



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 329/2019

S/REF: 001-033428

N/REF: R/0329/2019; 100-002513

Fecha: 5 de agosto de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Plan de Infraestructuras de Seguridad del Estado (2019-2025)

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, a través del Portal de la Transparencia, 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 14 de marzo de 2019, la siguiente documentación:

El Consejo de Ministros ha aprobado un Plan de Infraestructuras para la Seguridad del Estado 2019-2025, que prevé una inversión de 600 millones de euros en los próximos siete años y para la reforma y construcción de comisarías de Policía Nacional y cuarteles de la Guardia Civil.

¿Qué infraestructuras están previstas reformar o construir con este Plan tanto de Policía Nacional como de Guardia Civil en la provincia de Zaragoza?

¿Se contempla en este Plan la realización de un Puesto Principal de la Guardia Civil en la localidad de Utebo (Zaragoza)?

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

2. Mediante resolución de fecha 14 de mayo de 2019, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al reclamante, informándole que:

“Se considera que las respuestas a las cuestiones planteadas supondrían un perjuicio para la seguridad pública, de acuerdo con el artículo 14.1. d) de la LTAIBG.”

3. Ante esta contestación, [REDACTED] presentó, mediante escrito de entrada el 14 de mayo de 2019, 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:

Se deniega la solicitud aludiendo a un supuesto perjuicio para la seguridad pública, cuando lo único que se pregunta es conocer que infraestructuras están previstas reformar o construir en la provincia de Zaragoza así como si está prevista la realización dentro de este plan del Puesto Principal de la Guardia Civil en Utebo.

Entiendo que las diferentes unidades tanto de la Policía Nacional como de la Guardia Civil se encuentran en diversos directorios de uso público, ya que son unidades que tienen encomendadas labores de atención ciudadana y por lo tanto son conocidas por la población, sin que ello suponga un perjuicio para la seguridad pública.

Lo único que se pretende conocer es qué comisarías y cuarteles están previstos reformar o construir nuevos (sin ningún tipo de detalles de las obras o relativos a la seguridad de los edificios) y como ya se ha intentado conocer por mi parte en otras ocasiones, si entre ellos está el Puesto Principal de la Guardia Civil en Utebo (Zaragoza).

4. Con fecha 17 de mayo de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 12 de junio de 2019, el Ministerio presentó sus alegaciones, con el siguiente contenido resumido:

El 11 de abril se notificó al interesado la ampliación del plazo para resolver en un mes, conforme al artículo 20.1 de la Ley 19/2013.

Se considera que existe un límite en el acceso a la información demandada por el solicitante, ya que su entrega supondría un perjuicio para la seguridad pública. La razón del mismo se debe a que la determinación de las inversiones que se van a realizar en el citado Plan de Infraestructuras, implica una decisión estratégica sobre el despliegue de las Fuerzas y Cuerpos

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

de Seguridad del Estado en el territorio, lo que directamente tiene efecto en las líneas principales de la política de seguridad pública que se implementa en las actuaciones del Gobierno.

Este efecto se produce por elemental coste de oportunidad: las necesidades de construcción y reforma de las comisarías y cuarteles de Policía y Guardia Civil exceden los recursos de los que se disponen para tal fin, de forma que en el caso de ser públicas las localizaciones en las que se van a llevar a cabo las construcciones y reformas en el futuro, implica un conocimiento de las políticas estratégicas del Ministerio.

Además, la decisión de elegir entre las diferentes infraestructuras se ha llevado a cabo bajo criterios técnicos, evitando entrar en la competencia entre localidades y territorios. La publicidad abierta de todas las infraestructuras previstas llevaría a una competencia entre localizaciones que tendría su incidencia en el ámbito político y podría tener repercusiones en la seguridad pública, ya que afectaría a los ciudadanos, a los políticos e incluso a los propios miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (por ejemplo, a la hora de elegir destinos)."

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 LTAIBG³](#), 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 Gobierno⁴](#), 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 12⁵](#), 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

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>

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.

Con estas premisas, debe acotarse el objeto de la presente reclamación únicamente a aquella información que obre en poder de la Administración en el momento de la solicitud de acceso y siempre teniendo como base que la finalidad de la LTAIBG es conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

3. Desde el punto de vista formal, y en atención a las circunstancias indicadas en los antecedentes, hay que indicar que los plazos que marca la LTAIBG no pueden ampliarse una vez que los mismos han transcurrido. Esta prohibición está recogida en el [artículo 32.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁶, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual *En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido.*

Asimismo, y según el criterio que ha mantenido este Consejo de Transparencia, la LTAIBG no permite ampliar el plazo únicamente para disponer de más tiempo para preparar la resolución y, finalmente, acabar por no dar la información solicitada, que es precisamente lo que ha ocurrido en el presente caso. La ampliación del plazo tiene sentido siempre y cuando se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida por ser necesaria la ampliación para encontrarla y, se puede entender que en principio, ponerla a disposición del solicitante; es decir, por tener que realizar labores reales para identificar los informes donde puede estar archivado el expediente o en las propias bases de datos, porque afecta a un número muy importante de documentos y tiene que realizarse una búsqueda de los mismos que excede del tiempo de un mes o porque la entrega de documentos requiere de procesos de escaneo y anonimización importantes. Todo ello, con la intención de recabar efectivamente la información o documentación requeridas para entregársela al solicitante.

En el presente caso, la Administración simplemente ha realizado un análisis intelectual y jurídico de la solicitud y ha entendido que debería realizar unas labores que considera que no quedan amparadas por la LTAIBG, conclusión para la cual no necesitaba ampliar el plazo, ya

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a32>

que la contestación, tal y como ha sido realizada, pudiera haberla hecho en un plazo mucho más breve de tiempo, siempre dentro de ese mes inicial a que está obligada.

4. En cuanto al fondo del asunto debatido, la Administración sostiene que dar la información supone un perjuicio para la seguridad pública, que actúa como un límite al acceso de los contemplados en el artículo 14.1 d) de la LTAIBG.

La seguridad pública ha sido ya abordada por este Consejo de Transparencia en algunas resoluciones anteriores. Por ejemplo, en el procedimiento [R/0241/2016](#)⁷, se solicitaba el número de efectivos de la Guardia Civil que están destinados o prestan sus servicios en Establecimientos Penitenciarios dependientes de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias durante el periodo 2010 a 2015, desglosado por años y por centros, determinándose 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.*

En el procedimiento [R/0269/2016](#), se solicitaba 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, acordándose que *“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*

7

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html)

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.

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.”

En el presente caso, a diferencia de los supuestos anteriores, no se desea conocer detalle sobre las reformas a realizar en las infraestructuras identificadas como necesitadas de reformas- análisis de las necesidades de reforma que la Administración entiende que se realiza de acuerdo a criterios técnicos- sino que se solicita las comisarías de Policía y cuarteles de la Guardia Civil que se van a crear nuevas- su número- o a reformar – identificándolas-, todo ello en la provincia de Zaragoza, especialmente en la población de Utebo.

A juicio de la Administración, ello *implica una decisión estratégica sobre el despliegue de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el territorio, lo que directamente tiene efecto en las líneas principales de la política de seguridad pública que se implementa en las actuaciones del Gobierno.*

Añade otros elementos de juicio como su oportunidad, constituir actuaciones que exceden los recursos de los que se disponen, evitar entrar en la competencia entre localidades y territorios y la incidencia en el ámbito político, que no inciden en la seguridad pública, tal y como ha sido definida.

5. Para resolver la presente reclamación, debe distinguirse entre comisarias o cuarteles que van a ser remodeladas y aquellas otras que serán de nueva creación.

Las primeras, ya existen y su conocimiento no presupone ningún cambio, intromisión, entorpecimiento, obstrucción o divulgación de la información que ya es pública. Actualmente, a través de su localización por Internet, puede realizarse un mapa aproximado de las comisarias de Policía y centros de la Guardia Civil en la provincia de Zaragoza y muy especialmente en la localidad de Utebo.

A nuestro juicio, su reestructuración, en todo o en parte, no incide en la seguridad pública. Así, antes del comienzo de las obras deberá llevarse a cabo un procedimiento de contratación pública que ha de ser transparente y publicarse en la página Web del Ministerio, con indicación del centro que va a ser remodelado. Y en el momento en que empiecen las obras, resulta evidente su localización y estado de ejecución, información que tampoco puede considerarse contrario a la debida garantía para la seguridad pública.

Igualmente, no debe dejarse de lado que dichas mejoras están recogidas en el Plan de Infraestructuras para la Seguridad del Estado 2019-2025 que, según se refiere en la solicitud y ha comprobado este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁸, ha sido recientemente aprobado por el Consejo de Ministros y cuenta con una dotación económica de 600 millones de euros. En este sentido, el conocimiento de la información solicitada entronca directamente con la finalidad de la LTAIBG, expresada en su Preámbulo, de conocer cómo se manejan los fondos públicos, y más teniendo en cuenta que, como argumento para el Plan aprobado, el propio Gobierno señala que *en el caso de la Guardia Civil, el 28% de sus instalaciones tiene más de 50 años de antigüedad; el 52% entre 20 y 50 años; el 16% restante cuenta con menos de 20 años. En cuanto a las instalaciones de la Policía Nacional, el 26% tiene más de 50 años, el 45% tiene entre 20 y 50 años de antigüedad, y el 20% tiene menos de 20 años.*

⁸ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/180119-enlaceplansegurida.aspx>

Asimismo, no puede olvidarse que, por ejemplo, la propia [web oficial de la Policía Nacional](#)⁹ identifica las localizaciones de algunas comisarías de Aragón ahora existentes, incluyendo a la provincia de Zaragoza.

Por tanto, la reforma de comisarías de Policía y puestos de la Guardia Civil no afecta a la seguridad pública tal y como ha sido definida.

En cuanto a las de nueva creación, que, lógicamente, no se encuentran identificadas, existen ya ciertas noticias de prensa que dan alguna información al respecto. Así, el diario digital [Salamancartvaldia.es](#)¹⁰ publica una noticia, fechada el 30 de enero de 2019, en la que se informa que *el Gobierno de España ha fijado una partida para la construcción de un nuevo Cuartel para la Guardia Civil en Ciudad Rodrigo. El nuevo Cuartel se construirá en unos terrenos cedidos por el Ayuntamiento. (...) Aunque no se ha confirmado el lugar concreto, hay que recordar que el propio alcalde ofreció el pasado mes de abril al anterior Director General de la Guardia Civil un terreno de casi 2.400 metros cuadrados, situado enfrente del actual Centro de Salud y Especialidades, para levantar la nueva infraestructura.*

En el mismo sentido, el [Foro de Ceuta](#)¹¹, en versión digital, informa, en noticia de fecha 13 de marzo de 2019, que *“El pasado mes de enero, el Consejo de Ministros aprobó el “Plan de Infraestructuras para la Seguridad del Estado 2019-2025”. En este se prevé el gasto de 600 millones de euros en mejorar o construir infraestructuras de la Guardia Civil y la Policía Nacional, así como de otras instalaciones dependientes de la Secretaría de Estado de Seguridad. Este plan se traducirá en Ceuta en una inversión de casi 20 millones de euros. Para la nueva sede de la Jefatura Superior de Policía se contempla una primera partida de 8,5 millones de euros. Otros 11 millones están destinados a la construcción de la Comandancia de la Guardia Civil en el Pasaje de las Heras.*

(...) En la actualidad, el parque de infraestructuras adscritas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado está integrado por un total de 3.377 inmuebles, de los que 674 están adscritos a la Dirección General de la Policía y 2.703 a la Dirección General de la Guardia Civil.”

Estas informaciones no han supuesto peligro conocido para las localidades citadas. Antes al contrario, de ellas parece desprenderse que existe conocimiento de la localización de dichas nuevas infraestructuras y que las mismas han sido objeto de declaraciones por parte de responsables públicos de las que se han hecho eco los medios de comunicación.

⁹ <https://www.policia.es/documentacion/oficinas/aragon.html>

¹⁰ <https://salamancartvaldia.es/not/200337/gobierno-fija-partida-para-construir-nuevo-cuartel-para-guardia/>

¹¹ <https://elforodeceuta.es/guardia-civil-policia-nacional-infraestructuras-inversion/>

Además de la existencia de estas divulgaciones muy parciales, entiende este Consejo de Transparencia que dar información sobre el número y localidad de esas infraestructuras en toda una provincia concreta, no pone en riesgo la seguridad pública. Y ello es así por cuanto, aunque sí informa sobre el futuro despliegue de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el territorio nacional y de Zaragoza, en particular, lo hace en términos estadísticos en cuanto a su número, pero no informa sobre la localización concreta de la infraestructura, sus características, el número de efectivos a destinar en esa localidad o en un destacamento concreto; información cuyo conocimiento, eventualmente, sí podría implicar un perjuicio a la seguridad pública.

Así, téngase en cuenta que la pregunta del reclamante debe entenderse en el sentido de identificar si van a ser creadas nuevas infraestructuras de seguridad y, en su caso, cuántas, en la provincia de Zaragoza, con su localización municipal- si alguna de éstas se encontrarían en la localidad de Utebo-, información que, además de ser al menos parcialmente conocida de acuerdo a las informaciones periodísticas que hemos señalado, resultará evidente una vez que se publique su contratación pública y comiencen las obras.

Por ello, entendemos que ceñir la respuesta únicamente a un dato estadístico sin mayores connotaciones sobre movimientos de efectivos policiales o de otro tipo, localización exacta (calle o barrio) o fecha de construcción no atenta al límite de la seguridad pública como pretende la Administración.

Igualmente, y en el mismo sentido que lo argumentado, informar únicamente sobre si se contempla en este Plan la realización de un Puesto Principal de la Guardia Civil en la localidad de Utebo (Zaragoza) no incide, a nuestro juicio, en la seguridad pública, entendida como la protección de las libertades y derechos constitucionales de los ciudadanos y sí constituye un ejercicio de transparencia acorde con los principios de la LTAIBG, pues basta con informar sobre esta cuestión de manera afirmativa o negativa para entender satisfecha la pretensión del reclamante.

Como conclusión, y en base a los argumentos desarrollados previamente, la presente reclamación ha de ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 14 de mayo de 2019, contra la resolución de fecha 14 de mayo de 2019, del MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días, remita a [REDACTED] la siguiente información, relativa al Plan de Infraestructuras para la Seguridad del Estado 2019-2025:

- *infraestructuras que están previstas reformar o construir con este Plan tanto de Policía Nacional como de Guardia Civil en la provincia de Zaragoza*
- *¿Se contempla en este Plan la realización de un Puesto Principal de la Guardia Civil en la localidad de Utebo (Zaragoza)?*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)¹², 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](#)¹³, 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](#).

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

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>