



Resolución 080/2020

S/REF: 001-038834

N/REF: R/0080/2020; 100-003414

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Arcos detectores en centros penitenciarios y de inserción social

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, 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), con fecha 26 de noviembre de 2019, la siguiente información:

Número de arcos detectores existentes en cada uno de los centros penitenciarios y de inserción social dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, desglosado por centros.

2. Con fecha 30 de diciembre de 2019, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al reclamante lo siguiente:

Respecto a la solicitud de información sobre el número concreto de arcos detectores que existen en cada Centro Penitenciario o Centro de Inserción Social, no se puede facilitar este

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

dato pues son parte de la seguridad interior de cada centro, en cumplimiento de los fines propios que le son encomendados a esta Secretaría General. Según el artículo 14 de la Ley de 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, “el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para a) La seguridad nacional.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 4 de febrero de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

PRIMERO: El artículo 12 de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIPBG) establece que “todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española”

SEGUNDO: El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, respecto a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información del artículo 14 de la LTAIPBG, dicta criterio interpretativo CI/002/2015 en el que establece que: “Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG 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)”.

TERCERO: El derecho a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional, así queda recogido en distintas sentencias judiciales como la Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016 en la que establece: “El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza

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

representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones”.

Asimismo, los Tribunales de Justicia ya se han pronunciado sobre el alcance del derecho de acceso a la información pública y lo han hecho reconociéndolo de forma amplia. Así, la Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015: “(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.

Cabe destacar en este punto que la información solicitada del número de arcos detectores pormenorizada por centro, ya ha sido facilitada de forma parcial en contestación a preguntas parlamentarias, tal y como consta en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del 3 de agosto de 2010, en el que se detalla el número de detectores de metales de la prisión de Albocasser (Castellón) diferenciando entre manuales (raquetas) y arcos detectores (documento nº 3); y en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 13 de julio de 2010, en el que se hace lo propio con los detectores de metales del Centro Penitenciario de Picassent (Valencia) (documento nº 4).

No alcanza a entender el firmante la denegación de acceso a la información, toda vez la misma ya ha sido facilitada públicamente ante diversos organismos públicos.

CUARTO: La limitación establecida en el artículo 14.1.a) de la LTAIPBG constituye un concepto jurídico indeterminado, por lo que su relevancia y trascendencia ha de ser concretada en cada caso, tal y como se ha venido estableciendo en distintas sentencias judiciales como la Sentencia nº98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016: “La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)”.

Así mismo, El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, destaca la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013: “Esa

formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.(...) Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley (...)"

QUINTO: En cuanto al fondo del asunto, y la definición exacta del concepto jurídico indeterminado señalado en el párrafo anterior, se puede encontrar la definición de "Seguridad Nacional" en el artículo 3 de la Ley 6/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional:

"A los efectos de esta ley se entenderá por Seguridad Nacional la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos."

La información solicitada en modo alguno influye en la definición aquí reflejada, pero aún más, dentro de los ámbitos de especial interés para la Seguridad Nacional, de acuerdo a la legislación actual no se encuentra el ámbito penitenciario.

Artículo 10. Ámbitos de especial interés de la Seguridad Nacional. Se considerarán ámbitos de especial interés de la Seguridad Nacional aquellos que requieren una atención específica por resultar básicos para preservar los derechos y libertades, así como el bienestar de los ciudadanos, y para garantizar el suministro de los servicios y recursos esenciales. A los efectos de esta ley, serán, entre otros, la ciberseguridad, la seguridad económica y financiera, la seguridad marítima, la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, la seguridad energética, la seguridad sanitaria y la preservación del medio ambiente.

Por su parte, dentro de las publicaciones que hay en el Sistema de Seguridad Nacional, <https://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional> no aparece ningún mandato que contradiga la transparencia de lo aquí solicitado, y es por ello que ya son públicos determinados datos, tal y como refleja la documentación que se adjunta. Se trata simplemente de conocer el número de arco detector de metales que hay en cada Centro Penitenciario dependiente de la Secretaria General de IIPP, sin entrar a conocer cómo se

articulan los procedimientos de control sobre las personas que acceden a los Centros Penitenciarios, circunstancia ésta que sí podría comprometer la seguridad nacional.

La relevancia que alcanza la materia aquí expuesta ha llevado en ocasiones a encontrarnos con situaciones de peligro para l@s emplead@s de prisiones que ya han sido puesto de manifiesto por los Tribunales, y del que se hace eco la noticia del siguiente enlace, https://www.diariodecadiz.es/noticias-provincia-cadiz/condena-Estado-indemnizar-funcionariosagredidos-Fabrizio_0_1354664886.html

Es por ello, y a modo conclusión, que se entiende, en lo que ocupa, que en la ponderación que pueda llegar a trasladarse del derecho fundamental a la transparencia, y la posible “seguridad nacional”, ha de resolverse necesariamente el mayor interés del conocimiento de la información en aras a garantizar la transparencia de la misma y conocer el número de arcos detector de metales ubicados en cada uno de los Centros Penitenciarios y Centros de Inserción Social.

Por cuanto antecede SOLICITO se tenga por presentado este escrito, se admita a trámite y se facilite la información solicitada, ello es, número de arcos detectores existentes en cada uno de los centros penitenciarios y de inserción social dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias desglosado por centros.

4. Con fecha 10 de febrero de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. La respuesta a la solicitud de alegaciones se produjo el 20 de febrero y en la misma se señalaba lo siguiente:

Una vez analizada la citada reclamación, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se ratifica en su respuesta, esto es, facilitar el número total de arcos detectores pero sin pormenorizar por centros penitenciarios, por motivos de seguridad.

Por parte de esta UIT, y en relación a lo indicado por el solicitante (que la información solicitada ha sido facilitada de forma parcial en contestación a preguntas parlamentarias), se señala que resulta evidente que nos encontramos ante regulaciones diferentes. Por otra parte, que la Mesa del Congreso haya tramitado esta pregunta y se haya facilitado esta información concreta a un diputado, no otorga de forma automática el carácter de información pública a la totalidad de información análoga en todo el territorio nacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato legal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, 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](#)⁴, 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](#)⁵, 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"*.

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 el presente caso, como ha quedado señalado en los antecedentes de hecho, la Administración deniega entregar información sobre los arcos detectores que tiene cada Centro Penitenciario y cada Centro de Inserción Social alegando que debe aplicarse la limitación establecida en el artículo 14.1.a) de la LTAIBG, que establece que *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la seguridad nacional*.

Como ya ha manifestado este Consejo de Transparencia con anterioridad (por todas, la Resolución dictada en el expediente nº [R/0298/2015](#)⁶), *"la Seguridad Nacional se entiende como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales. La Seguridad Nacional debe ser considerada un objetivo compartido por las diferentes Administraciones, estatal, autonómica y local, los órganos constitucionales, en especial las Cortes Generales, el*

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&tn=1&p=20181206#a12>

⁶ https://consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html

sector privado y la sociedad civil (Exposición de motivos y artículo 3 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional).

La Estrategia de Seguridad Nacional es el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional. Contiene el análisis del entorno estratégico, concreta los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, define las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promueve la optimización de los recursos existentes.

La Estrategia de Seguridad Nacional aprobada por el Gobierno en el año 2013 considera doce amenazas posibles: conflictos armados; terrorismo; ciberamenazas; crimen organizado; inestabilidad económica y financiera; vulnerabilidad energética, flujos migratorios irregulares; armas de destrucción masiva; espionaje; emergencias y catástrofes naturales, vulnerabilidad del espacio marítimo y de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.

El mismo criterio se siguió, por ejemplo, en el procedimiento R/0207/2018.

4. Respecto de los límites al derecho de acceso, debe tenerse en cuenta el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 25 de junio, elaborado por este Consejo de Transparencia en virtud de las prerrogativas concedidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG y que señala lo siguiente:

“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).”

Asimismo, los Tribunales de Justicia ya se han pronunciado sobre el alcance del derecho de acceso a la información pública y lo han hecho reconociéndolo de forma amplia. Algunos de estos pronunciamientos son señalados en el escrito de reclamación y destacan lo siguientes

Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, en la que la Audiencia Nacional expresamente señaló que *"Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo"*

Sentencia del Tribunal Supremo, dictada en el Recurso de Casación 75/2017, que se pronuncia en los siguientes términos: *"Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...)* sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.(...) Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley;."

5. A pesar de estas restricciones en la interpretación de los límites y a la necesidad de aplicarlos de forma motivada y proporcionada, en el caso que nos ocupa, la Administración se limita a invocar el límite en la resolución objeto de reclamación sin argumentar mínimamente porqué resulta de aplicación a su juicio.

A lo anterior, se debe añadir el hecho importante y contrastado de que la información solicitada sobre el número de arcos detectores pormenorizada por centro, ya ha sido facilitada de forma parcial en contestación a varias preguntas parlamentarias, tal y como consta en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del 3 de agosto de 2010- en el que se detalla el número de detectores de metales de la prisión de Albocasser (Castellón) diferenciando entre manuales (raquetas) y arcos detectores- y en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 13 de julio de 2010, en el que se publica la misma información pero referida a los detectores de metales del Centro Penitenciario de Picassent (Valencia).

En este punto, la Administración sostiene que *resulta evidente que nos encontramos ante regulaciones diferentes. Por otra parte, que la Mesa del Congreso haya tramitado esta pregunta y se haya facilitado esta información concreta a un diputado, no otorga de forma automática el carácter de información pública a la totalidad de información análoga en todo el territorio nacional.* Sin embargo, a nuestro juicio, esta reflexión no resultaría correcta, dado

que, según lo señalado en el art. 13 de la LTAIBG antes reproducido, es información pública cualquier contenido o documento que obre en poder de la Administración y resulta indudable que el Ministerio tiene esa información ya que la ha elaborado y facilitado previamente, resultando publicada posteriormente en un Boletín Oficial de acceso público.

Asimismo, resulta evidente que si el Ministerio es capaz de dar información sobre el número total de arcos detectores existentes en todos los centros penitenciarios y de inserción social españoles, debe ser capaz de entregar esa información desglosada por centros, como se le pide, sin que ello atente contra la seguridad nacional, como se ha expuesto *ut supra*. Así, debemos recordar que no se pide la ubicación concreta de los arcos o sus características, detalles que sí desvelarían información que pudiera comprometer el dispositivo de seguridad de los centros en los que estos equipamientos se encuentran instalados. Antes al contrario, no apreciamos que el conocer la existencia de dicho material desglosado por el centro en el que se encuentra y teniendo en cuenta que ya se ha dado su número global y que es público el dato de los que se ubican en dos centros penitenciarios- por cuanto el dato se encuentra disponible en los boletines de las Cortes Generales indicados- perjudique la seguridad nacional sino que cumple a nuestro juicio el principio de rendición de cuentas- en este caso, relativo a la existencia de este tipo de equipamiento- en el que se basa la LTAIBG,

Por lo tanto, siguiendo el criterio de aplicación restrictiva de los límites y restricciones al acceso señalado por el Tribunal Supremo, concluimos que no se aprecia la existencia del límite invocado, debiendo estimarse la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 4 de febrero de 2020, contra la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 30 de diciembre de 2019.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Número de arcos detectores existentes en cada uno de los centros penitenciarios y de inserción social dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, desglosado por centros.*

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, número 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, 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-Administrativa⁹](#).

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

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&tn=1&p=20181206#a9>