



## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-008701  
N/REF: R/0469/2016  
FECHA: 31 de enero de 2017

**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] mediante escrito de fecha de entrada el 8 de noviembre 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, mediante escrito de fecha 21 de septiembre 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 al MINISTERIO DE INTERIOR, en la que pedía conocer *la plantilla de la Guardia Civil en la provincia de Córdoba especificando el número de agentes destinados y número de vacantes sin cubrir, desglosando los datos por unidades y empleos.*
2. Mediante Resolución de 27 de septiembre de 2016, la Dirección General de la Guardia Civil del MINISTERIO DEL INTERIOR informó [REDACTED] que *dicha información tiene carácter reservado, por lo que el acceso a esos datos puede suponer un peligro para la seguridad pública, conforme al artículo 14.1 d) de la Ley 19/2013, al Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 y a la Ley de Secretos Oficiales, de 5 de abril de 1968, modificada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre, aunque existe información al respecto publicada en la Web de la Secretaria de Estado de Administraciones Publicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Publicas.*

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



3. El 8 de noviembre de 2016 tuvo entrada Reclamación [REDACTED] [REDACTED] ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, contra la Resolución del Director General de la Guardia Civil del MINISTERIO DEL INTERIOR, en la que alegaba que
- *No se comparte el sentido de la Resolución, puesto que información que solicitó era de carácter numérico, que de ningún modo podría afectar a la seguridad puesto que consta en el Boletín Oficial Estadístico de las Administraciones Públicas, en el que se reflejan los datos numéricos de la plantilla de la Guardia Civil, si bien a nivel nacional e incluso se publican datos a nivel provincial, aunque conjuntamente con la Policía Nacional.*
  - *Debe tenerse en cuenta el Criterio Interpretativo 2/2015, del Consejo de Transparencia, respecto a la aplicación de los límites del artículo 14 de la Ley, que no supone una exclusión automática del derecho a la información y que exige justificar y motivar la denegación, omitiéndose aquellas partes afectadas por el límite pero concediendo las demás.*
4. El 14 de noviembre 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 30 de noviembre de 2016, y que se resumen en las siguientes:
- *Facilitar la información requerida por el reclamante habría facilitado la idea del despliegue territorial establecido por la Dirección General de la Guardia Civil en el desempeño de sus diferentes cometidos, tanto para atender las demandas y requerimientos de los ciudadanos como para prestarles los diferentes servicios que, en orden a la prevención y represión de la delincuencia, constituyen una de las principales razones de ser de esa Institución.*
  - *Dicha aportación, compromete claramente el desempeño de los cometidos asignados a la Guardia Civil, toda vez que arroja luz de las capacidades que las diferentes Unidades de la provincia de Córdoba (sobre todo, las más pequeñas en dotación de efectivos) pueden tener para luchar contra la delincuencia, pero también compromete la propia seguridad de las Unidades y de los miembros que las componen.*
  - *No obstante lo anterior, el interesado alude a su condición de componente de la Guardia Civil, por lo que considera que su petición está más legitimada. Respecto a dicha consideración, cabe indicar que el artículo 12 de la Ley 19/2013, que establece el derecho de acceso a la información pública, no distingue condición alguna en la persona que ejerza tal derecho. Sin embargo su condición de guardia civil o miembro de una Asociación profesional, le debería hacer conocedor de los riesgos a que somete a esa Institución, por cuanto la información solicitada abarcaría datos globales de disponibilidad de agentes, según las diferentes Unidades (descendiendo incluso al nivel de la menor Unidad, los Puestos), lo que*



supondría un perjuicio evidente para la seguridad pública y para los propios agentes.

- *Por otra parte, hay que tener presentes las consecuencias que la Ley sobre Secretos Oficiales anuda a la clasificación de determinadas materias. Así, en primer lugar el artículo 8 establece que las calificaciones de secreto o reservado, hechas con arreglo a los términos de la presente ley y de sus disposiciones que reglamentariamente se dicten para su aplicación determinará, entre otros efectos, que solamente podrán tener conocimiento de las materias clasificadas los órganos y las personas debidamente facultadas para ello y con las formalidades y limitaciones que en cada caso se determinen. Por su parte, el artículo 7 dispone que la cancelación de cualquiera de las calificaciones previstas en la Ley será dispuesta por el órgano que hizo la respectiva declaración (en el caso de los acuerdos de clasificación mencionados en este escrito, el Consejo de Ministros). Y el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, en Sentencia de 14 de diciembre de 1995 (conflicto n° 10/1995-T), recuerda que “sólo al Consejo de Ministros compete la desclasificación de una materia clasificada, de manera que la puesta de dicha materia en conocimiento de quien no está autorizado para acceder a ella equivaldría a una desclasificación de facto”.*
- *En cuanto al incumplimiento de las obligaciones que incumben a quienes tienen acceso a materias clasificadas, el artículo 13 de la Ley sobre Secretos Oficiales prevé que las materias clasificadas no podrán ser comunicadas, difundidas ni publicadas, ni utilizado su contenido fuera de los límites establecidos por la Ley, añadiendo que el incumplimiento de esta limitación será sancionado, si procediere, conforme a las leyes penales, y por vía disciplinaria, en su caso, considerándose en este último supuesto la infracción como falta muy grave. Y el artículo 197 del Código Penal tipifica la difusión ilegal de materias clasificadas como delito de revelación de secretos.*
- *En consecuencia, se reitera la imposibilidad de facilitar la información solicitada.*

## 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 planteado en la presente reclamación, 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 acerca de la aplicación de los límites al derecho de acceso, llegando a aprobar 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 sin realizar, en consecuencia, ninguno de los test precisados. Esta circunstancia implica, por lo tanto, un incumplimiento de la obligación de resolver motivadamente y atendiendo a las circunstancias presentes en el caso concreto que exige la LTAIBG. Es más, es en vía de Reclamación cuando la Administración realiza un esfuerzo de explicación más profundo sobre la posible existencia de dicho límite.



Entrando ya en la posible aplicación del límite alegado, respecto al concepto y aplicabilidad del término *Seguridad pública*, se ha pronunciado ya este Consejo de Transparencia con anterioridad - por ejemplo en la Resolución R/0219/2016, de 23 de agosto, sobre el número de vigilantes que cada empresa de seguridad destina en cada Centro penitenciario o más recientemente, la R/0269/2016, de 13 de septiembre de 2016, sobre el número de funcionarios pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que prestan sus servicios o están destinados en los establecimientos penitenciarios - 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.*

4. En el presente caso, relativo al número de miembros de la Guardia Civil destinados en Córdoba y las plazas vacantes, desglosado por unidades y empleos, debe hacerse una distinción esencial para su correcta resolución: no tienen la misma incidencia en la seguridad pública, a juicio de este Consejo de Transparencia, los puestos actualmente ocupados que los vacantes, puesto que conocer el primer dato, como sostiene la Administración, sí arroja luz sobre las capacidades que las diferentes unidades de la provincia de Córdoba (sobre todo, las más pequeñas en dotación de efectivos) pueden tener para luchar contra la delincuencia, pero también compromete la propia seguridad de las Unidades y de los miembros que las componen y, en consecuencia, su difusión pública puede facilitar posibles agresiones externas a sus integrantes o a los centros en los que prestan sus servicios 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 el contrario, difundir información sobre las plazas vacantes es una constante en el ámbito de la Administración General del Estado, incluyendo al personal que presta sus servicios en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, haciéndose a través de la publicación de las mismas en los Boletines Oficiales y en las Ofertas de Empleo Público anuales. En efecto, realizando una simple búsqueda en Internet con la entrada de texto "Oferta de Empleo Público" aparece como resultado el Real Decreto 107/2016, de 18 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público del Cuerpo de la Guardia Civil para el año 2016, publicado en el BOE número 70, de 22 de marzo de 2016, cuyo Artículo 2, relativo al Ingreso directo en el Cuerpo de la Guardia Civil, dispone que "Se autoriza la convocatoria de 1.734 plazas para ingreso directo en la Escala de Cabos y Guardias del Cuerpo de la Guardia Civil".

Su artículo 3, sobre Reserva de plazas en la Escala de Cabos y Guardias, dispone que "Del total de 1.734 plazas convocadas para ingreso directo en la Escala de Cabos y Guardias, autorizadas en el artículo anterior, se reservan 694 a los militares profesionales de Tropa y Marinería que lleven al menos cinco años de servicios efectivos como tales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20.4 de la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería. Igualmente, del total de las 1.734 plazas anteriormente indicadas, se reservan 175 para los alumnos del Colegio de Guardias Jóvenes, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.2 a) del



*Reglamento General de Ingreso en los Centros Docentes de Formación del Cuerpo de la Guardia Civil, aprobado por Real Decreto 597/2002, de 28 de junio. Las plazas reservadas a militares profesionales de Tropa y Marinería y a los alumnos del Colegio de Guardias Jóvenes, mencionadas en los párrafos anteriores, que no sean cubiertas por cualquier motivo, se acumularán al cupo de plazas libres, hasta el límite de las 1.734 autorizadas”.*

Finalmente, su artículo 4, sobre *Promoción interna en el Cuerpo de la Guardia Civil*, establece que “*Se autoriza la convocatoria, para ingreso en los centros docentes de formación de la Guardia Civil, mediante promoción interna, de 80 plazas en la Escala de Oficiales y de 250 plazas en la Escala de Suboficiales, de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria décima de la citada Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen de Personal de la Guardia Civil”.*

De igual modo, ese mismo Boletín Oficial publica el Real Decreto 106/2016, de 18 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público de la Policía Nacional para el año 2016, que establece lo siguiente:

*Artículo 2. Cuantificación de la oferta de empleo público.*

*Se autoriza la convocatoria por oposición libre en la Policía Nacional de 125 plazas en la Escala Ejecutiva y 2.615 plazas en la Escala Básica.*

*Artículo 3. Reserva de plazas en la Escala Básica de la Policía Nacional.*

*Del total de 2.615 plazas, autorizadas en el artículo anterior para ingreso por oposición libre en la Escala Básica de la Policía Nacional, se reservan 522 para militares profesionales de tropa y marinería que lleven al menos cinco años de servicios como tales, de acuerdo con lo previsto en el art. 20.5 de la Ley 8/2006, de 24 abril, de Tropa y Marinería.*

*Las plazas reservadas a militares profesionales de tropa y marinería, mencionadas en el párrafo anterior, que no sean cubiertas, se acumularán a las autorizadas por oposición libre en el artículo anterior en la Escala Básica de la Policía Nacional.*

*Artículo 4. Promoción interna en la Policía Nacional.*

*La autorización de la convocatoria de 125 plazas por oposición libre en la Escala Ejecutiva comporta la convocatoria de 250 para su provisión por promoción interna desde la categoría de Subinspector, de conformidad con lo establecido en el artículo 13, del Reglamento de los procesos selectivos y de formación en el Cuerpo Nacional de Policía, aprobado por el Real Decreto 614/1995, de 21 de abril.*

Toda esta información da una idea de las vacantes de ambos Cuerpos a nivel nacional y no presuponen ningún peligro para la seguridad pública, pues de lo contrario estaría prohibida su difusión, en aplicación de la normativa sobre secretos oficiales y del propio límite marcado por el artículo 14.1 d) de la LTAIBG.



5. Por otro lado, el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, ampliado por Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994 indica lo siguiente:

*Se otorga, con carácter genérico, la clasificación de RESERVADO a:*

- a) Los destinos de personal de carácter especial.*
  - b) Los planes de seguridad de Instituciones y organismos públicos así como de las Unidades, Centros u Organismos de las Fuerzas Armadas y de los Centros de Producción de material de guerra.*
  - c) Los planes de protección de todas aquellas personas sometidas a la misma, específicamente los de las autoridades y de los miembros de las Fuerzas Armadas.*
  - d) Las investigaciones y desarrollos científicos o técnicos de carácter militar realizados por industrias militares o de interés para la defensa.*
  - e) La producción, adquisición, suministros y transportes de armamento, munición y material bélico.*
  - f) Las conceptuaciones, informes individuales y sanciones del personal militar.*
  - g) Las plantillas de personal y de medios y de equipo de las **Unidades**.*
6. En relación a lo anterior, entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que la respuesta proporcionada al solicitante pudiera haber tenido en cuenta que el perjuicio a la seguridad pública pudiera argumentarse, tanto derivado de lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros antes mencionado como del hecho de que dicha información desvela el alcance de los medios y efectivos disponibles, del conocimiento de los efectivos desglosados por Unidades, pero que dicho argumento no podría sostenerse respecto de las plazas vacantes tal y como se ha indicado anteriormente ni del dato total de la provincia de Córdoba.

A este respecto, entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que conocer estos datos, tomando como referencia la totalidad de la provincia por la que se interesa el solicitante no perjudica la seguridad pública y satisface, al menos parcialmente y por lo tanto evitando una denegación total de la información, el derecho del solicitante.

7. Por lo anteriormente expuesto, procede estimar en parte la Reclamación presentada, debiendo la Administración proporcionar al Reclamante la siguiente información:

- Número de agentes de la Guardia Civil en la provincia de Córdoba
- Número de vacantes sin cubrir en la plantilla de la Guardia Civil en la provincia de Córdoba.

### III. RESOLUCIÓN



En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** parcialmente la Reclamación presentada [REDACTED] [REDACTED] mediante escrito, de fecha de entrada 8 de noviembre de 2016, contra la Resolución de la Dirección General de la Guardia Civil del MINISTERIO DEL INTERIOR.

**SEGUNDO: INSTAR** a la Dirección General de la Guardia Civil del MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita [REDACTED] [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 7 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** a la Dirección General de la Guardia Civil del MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información remitida 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 112.2, de la Ley 39/2015, 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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