



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 06/10/2023
HASH: 03d08896abe616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: 976/2023

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR

Información solicitada: Información sobre sistema dinámico de adquisición.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 27 de diciembre de 2022 la 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), la siguiente información:

«(...)

PRIMERO.- Que, por parte de la Administración a la que nos dirigimos, de sus órganos dependientes o bien de las personas o entidades que trabajan para la misma, se proceda a contestar a las siguientes cuestiones:

** En relación al presupuesto “celebración de un sistema dinámico de adquisición de suministro de software de sistemas, desarrollo y aplicación con un valor máximo de*

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

estimado de 2.646.000.000 euros” aprobado con fecha 20/09/2022 en Consejo de Ministros (...), se formulan las siguientes preguntas:

1ª Finalidad real, exacta y pormenorizada de esa partida.

2ª Desglose del presupuesto aprobado y empresas adjudicatarias de los contratos, tanto del presente presupuesto (lo aprobado hasta la fecha en que se proceda a dar respuesta), como de los lotes 1 y 2 del Acuerdo Marco 10/2018 que son citados como precedentes del mismo.

3ª Fases en las que han sido ejecutados los distintos presupuestos citados, se están ejecutando o ejecutarán, precisando el cometido exacto de cada fase, así como las zonas, lugares y puntos concretos de la geografía española donde se lleven a cabo, indicando también las fechas previstas para la ejecución de cada fase.

4ª Empresa o empresas que desarrollaron los anteriores presupuestos, así como las que se encargarán de su futuro desarrollo, puesta en práctica y ejecución de la implantación de esta tecnología, a cargo del presente presupuesto.

** Por otro lado, se solicita la siguiente información sobre instalaciones ya en funcionamiento (estén o no en relación con alguno de los presupuestos mencionados):*

1ª Teniendo en cuenta la necesidad de que cumpliendo con la Ley Orgánica de Video vigilancia (Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos) y con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos y Garantía de los Derechos Digitales:

a) Se nos justifique que se está cumpliendo con el principio de proporcionalidad en el uso de estos equipos de filmación, siendo un medio “idóneo” y de “intervención mínima”.

b) Se nos acredite, mediante entrega de la correspondiente documental, que se está procediendo a la instalación de videocámaras o de cualquier medio técnico análogo previo informe favorable de un órgano colegiado presidido por un Magistrado y en cuya composición no son mayoría los miembros dependientes de la Administración autorizante, tal como marca el art. 3.1 Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos.

c) Se nos informe si las instalaciones de videocámaras fijas por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del estado y de las Corporaciones Locales están siendo autorizadas por el Delegado del Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma, previo informe de una Comisión cuya presidencia corresponderá al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la misma Comunidad Autónoma, conforme marca el art. 3.2 4/1997, de 4 de agosto por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos.?

d) ¿Se está cumpliendo de forma rigurosa con la obligación de señalar la existencia de dichas cámaras conforme marca el art. 9.1 de la Ley de Video vigilancia y en el art. 16.5 LOPD?.

e) Se nos justifique y acredite cómo los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado respetarán escrupulosamente el Derecho Fundamental al Honor, a la Intimidad y a la propia Imagen (art. 18 CE)

f) ¿Se están recabando, las preceptivas autorizaciones judiciales, tal como exige la LO 4/1997?

g) ¿Se está respetando la vigencia máxima de un año?

h) Se nos justifique y acredite el riesgo razonable o algún peligro concreto para la seguridad ciudadana, que motive el uso de cámaras.

2ª ¿Qué tipos de cámaras hay, en qué lugares se ubican y qué criterios se siguen para determinar su concreta localización?

3ª En el caso de que haya grabación de imágenes, cuánto tiempo se conservan las imágenes, precisando dónde se almacenan y el tratamiento que se les da las mismas, así como quién tiene acceso a ellas, y si existen empresas privadas con acceso a las mismas para dar soporte y/o mantenimiento, precisando cuáles son estas empresas.

4ª En qué supuestos o circunstancias se producen también la grabación de sonidos? ¿Se advierte a la ciudadanía de este hecho y cómo?

5ª ¿Se van a usar tales equipos informáticos para espiar e intervenir teléfonos móviles, tablets y ordenadores?

6ª Qué tipo de software se está utilizando para procesar las imágenes y si estos softwares cuentan con funcionalidades de reconocimiento facial o cualquier otro tipo de reconocimiento biométrico y/o IA con cruce de meta datos.

7ª Procedencia de los bancos de datos, tanto biométricos como de otro tipo, utilizados para poder llevar a cabo el reconocimiento facial y las distintas funcionalidades de la IA.

8ª Para la aprobación del Plan, así como de cada actuación o intervención dentro del mismo, ¿se ha previsto alguna evaluación o informe sobre su impacto para la salud de las personas y en el medioambiente habida cuenta de que muchos de esos dispositivos precisarán de tecnología 5G para su conectividad?

9ª Dada la sucesión de ciberataques y espionaje mediante spywares del tipo Pegasus, Predator y Celebrity, que por lo que todos hemos podido conocer gracias a recientes noticias, están sufriendo distintos soportes electrónicos de almacenamiento de datos de la Administración, ¿Va a ser capaz el Estado Español de asegurar la confidencialidad, proteger y custodiar tal compendio de datos de manera fiable, segura y continuada? ¿Más segura que con el actual sistema?

SEGUNDO.- Que, por parte de esta Administración, de sus órganos dependientes o bien de las personas o entidades que trabajen para ésta, se proceda a aportarnos la siguiente documentación:

1. Resoluciones autorizando por parte del Ministerio del Interior la instalación de las distintas cámaras de vigilancia que cuenten con reconocimiento facial o estén preparadas para ello y todas aquellas que cuentan con grabación de imagen, así como los preceptivos informes de las Comisiones y Órganos Colegiados.

2. Relación de las distintas administraciones, tanto central como autonómicas o locales, que han implantado o solicitado fondos para implantar y ejecutar este tipo de tecnología a cargo de los presupuestos citados.

3. Relación de empresas que hayan participado y que vayan a participar en la instalación, cobertura, mantenimiento y ejecución de estos planes.

4. Informes sobre el impacto de la implantación de dicha tecnología para la salud de las personas y el medio ambiente ».

2. El MINISTERIO DEL INTERIOR dictó resolución con fecha 8 de febrero de 2023. en la que contestó a la solicitante, en primer lugar, que lo concerniente al presupuesto de 2.646.000.000 es competencia del Ministerio de Hacienda y Función Pública, según publica la Plataforma de Contratación del Estado, tratándose del expediente 2022/48. En segundo lugar, respecto de las cuestiones relacionadas con la utilización e instalación de cámaras, informa que cualquier actuación «*se ajusta escrupulosamente*

y en todo caso a los principios recogidos en el artículo 6 de la Ley Orgánica 4/1997». Finalmente, en tercer lugar, concluye la resolución inadmitiendo las restantes solicitudes por aplicación de la causa prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG. Fundamenta la inadmisión en el hecho de que no se solicita información pública que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad posean en el ejercicio de su competencias conforme al artículo 13 LTAIBG, precisando que lo solicitado «no reúne las características de información pública como objeto de una solicitud de información al amparo de la LTAIBG, pues lo que se trata es de elaborar un informe “ad hoc” contestando preguntas con datos futuribles, hipotéticos y materialmente imprecisos», citando en apoyo de la aplicación de la causa de inadmisión mencionada la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 24 de enero de 2017 que precisa que el derecho de acceso no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular.

3. Mediante escrito registrado el 14 de marzo de 2023, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG.
4. Con fecha 14 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 21 de abril de 2023 se recibió respuesta indicando que la cuestión relativa al contrato solicitado ya fue contestada en la resolución de fecha 8 de febrero de 2023.

Por otra parte, respecto de las solicitudes genéricas relativas a que «*se acredite, se justifique, se informe, se recaben autorizaciones judiciales, se respeten o se cumplan, entre otras, las exigencias de la Constitución y la Ley*», el escrito de alegaciones precisa que las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cumplen lo dispuesto en la Constitución, en las leyes y, en este caso, la Ley Orgánica 4/1997, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos y los principios recogidos en su artículo 6, ciñéndose, asimismo, a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, así como al resto de normativa vigente sobre la materia.

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

Con relación a las preguntas que interrogan «*por previsiones, por si el Estado va a ser capaz de custodiar, o de proteger, por posibles capacidades para proteger y custodiar, en definitiva, opiniones o dictámenes*» el escrito de alegaciones sostiene que no constituyen información pública conforme a lo previsto en el artículo 13 de la LTAIBG.

Respecto a la existencia o no de cámaras, el uso y ubicación de las mismas, softwares utilizados, e intervención de dispositivos, el escrito de alegaciones aduce que resulta de aplicación el límite contemplado en el artículo 14.1.d) LTAIBG en cuanto que el acceso a la información afectaría a la seguridad pública. En este sentido, sostiene que tras la realización del correspondiente test de daño atendiendo al interés jurídico a salvaguardar, que es la seguridad, la comunicación y conocimiento de tales extremos y el alcance de la información solicitada «puede dar lugar a que no se proteja adecuadamente la seguridad de las personas, y se produzca un menoscabo de la protección que se persigue, y por tanto se justifica la proporcionalidad de la limitación».

A mayor abundamiento considera de aplicación las causas de inadmisión contempladas en las letras c) y e) del artículo 18.1 LTAIBG al sostener que la solicitud de información requiere que «se elabore un informe ad hoc y ex profeso, sobre aspectos que no constituyen información pública, con respuestas a preguntas con datos futuribles y materialmente imprecisos, donde se habla de futuros ciberataques o espionajes, siendo todas ellas situaciones ambiguas».

5. El 25 de abril de 2023, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 17 de mayo de 2023, se recibió un escrito en el que se rechazan las alegaciones vertidas por el Ministerio concernido y se reafirma en la pretensión sobre el acceso a la información.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en 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, el Presidente de esta Autoridad

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>

Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información sobre la celebración de un sistema dinámico de adquisición de suministro de software de sistemas, desarrollo y aplicación con un valor máximo estimado de 2.646.000.000 euros.

El Ministerio dictó resolución en la que, por una parte, se trasladó al solicitante que lo concerniente al presupuesto de 2.646.000.000 era competencia del Ministerio de Hacienda y Función Pública, según publica la Plataforma de Contratación del Estado, tratándose del expediente 2022/48; y, de otra parte, desestimó la solicitud al considerar que aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG precisando, a mayor abundamiento, que el objeto de la solicitud no se trataba de información pública a los efectos previstos en el artículo 13 LTAIBG. En fase de

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

alegaciones alude también a la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.e) y al límite dispuesto en el artículo 14.1.d) LTAIBG.

4. Centrado el objeto de la resolución en los términos expresados, en primer lugar corresponde analizar lo relacionado con el sistema dinámico de adquisición, preguntas 1ª a 4ª del apartado PRIMERO de la solicitud. En la resolución impugnada el Ministerio requerido informó a la reclamante que se trataba de un asunto de competencia del Ministerio de Hacienda y Función Pública, identificando el número de expediente en la Plataforma de Contratación del Estado, 2022/48. El acceso a dicho expediente provee de información relacionada con la licitación de referencia, circunstancia que conduce a considerar que la misma da respuesta a lo solicitado por lo que la reclamación ha de ser desestimada en este punto concreto.
5. En segundo lugar, respecto de la pregunta 1ª, letras a) a h), del apartado PRIMERO de la solicitud, relativas a la utilización de videocámaras de vigilancia por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, conviene recordar que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG antes transcrito, se considera información pública aquella que obre en poder del sujeto obligado por haberla elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones y en el ámbito de sus competencias. La preexistencia de la información pública así entendida constituye un presupuesto necesario para poder ejercer el derecho de acceso; pues, de lo contrario, no existe objeto sobre el que proyectarlo. De ahí, que no tengan cabida en la noción de información pública aquellas solicitudes que pretenden la aclaración de dudas jurídicas, explicaciones *ad hoc* sobre actuaciones concretas de la administración, o la elaboración de informes sobre la interpretación y/o aplicación de la normativa que rige determinados supuestos, como ocurre en este caso, en la medida en que ello implica el ejercicio de una función de asesoramiento y no se refiere a información preexistente.

En todo caso, se indica a la reclamante que la competencia para velar por el cumplimiento de la normativa de protección de datos en el ámbito de la videovigilancia corresponde a la Agencia Española de Protección de Datos.

De acuerdo con lo expuesto, en suma, procede desestimar la reclamación en este punto concreto.

6. Finalmente, en lo que atañe a las restantes cuestiones solicitadas, la Administración en la resolución impugnada invoca la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG. En relación con la concurrencia de la misma, según la cual, se inadmitirán a

trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «*[r]elativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*», se ha de comenzar recordando que la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho. En particular, en lo que aquí interesa, señala que «*la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información*» —jurisprudencia reiterada en SSTs de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—.

La jurisprudencia parte de la premisa de que «*(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*» —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—.

Ese carácter complejo puede venir determinado por la necesidad de realizar el tratamiento a partir de «*una información pública dispersa y diseminada*», que requiera de una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Se incluye, también, en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos —STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—.

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

Como ha quedado recogido en los antecedentes, el Ministerio justifica la concurrencia de la causa de inadmisión en el hecho de que no se solicita información pública que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad posean en el ejercicio de sus competencias conforme al artículo 13 LTAIBG, pues lo que se trata es de elaborar un informe *ad hoc* contestando preguntas con datos futuribles, hipotéticos y materialmente imprecisos. De la lectura de las preguntas 1 a 4 del apartado SEGUNDO de la solicitud no cabe por menos que inferir que le asiste la razón al Ministerio concernido, derivado de la amplitud y generalidad de su contenido y la falta de certeza sobre su existencia, dado que para satisfacer el ejercicio del derecho debería elaborar un informe específico sobre todas y cada una de las cuestiones planteadas algo que, como ha precisado la jurisprudencia de los tribunales, no forma parte del contenido del derecho de acceso.

En definitiva, de todo lo expuesto procede desestimar también la reclamación en este punto.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación planteada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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.

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>

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0825 Fecha: 06/10/2023

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>