



Resolución 091/2019

S/REF: 001-029930

N/REF: R/0091/2019; 100-002150

Fecha: 6 de mayo de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Procedimiento de recuento y cálculo de manifestantes

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#) (en adelante LTAIBG), con fecha 16 de octubre de 2018, la siguiente información:

El protocolo, mecanismo o proceso en el que se basa y según el cual se lleva a cabo el recuento de manifestantes así como cualquier documento o informe en el que se haya plasmado este cálculo de todas las manifestaciones de más de 100.000 personas desde el año 2012.

2. Mediante Resolución de fecha 11 de enero de 2019, el MINISTERIO DEL INTERIOR (al remitirle la solicitud de información el Ministerio de Política Territorial y Función Pública por ser el competente) contestó al solicitante lo siguiente:

En el ámbito de Policía Nacional, para cuantificar adecuadamente el volumen de concentración de personas en un determinado espacio se dividen los metros cuadrados

del espacio por el que se desarrolla toda la manifestación por el número de personas que pueden "convivir" en un metro cuadrado, obteniéndose una media de ciudadanos por metro cuadrado, teniendo en cuenta factores externos como la movilidad de la masa y los continuos desplazamiento de personas de entrada y salida de la manifestación.

El índice medio de ocupación que se considera es de 1,5 personas por metro cuadrado cuando se encuentran en movimiento, de hasta 3 personas por metro cuadrado cuando la concentración se encuentra parada y si se estima que es muy densa se considera un máximo de 4 personas por metro cuadrado (cabecera, concentraciones en espacios pequeños, final del recorrido, etc.).

Teniendo en cuenta todos los datos anteriormente expuestos, la Policía Nacional cuantifica las personas asistentes a una manifestación calculando la superficie útil por la que se desarrolla la manifestación, descontándose los metros cuadrados ocupados por coches, mobiliario urbano, árboles, distancias entre grupos de individuos, etc., dividiéndola en tramos y multiplicando por el índice medio de ocupación, en función de si la manifestación se encuentra en movimiento o parada.

En lo que respecta a la solicitud de información sobre "cualquier documento o informe en el que se haya plasmado este cálculo de todas las manifestaciones de más de 100.000 personas desde el año 2012", se considera la aplicación de la causa de inadmisión citada en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) que dice: "Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas". Al respecto, señalar que el conocimiento del número de asistentes a una manifestación es una condición auxiliar y de apoyo a las funciones que la Policía Nacional tiene atribuida por mandato constitucional, la cual determina la mayor o menor cantidad de los recursos humanos y materiales a utilizar para garantizar la seguridad ciudadana.

Asimismo, señalar que por parte de la Guardia Civil, no existe ningún protocolo mecanismo o proceso para realizar recuentos de personas que acuden a manifestaciones, no teniendo constancia de que se hayan producido manifestaciones de más de 100.000 personas en demarcación de Guardia Civil desde 2012.

3. Con fecha 9 de febrero de 2019, el reclamante presentó al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información](#)

[pública y buen gobierno](#)¹, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

Solicitó a las diferentes Delegaciones de Gobierno de España, dependientes del Ministerio de Política Territorial y Función Pública el recuento de manifestantes y los informes que hayan desarrollado sobre este asunto. Sin embargo, este Ministerio derivó la petición al Ministerio del Interior que no ha respondido sobre las Delegaciones.

4. Con fecha 11 de febrero 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. Mediante escrito de entrada 26 de febrero de 2019, el mencionado Departamento ministerial realizó las siguientes alegaciones:

Se aclara por esta UIT del Ministerio del Interior que dicha solicitud se recibió inicialmente en la UIT del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, pero se trasladó al ámbito del Ministerio del Interior en base a lo siguiente:

"Se solicita la asignación de esta pregunta al Ministerio del Interior ya que desde la Delegación del Gobierno se nos indica que la información solicitada corresponde a la DG de la Policía Nacional. De igual modo, nos indican desde la Administración Periférica que ya existen dos precedentes (22169 y 22183) en los cuales este centro directivo inadmitió por carecer de competencia".

La fecha en que se asignó la solicitud al Centro Directivo con competencias (al menos, parciales) en la materia consultada fue el 7 de noviembre de 2018.

El día 14 de enero de 2019, se puso a disposición del interesado la Resolución del Director del Gabinete de la Secretaría de Estado de Seguridad, concediendo el acceso a la información solicitada en el ámbito de sus competencias (protocolo de recuento de manifestantes).

(...)

Una vez analizada la citada reclamación, desde el Gabinete Técnico de la DGP se efectúan las siguientes ALEGACIONES:

"... este Centro Directivo se reitera en el informe enviado el día 19 de noviembre de 2019, con registro de salida 785, y que se detalla a continuación: (...)

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

No obstante, en relación con la afirmación del solicitante:

"Solicité a las diferentes Delegaciones de Gobierno de España, dependientes del Ministerio de Política Territorial y Función Pública el recuento de manifestantes y los informes que hayan desarrollado sobre este asunto. Sin embargo, este Ministerio derivó la petición al Ministerio del Interior que no ha respondido sobre las Delegaciones",

decir que la Policía Nacional, en su ámbito competencial, ha facilitado los datos que le han sido solicitados por instancia superiores y que sirven a los Delegados del Gobierno, para proteger el libre ejercicio de los derechos de reunión y manifestación frente a quienes tratan de impedir, perturbar o menoscabar el lícito ejercicio del mismo".

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](#)², la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)³, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, este Consejo de Transparencia debe hacer una consideración de carácter formal relativa al plazo en que debe resolverse una solicitud de acceso a la información pública.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Según dispone el apartado 1 del art. 20 de la LTAIBG *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

El apartado 4 del mismo precepto establece que *Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.*

En el presente caso, consta en el expediente que la solicitud de información se presentó el 16 de octubre de 2018, y, según indica el propio Ministerio del Interior tuvo en el citado Ministerio, al ser el competente, el 7 de noviembre de 2018 (por remisión del Ministerio de Política territorial y Función Pública). Asimismo, con fecha 11 de diciembre de 2018 se acordó la ampliación en un mes del plazo para resolver. Sin embargo, la resolución por la que se contesta a la solicitud fue firmada el 11 de enero de 2019 y notificada el día 14 de enero, es decir, pasado los dos meses de que disponía para resolver y notificar.

En este sentido, hay que poner de manifiesto que la actuación de la Administración ha sido irregular, al haber dictado (el 11 de diciembre) y notificado Resolución de ampliación de plazo para resolver pasado el plazo de un mes del que disponía para resolver la solicitud de información (hasta el 7 de diciembre), ya 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, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#), según el cual *En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido.*

Según criterio consolidado de este Consejo, 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.

Sin embargo, en el presente caso la Administración, a pesar de haber dictado la resolución pasados los dos meses, es decir, pasado el límite del plazo ya ampliado, se ha limitado a dar una explicación sobre la forma de realizar el recuento de manifestantes por la Policía Nacional y a inadmitir el resto de la información solicitada.

A este respecto, debe recordarse que en el propio Preámbulo de la Ley, *con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.*

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en numerosos casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)⁴ o más recientemente [R/0628/2018](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/01.html)⁵ y [R/017/19](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/03.html)⁶) sobre la demora en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"*. La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. Entrando en el fondo del asunto, cabe recordar que el MINISTERIO DEL INTERIOR ha proporcionado una parte de la información solicitada, explicando en su Resolución el proceso o protocolo que se utiliza para el recuento de asistentes a las manifestaciones.

Sin embargo, ha denegado el *documento o informe en el que se haya plasmado el cálculo de todas las manifestaciones de más de 100.000 personas desde el 2012*, en base a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b), argumentando que *el conocimiento del número de asistentes a una manifestación es una condición auxiliar y de apoyo a las funciones que la Policía Nacional tiene atribuida por mandato constitucional, la cual determina la mayor o*

⁴ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/01.html

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/03.html

menor cantidad de los recursos humanos y materiales a utilizar para garantizar la seguridad ciudadana.

El citado artículo 18. 1 b) de la LTAIBG dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las resoluciones: b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades.*

Atendiendo al argumento planteado, conviene en primer lugar señalar que, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, este organismo aprobó el [criterio interpretativo nº 6/2015⁷](#), relativo a la causa de inadmisión del art. 18.1 b) en el que se señala, en resumen, lo siguiente:

(...) este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

- Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tienen la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.*

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

Dicha causa de inadmisión ha sido interpretada por los Tribunales de Justicia en el siguiente sentido:

- La Sentencia 41/2018, de 6 de abril de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid⁸, señala lo siguiente: *“Aquellos que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”*

“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada. Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado, (...) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, cuya salvaguardia corresponde al CTBG, siendo el acceso a la información la regla general y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.”

- La Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2018, dictada en el Recurso de Apelación nº 46/2017⁹, señala lo siguiente: *“Así compartimos la decisión de la Magistrada a quo en el sentido de que lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional. Por consiguiente los informes que pueden provenir de otros Ministerios pueden resultar altamente relevantes para conocer de forma sectorial el cumplimiento de los compromisos con la Alianza de Buen Gobierno. Los informes a que se refiere el art.18.1.b son los que tienen un ámbito*

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/6_Presidencia_1.html

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/6_Presidencia_1.html

exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados."

-Y la [Sentencia nº 1547/2017, del Tribunal Supremo, de 16 de octubre, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017¹⁰](#) que indica que: "*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**".*

5. Aplicado el mencionado Criterio y los pronunciamientos judiciales mencionados al presente caso, se observa que la información que se solicita no puede ser calificada de auxiliar o de apoyo. Primero, porque no puede entenderse secundaria o irrelevante, sino imprescindible, como indica la Administración para algo tan importante como determinar el número de efectivos necesarios para garantizar la seguridad ciudadana. Y segundo, porque no tiene un ámbito exclusivamente interno (para la Policía), sino que pretenden objetivar y valorar aspectos tan relevantes como el indicado, sobre el que hay que informar. Se trata de información que tiene relevancia en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que es relevante para la rendición de cuentas y el conocimiento de la toma de decisiones públicas.

Por otra parte, hay que señalar que mientras que en su resolución alega la mencionada causa de inadmisión para no facilitar el informe o documento con el número de manifestantes, en sus alegaciones está argumentando que ha cumplido con el derecho de acceso a la información dentro de su ámbito competencial, y que no le compete proporcionar el número de manifestantes.

A este respecto, cabe indicar que, como consta en los antecedentes y en el expediente, el MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA remitió la solicitud de acceso a la información al MINISTERIO DEL INTERIOR al ser el competente para ello, mencionando, además, en la remisión la existencia de dos precedentes (22169 y 22183).

De estos precedentes, haya que señalar que el expediente número 22183 fue objeto de reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, R/0092/2019 (100-

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

002141), y que se solicitaba la metodología y la cifra estimada de los asistentes a una manifestación en concreto. Así como que, en vía de reclamación la Dirección General de la Policía (MINISTERIO DEL INTERIOR) dictó resolución concediendo el derecho de acceso a la información y aportando los datos solicitados, tanto el total estimado, como por horas, además de la metodología. Por lo tanto, como la cuestión de fondo es exactamente igual a la que se plantea en la presente reclamación, se trata de facilitar también el número de asistentes a la manifestaciones, no se justifica que los conceda en una caso y en otros no.

Finalmente, ha de destacarse que el dato de los asistentes a manifestaciones es conocido con carácter general a través de los medios de comunicación y, de hecho, es puesto de manifiesto tanto por los organizadores como por la Administración al objeto de dimensionar el éxito o no de la convocatoria en función del número de asistentes.

Por tanto, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de esta Resolución, la reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por la [REDACTED], con entrada el 9 de febrero de 2019, contra la Resolución, de fecha 11 de enero de 2019, del MINISTERIO DEL INTERIOR.

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

- *documento o informe en el que se haya plasmado este cálculo de todas las manifestaciones de más de 100.000 personas desde el año 2012.*

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, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)¹¹, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>



dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)¹².

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](#)¹³.

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-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>