



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 271/2020

S/REF: 001-041005

N/REF: R/0271/2020; 100-003696

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Información solicitada: Imágenes de la Vicepresidenta de Venezuela en las instalaciones del Aeropuerto de Madrid

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, 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), y con fecha 17 de febrero de 2020, la siguiente información:

En relación al tránsito de [REDACTED] vicepresidenta del Gobierno de Venezuela por las instalaciones del Aeropuerto de Madrid-Barajas Adolfo Suárez solicito:

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

Copia, en soporte adecuado para su reproducción, de las grabaciones existentes del recorrido efectuado por la vicepresidenta durante su estancia en el aeropuerto y el tránsito realizado en el mismo y de las existentes en las estancias donde permaneció la vicepresidenta hasta su embarque para abandonar la Unión Europea.

2. Mediante resolución de 5 junio de 2020, el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA respondió a la solicitante lo siguiente:

La información solicitada relativa a la totalidad de las grabaciones de las imágenes de las cámaras de seguridad se encuentra a disposición de la autoridad judicial como parte de las Diligencias Previas núm. 341/2020, motivo por el cual, se deniega el acceso a la información solicitada conforme a lo dispuesto en el artículo 14.1. letra f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que expresamente establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para «la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.»

3. Ante la citada contestación, la solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 10 de junio de 2020 y el siguiente contenido:

SEGUNDO: Que se deniega la información por encontrarse la información a disposición de la autoridad judicial, suponiendo su entrega un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

Hay que considerar que dicha causa de limitación de derecho de acceso a la información no opera de forma automática como ha hecho el Ministerio; antes al contrario deberá justificar el test del daño y el del interés público para ser aplicada. El hecho de estar a disposición judicial, si la autoridad judicial no ha realizado previsión alguna al respecto, no impide su entrega, sin que ello suponga perjuicio alguno a ninguna parte procesal.

En virtud de lo expuesto

SOLICITO DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO como órgano competente para la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública, admita la presente reclamación al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y sea reconocido nuestro

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

derecho a obtener la información pública en la forma solicitada y garantice el derecho de acceso a la información solicitada y el deber de facilitar la documentación.

4. Con fecha 11 de junio de 2020, el Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito con registro de entrada el 7 de julio de 2020, el citado Departamento Ministerial realizó las siguientes alegaciones:

Una vez examinada la reclamación, por parte de este Departamento se realizan las siguientes alegaciones:

Primera.- Como se informa en la Resolución, la información solicitada se encuentra a disposición de la autoridad judicial como parte de las Diligencias Previas núm. 341/2020, lo que implica, a juicio de este Departamento, tanto la aplicación de la causa de denegación del artículo 14.1 f) (“La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”), como también, por conexión, con la causa de denegación del artículo 14.1. e) (“La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”).

En este sentido, cabe recordar que resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 301 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que determina “ex lege”, que la información contenida en diligencias previas tiene carácter reservado, prohibiendo su divulgación y determinando, incluso, responsabilidades penales para los funcionarios públicos que desvelaran las mismas:

“Las diligencias del sumario serán reservadas y no tendrán carácter público hasta que se abra el juicio oral, con las excepciones determinadas en la presente Ley.

El abogado o procurador de cualquiera de las partes que revelare indebidamente el contenido del sumario, será corregido con multa de 500 a 10.000 euros.

En la misma multa incurrirá cualquier otra persona que no siendo funcionario público cometa la misma falta.

El funcionario público, en el caso de los párrafos anteriores, incurrirá en la responsabilidad que el Código Penal señale en su lugar respectivo.”

Además, no hay que olvidar que el principio procesal de igualdad de partes implica que todos los litigantes tengan las mismas oportunidades de actuación dentro del proceso judicial, sin que ninguno se encuentre en posición de inferioridad respecto de los demás.

Debe tenerse en cuenta que las diligencias previas abiertas forman parte de unas actuaciones en el orden jurisdiccional penal, por lo que, deben quedar reforzados los derechos derivados del derecho a tutela judicial efectiva garantizados en el artículo 24 de la Constitución Española, y en particular los derechos de defensa y de presunción de inocencia.

En este caso, es público y notorio, que facilitar la información podría ocasionar, de hacerse pública, un juicio mediático paralelo previo a la decisión judicial sobre el caso que podría causar un grave perjuicio a una de las partes y dificultar su defensa. Este perjuicio podría incluso extenderse más allá de un fallo exculpatorio.

Por todos estos motivos, que constituyen “el test del daño y el del interés público” aducido, se resolvió denegar la información en base al artículo 14.1.f LTAIPBG.

Segunda.- Debe tenerse en cuenta que, adicionalmente a la causa de denegación formulada, concurren en el presente supuesto otros supuestos denegatorios de la solicitud, con base a lo dispuesto en la LTAIPBG, que se solicita se tengan en cuenta por ese Consejo en su resolución de la reclamación formulada:

I. De acuerdo con lo establecido en el apartado segundo de la disposición adicional primera de la LTAIPBG, «Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información».

El acceso a la información de las cámaras de seguridad está regulado por una Ley específica, la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. En el artículo 42.4 de la citada Ley se indica que «Las grabaciones realizadas por los sistemas de videovigilancia no podrán destinarse a un uso distinto del de su finalidad [...]». Asimismo, el apartado 5 del mismo artículo indica que «La monitorización, grabación, tratamiento y registro de imágenes y sonidos por parte de los sistemas de videovigilancia estará sometida a lo previsto en la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, y especialmente a los principios de proporcionalidad, idoneidad e intervención mínima.»

La finalidad para la que se usa la grabación de imágenes con cámaras de seguridad en los aeropuertos, tal y como se recoge en la web de AENA informando sobre la política de privacidad de las mismas (<http://www.aena.es/es/politica-privacidad.html>), consiste en el “...control y vigilancia de la explotación aeroportuaria (operación y mantenimiento) y de seguridad, protección de personas y bienes que se hallen en las instalaciones aeroportuarias...”

Dado que la grabación de videovigilancia contiene información de carácter personal (imágenes personales) que es difícil de anonimizar, la cesión a un tercero, en este caso a la reclamante, obligaría a la ponderación de los derechos y libertades que se vean afectados, ya que, en este caso, es público y notorio que tras la cesión de las imágenes de videovigilancia se puede producir un evidente menoscabo en la imagen pública de los que figuran en la misma, sin que se advierta que los beneficios de tal entrega compensen el daño que se genera, más aún cuando las imágenes están en posesión de una autoridad judicial.

II. Asimismo, el hecho de que en las imágenes solicitadas aparezca un miembro de un gobierno de otro país, podría causar un perjuicio en las relaciones exteriores españolas con dicho gobierno extranjero, con lo que procede la denegación de la información solicitada en base al artículo 14.1.c LTAIPBG.

III. Finalmente, se considera que facilitar las imágenes de videovigilancia del aeropuerto puede dar información de su ubicación, lo que podría ser utilizado por personal ajeno a las instalaciones para evitar ser grabado por las misma, pudiendo constituir este hecho un peligro para la seguridad pública (artículo 14.1.d LTAIPBG) e incluso, debido al tipo de infraestructura de que se trata, podría constituir un riesgo para la seguridad nacional (artículo 14.1.a LTAIPBG), ante eventuales actos de terrorismo.

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 Gobierno³, 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 12⁴, 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. Como cuestión de carácter formal que ha afectado a la tramitación del presente expediente, cabe aludir a la suspensión de términos y plazos administrativos establecida en el apartado 1, de la Disposición Adicional Tercera, del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma⁵ para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; suspensión que ha finalizado mediante el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que señala en relación con los plazos: Artículo 9. Plazos administrativos suspendidos en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanuda, o se reinicia, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas.
4. Respecto al fondo del asunto, cabe señalar que, conforme se ha reflejado en los antecedentes de hecho, la Administración, en primer lugar, ha denegado en su resolución la información solicitada *-grabaciones del recorrido efectuado por la vicepresidenta durante su estancia en el aeropuerto y el tránsito realizado en el mismo y de las existentes en las estancias donde permaneció la vicepresidenta hasta su embarque para abandonar la Unión Europea-* al considerar de aplicación el límite previsto en la letra f) del artículo 14 de la LTAIBG, que

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

⁵ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692

dispone que *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*

Fundamenta la Administración su denegación en el hecho de que *la totalidad de las grabaciones de las imágenes de las cámaras de seguridad se encuentra a disposición de la autoridad judicial como parte de las Diligencias Previas núm. 341/2020.*

Asimismo, cabe señalar que, conforme consta en los antecedentes de hecho, en vía de reclamación considera que el acceso solicitado supondría un perjuicio para *La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios (d); la Seguridad nacional (a); las Relaciones exteriores (c); y la Seguridad pública (d).*

Argumenta la Administración en sus alegaciones, entre otras cosas, que *resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 301 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que determina “ex lege”, que la información contenida en diligencias previas tiene carácter reservado; y que las diligencias previas abiertas forman parte de unas actuaciones en el orden jurisdiccional penal, por lo que, deben quedar reforzados los derechos derivados del derecho a tutela judicial efectiva garantizados en el artículo 24 de la Constitución Española, y en particular los derechos de defensa y de presunción de inocencia.*

5. Al respecto debe en primer lugar recordarse que la aplicación de los límites contemplados en la LTAIBG debe ser acorde con el [Criterio Interpretativo CI/002/2015](#)⁶, de 24 de junio, de este Consejo de Transparencia, elaborado en función de las competencias otorgadas por su artículo 38.2 a), Criterio en el que se indica que:

“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.

⁶ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

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, deben tenerse en cuenta los pronunciamientos adoptados por los Tribunales de Justicia respecto de la aplicación de esos límites, entre los que destacan los siguientes:

[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](#)⁷: “(...) 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”. “La ley consagra 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. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...).

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

[Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016](#)⁸: “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

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/18_MFomento_1_Renf1_pliegos.html

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 (...)”.

Y finalmente, por su importancia en la interpretación de los límites y causas de inadmisión previstas en la LTAIBG, debe mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº [75/2017](#)⁹, que se pronuncia en los siguientes términos: *“Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (...) debe tomar como premisa 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. (...)*”

6. Al respecto, cabe recordar, por tanto, que la aplicación de los límites deberá ser motivada, restringida, justificada y proporcionada, así como atender a las circunstancias del caso concreto, de acuerdo con los criterios contenidos en el indicado Criterio Interpretativo y en las sentencias de los tribunales Contencioso-Administrativos.

Aplicado este criterio al caso que nos ocupa, ha de ponerse de manifiesto que se ha de partir de la afirmación que realiza la Administración, en cuanto a que *la totalidad de las grabaciones de las imágenes de las cámaras de seguridad se encuentra a disposición de la autoridad judicial como parte de las Diligencias Previas núm. 341/2020.*

A este respecto, cabe señalar que, aunque la Administración no da más datos al respecto, los distintos medios de comunicación informaron en su día que el Juzgado de Instrucción nº 7 (que estaba de Guardia) de Madrid dictó un auto por el que acordó requerir a AENA o a las autoridades competentes del aeropuerto Adolfo Suárez-Madrid Barajas que conservaran las imágenes grabadas a través del circuito de videovigilancia del aeropuerto en la madrugada del 20 de enero de 2020.

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

Situación que, por las informaciones publicadas, es en la que parecen seguir las citadas imágenes, dado que *El titular del Juzgado de Instrucción número 31 de Madrid* (en el que se siguen la Diligencia previas mencionadas) no ha solicitado *por ahora las grabaciones de la reunión entre el ministro de Transportes, José Luis Ábalos, y la vicepresidenta venezolana, Delcy Rodríguez.*

En consecuencia, aunque las imágenes no se hubieran incorporado todavía como prueba a las Diligencias Previas de investigación que sobre el caso está llevando a cabo el Juzgado de Instrucción nº 31 de Madrid, y se encuentren a su disposición, entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que, no obstante, sería de aplicación el artículo 301 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que determina que *la información contenida en diligencias previas tiene carácter reservado, prohibiendo su divulgación*, como alega la Administración.

Asimismo, cabe señalar que, dados los hechos que están siendo investigados, comparte este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno los argumentos esgrimidos por la Administración - *el test del daño y el del interés público*-, y como indica:

-Debe tenerse en cuenta que las diligencias previas abiertas forman parte de unas actuaciones en el orden jurisdiccional penal, por lo que, deben quedar reforzados los derechos derivados del derecho a tutela judicial efectiva garantizados en el artículo 24 de la Constitución Española, y en particular los derechos de defensa y de presunción de inocencia.

-En este caso, es público y notorio, que facilitar la información podría ocasionar, de hacerse pública, un juicio mediático paralelo previo a la decisión judicial sobre el caso que podría causar un grave perjuicio a una de las partes y dificultar su defensa. Este perjuicio podría incluso extenderse más allá de un fallo exculpatorio.

Por todo ello, hay que concluir que, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, facilitar las imágenes solicitadas supondría un perjuicio real, que no hipotético, fundamentalmente para *La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*, y que en el presente caso no existe un interés superior que permita desplazar el límite señalado.

Teniendo este argumento en consideración, entendemos que no corresponde entrar a valorar el resto de límites argumentados por la Administración.

En consecuencia, por todos los argumentos que se recogen en los apartados precedentes, la reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 10 de junio de 2020, contra la resolución de 5 de junio de 2020 del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

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](#)¹⁰, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)¹¹.

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](#)¹².

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

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹¹ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>