalidad, como es el de evaluar la conveniencia de iniciar una nueva contratación de los servicios de apoyo a la seguridad en centros penitenciarios, en función de los aspectos operativos que pudieran derivarse del mismo.*
- *Respecto a la información omitida, también se señala que la información solicitada queda excluida del ámbito de información pública, de acceso general tal como se establece en el artículo 12 de la LTAIBG, con independencia del carácter o condición del solicitante alegada en su reclamación.*



- Asimismo, se indica dicha información se configura como un elemento de consulta, y en ningún caso decisorio, como un aporte de asesoramiento, cara a un ulterior procedimiento o expediente de contratación, que en su caso procediera realizar, lo que le incardinaría en otro de los límites establecidos en el artículo 14.1k) de la LTAIBG "la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión".

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 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 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 bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. Entrando en el fondo del asunto planteado en la presente reclamación debe señalarse que, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concurren dos circunstancias en la información objeto de solicitud. Por un lado, la posibilidad de que el acceso, al menos en parte, a la información perjudique la seguridad pública al contener datos relacionados con los servicios de apoyo a la seguridad en los centros penitenciarios, proyecto del que ya se han desarrollado dos fases y está siendo objeto de evaluación la implantación de una tercera.

Por otro lado, entiende este Consejo que el resto de alegaciones vertidas por la Administración y que es relativa a la información que pudiera no estar afectada por el límite indicado anteriormente y que expresamente se prevé en el artículo 14.1 d) vienen referidas al carácter de información auxiliar o de apoyo en el contexto del proceso de toma de decisiones que está abierto al objeto de



concretar el posible desarrollo de una nueva fase en el proyecto de prestación de servicios de seguridad antes señalado.

4. En relación a la primera de estas cuestiones, este Consejo de Transparencia ya ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de la información relativa a los dispositivos de seguridad de los centros penitenciarios. Así, en las resoluciones de 23 y 30 de agosto de 2016, dictadas en los expedientes con número de referencia R/0219/2016 y R/0241/2016, respectivamente, este Consejo de Transparencia concluía que

“el hecho de que conocer datos relativos a los dispositivos de seguridad y, concretamente en este caso, del que se destina a la protección de los centros penitenciarios (con desglose de la información referida a cada centro), supone desvelar información que puede afectar, clara y perjudicialmente, a la propia viabilidad del dispositivo y, por lo tanto, a la adecuada garantía de las instalaciones que son objeto de protección. Este perjuicio constatado y la ausencia de un interés superior que, aún así, justifique el acceso, lleva a considerar de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1 d) de la LTAIBG”

Así, toda vez que el informe tiene como objetivo, tal y como el MINISTERIO DEL INTERIOR indica expresamente, *“una valoración sobre la idoneidad, grado de implantación y consecución de objetivos propuestos en la segunda fase”*, en el mismo se recoge información sobre *plantillas, horarios, funciones y protocolos que ocasionan con su difusión un perjuicio para la seguridad pública*. En atención a esta argumentación, este Consejo de Transparencia no puede sino confirmar que el conocimiento de detalles acerca de los servicios de seguridad con el que cuentan los centros penitenciarios españoles implica un perjuicio al límite previsto en el artículo 14.1 d) relativo a la seguridad pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, y siguiendo el criterio interpretativo sobre la aplicación de los límites al derecho de acceso aprobado por este Consejo en su criterio nº 2 de 2015, cuyos términos se dan aquí por reproducidos, es necesario realizar el test del interés al que llama la propia LTAIBG en su artículo 14.2.

A este respecto, y alcanzando la misma conclusión que en ocasiones anteriores al realizar la ponderación entre el perjuicio a la seguridad nacional y la posible existencia de un interés superior que justifique, aun produciéndose el perjuicio, el acceso a la información, este Consejo de Transparencia entiende que en el caso que nos ocupa el límite al acceso es prevalente. En efecto, no se aprecia la existencia de ningún interés superior que avale el acceso teniendo en cuenta que el conocimiento de determinada información como la que se solicita tiene una incidencia directa en la efectividad de los dispositivos de seguridad implementados en los centros penitenciarios que pudieran verse, por lo tanto, comprometidos.

5. En atención a lo anterior, debe recordarse también que el informe sobre el que se interesa el solicitante fue elaborado por la Dirección General de la Guardia Civil al objeto de justificar la implantación de la tercera fase del proyecto al que nos



venimos refiriendo. A estos efectos, puede entenderse que, además de datos objetivos que reflejen la situación en cuanto a la prestación de los servicios de seguridad de los centros penitenciarios y que pueden entenderse englobados en la información analizada en los apartados precedentes, el documento solicitado contiene las conclusiones alcanzadas tras el análisis de los datos. Estas conclusiones, a nuestro juicio, no pueden entenderse de forma individualizada o aislada respecto de los datos e informaciones cuyo conocimiento, según entendemos, puede perjudicar el límite del artículo 14.1 d). Es decir, en nuestra opinión, el acceso aislado a la valoración o conclusión final que se haya alcanzado implica, en último término, la contextualización del proyecto y la revelación de información que precisamente se pretende proteger con el límite aplicado. Asimismo, y aun intentando identificar información que pudiera ser otorgada concediendo el acceso parcial a lo solicitado, debe recordarse que la LTAIBG prevé esta parcialidad en el acceso siempre y cuando la información resultante no quede distorsionada o carente de sentido (artículo 16 de la LTAIBG), circunstancia que, dada la naturaleza de la información, no parece pueda acreditarse en este caso.

6. No obstante lo anterior, también se considera relevante analizar la posible consideración como información de carácter auxiliar o de apoyo a parte del documento solicitado, dado que de la misma se afirma que *“contiene información derivada de opiniones y valoraciones del autor, de utilidad como preparatoria de la actividad del Órgano competente en lo que se refiera a la implantación de la tercera fase de los servicios de apoyo a la seguridad en centros penitenciarios y sin llegar a constituirse en trámite del procedimiento de contratación”*

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su criterio interpretativo nº 6 de 2015 analiza los supuestos en los que, a nuestro juicio, una información puede ser considerada información auxiliar o de apoyo- que es lo que parece subyace a la consideración formulada por la Administración- y, en concreto, entiende que dicho carácter puede entenderse respecto de información en la que se de alguna de las siguientes circunstancias:

1. *Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
2. *Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
3. *Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
4. *Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
5. *Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

A nuestro juicio, hechas también las consideraciones anteriores sobre la incidencia de lo solicitado en la seguridad pública, debe concluirse que el documento solicitado puede ser en parte considerado como documentación



preparatoria con vistas a adoptar una decisión por parte del órgano competente- que no es el autor del informe-. Por lo tanto, y como conclusión, la presente reclamación debe ser desestimada.

III.RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de 8 de junio de 2016 del MINISTERIO DE FOMENTO.

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