



Resolución 33/2022

S/REF: 001-063370

N/REF: R/0015/2022; 100-006244

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Información relativa al uso y coste del servicio de escoltas en viajes privados de miembros del Gobierno.

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó el 2 de diciembre de 2021 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:

1.- Copia de la normativa existente en relación a la posibilidad de que los miembros del Gobierno soliciten y obtengan servicios de escoltas en sus viajes privados.

2.- Copia de las solicitudes efectuadas por miembros del Gobierno solicitando escoltas para desplazamientos privados de los Ministros desde enero de 2020 hasta la actualidad y número de solicitudes de escolta concedidas.

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

3.- Coste de los servicios de escolta prestados para desplazamientos privados de los ministros desde enero de 2020 hasta la actualidad desglosados por servicios prestados y miembro del Gobierno afectado.

No consta contestación de la Administración destinataria.

2. Ante la falta de respuesta, mediante escrito registrado el 10 de enero de 2022, la interesada interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en la que indica lo siguiente:

PRIMERO: Que en fecha de 2 de diciembre de 2021 se solicitó información al Ministerio del Interior cuyo contenido adjuntamos a la presente denuncia.

SEGUNDO: Que transcurrido el plazo establecido desde el inicio del procedimiento, este organismo ha incumplido la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno dado que no existe resolución expresa.

3. Con fecha 11 de enero de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 20 de enero de 2022 se recibió respuesta en la que, tras reproducir los antecedentes del caso, se indicaba que con fecha 17 de enero de 2022, la Secretaría de Estado de Seguridad notificó a la solicitante su resolución mediante la cual se procedió a denegar el acceso a la información solicitada en base al artículo 14.1.d) de la LTAIBG, en la que se informaba lo siguiente:

Según 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, otorga la calificación de reservado, a los planes de seguridad de Instituciones y organismos públicos, y a los planes de protección de todas aquellas personas sometidas a la misma, así como a todos aquellos documentos necesarios para el planeamiento, preparación o ejecución de los documentos, acuerdos o convenios a los que se haya atribuido dicha calificación, lo que implica la necesidad de restringir aquella información, cuya divulgación a personas no autorizadas pudiera generar riesgos o perjuicios graves para la seguridad y defensa del Estado.

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

Ello implica la restricción de la información solicitada, cuyo conocimiento o difusión por personas no autorizadas puede poner en riesgo tanto la seguridad de las personas objeto de protección como de los agentes encargados de la misma, quedando por tanto dicha información sujeta a los límites que se establecen en el artículo 14.1.d) de dicha LTAIPBG, conforme a lo dispuesto por el artículo 105.b) de la Constitución.

Y finalmente se concluía que *“dado que se ha dado respuesta a la solicitud y de acuerdo con lo establecido en el art. 82.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se solicita que, por razones de celeridad en este procedimiento, se abra el trámite de audiencia al interesado con el fin de que alegue lo que estime pertinente en relación a la información proporcionada.”*

4. El 21 de enero de 2022 se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Con fecha 28 de enero de 2022, se recibió un escrito con el siguiente contenido:

Se solicitó información al Ministerio del Interior que no respondió en plazo y por tal motivo se presentó reclamación ante el CTBG.

En primer lugar, hacer constar que una vez más, el Ministerio del Interior no responde en el plazo legal a una solicitud de información, por lo que solicitamos una resolución estimatoria por motivos formales, no obstante las manifestaciones siguientes.

Entrando en el fondo de las alegaciones, lo que se solicita es la documentación relativa a tres cuestiones puntuales:

1.- Normativa existente para que los miembros del Gobierno soliciten escoltas para viajes privados.

2.- Solicitudes realizadas desde enero de 2020 para ese fin.

3.- Costes de tales servicios privados.

En ningún momento la solicitud hace referencia a planes de seguridad ni mucho menos a planes concretos de protección. El hecho de desvelar los protocolos para solicitar una escolta no desvela ningún plan secreto, ni afecta a la seguridad del solicitante.

Mucho menos afecta la solicitud relativa al número de solicitudes en un periodo determinado ni el coste que han tenido los servicios de seguridad para viajes privados de los miembros del Gobierno.

Entendemos que no se ha producido una correcta valoración de lo solicitado ni se ha efectuado correctamente el test del daño y lo solicitado en ningún modo afecta a la seguridad pública, límite alegado por el Ministerio para denegar la información.

En virtud de lo expuesto, solicitamos una resolución estimatoria y que nos sea facilitada la información solicitada.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose 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. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que "*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*

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

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

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”.

En el presente caso, según consta en el expediente y se recoge en los antecedentes, la solicitud de información se presentó con fecha 2 de diciembre de 2021, sin que fuera respondida dentro del indicado plazo de un mes, ni fuera objeto de ampliación el plazo para atender tal solicitud.

A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al indicar que *con el 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.*

4. 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 el uso de escoltas para desplazamientos privados de los Ministros desde enero de 2020 hasta la fecha de presentación de la misma, así como el número de solicitudes de escolta concedidas y el coste de los servicios de escolta prestados, desglosados por servicios prestados y miembro del Gobierno afectado.

El Ministerio requerido no contestó en plazo a dicha solicitud, por lo que la interesada presentó reclamación ante este Consejo al amparo del artículo 24 de la LTAIBG el 10 de enero de 2022. Una vez remitida la reclamación, en fase de alegaciones, dictó y notificó resolución denegatoria del acceso por considerar que se trata de información de carácter reservado, invocando al efecto 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.

El Ministerio entiende que no cabe conceder acceso a la información relativa a los planes de seguridad de instituciones y organismos públicos, y a los planes de protección de todas aquellas personas sometidas a la misma, así como a todos aquellos documentos necesarios para el planeamiento, preparación o ejecución de los documentos, acuerdos o convenios a los que se haya atribuido la calificación de reservado, ya que su divulgación a personas no autorizadas puede generar riesgos o perjuicios graves para la seguridad y defensa del Estado, así como para la seguridad de las personas objeto de protección y de los agentes encargados

de la misma. Añade que no cabe acceder a la información solicitada por aplicarse el límite previsto en el artículo 14.1.d) de la LTAIBG, relativo a *la seguridad pública*.

5. Al haberse argüido este caso que la información solicitada se encuentra bajo una calificación oficial de reserva, dado el carácter determinante de esta excepción, resulta necesario comenzar nuestro análisis por este punto. La regulación relevante a estos efectos está contenida en el artículo 4 de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, con arreglo al cual, la calificación de una materia en la categoría de “*secreto*” y “*reservado*” corresponde al Consejo de Ministros, añadiendo el primer inciso de su artículo 10.1 que tales calificaciones se “*conferirán mediante un acto formal*”.

Examinado el acto formal invocado por la Administración, 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, se constata que, efectivamente, en la letra g) de su apartado segundo se otorga con carácter genérico, la clasificación de reservado a “*Las plantillas de personal y de medios y de equipo de las Unidades*”.

Sin embargo, se ha de tener presente que, según se expone en el propio Acuerdo, la finalidad perseguida con la clasificación de determinadas informaciones que en él se opera es “*proteger la seguridad y la defensa del Estado*” y que, en coherencia con ello, la totalidad de las clasificaciones que se formulan tienen por objeto informaciones referidas a las Fuerzas Armadas, no a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En consecuencia, a juicio de este Consejo, no cabe entender que el carácter reservado que en el mencionado Acuerdo se confiere a “*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*”, o a “*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*” abarque también, de modo genérico, a todos los planes de protección de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pues ello comportaría una interpretación extensiva de una excepción que sería contraria al principio general de nuestro derecho que demanda una interpretación estricta de las mismas; exigencia que, en el supuesto que nos ocupa, resulta aún más enérgica por afectar al deber general de transparencia de los poderes públicos dimanante del principio democrático y comportar una limitación de un derecho de rango constitucional, como es el derecho de acceso a la información pública. La misma razón impide entender que los documentos solicitados resultan incluidos en la previsión del apartado tercero del

mencionado el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, según el cual *“Tendrán la misma clasificación genérica de SECRETO O RESERVADO, según corresponda, todos aquellos documentos necesarios para el planeamiento, preparación o ejecución de los documentos, acuerdos o convenios a que se refieren los anteriores apartados”*, pues es evidente que no están vinculados a la actuación de las Fuerzas Armadas ni a la “seguridad y la defensa del Estado”.

6. Resta por tanto examinar la aplicación al caso del límite previsto en la letra d) del artículo 14.1 LTAIBG, también invocado para fundar la denegación del acceso, con arreglo al cual, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la “seguridad pública”.

Como hemos señalado en múltiples resoluciones, al aplicar los límites del artículo 14 de la LTAIBG, es preciso tener presente que el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional, que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante en sus pronunciamientos, como él mismo se ha encargado de recordar en la STS de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558), en cuyo fundamento jurídico tercero se expresa en los siguientes términos:

“La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, 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.

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] La 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».

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: «[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.”

Y concluye insistiendo en que *“la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida”*

Doctrina jurisprudencial completada por el Alto Tribunal, entre otras, en la más reciente STS de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574), en la que, tras recordar la exigencia de justificación y proporcionalidad en la aplicación de los límites impuesta por el artículo 12 LTAIBG, puntualizó lo siguiente:

“Por tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate.” (FJ, 4º)

En consecuencia, la eventual aplicación de determinados límites legales a la información pública solicitada sólo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por nuestro ordenamiento y precisados por la doctrina del Tribunal Supremo en los términos que se acaban de exponer.

7. En el presente caso, el Departamento requerido únicamente aporta como justificación de la aplicación del límite del artículo 14.1.d) de la LTAIBG el hecho de que la calificación establecida en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 *“implica la*

restricción de la información solicitada, cuyo conocimiento o difusión por personas no autorizadas puede poner en riesgo tanto la seguridad de las personas objeto de protección como de los agentes encargados de la misma, quedando por tanto dicha información sujeta a los límites que se establecen en el artículo 14.1.d) de dicha LTAIPBG, conforme a lo dispuesto por el artículo 105.b) de la Constitución.”

Una vez descartada, por las razones expuestas en el fundamento jurídico anterior, que la información solicitada se encuentre clasificada, esta escueta argumentación difícilmente puede ser considerada suficiente para satisfacer los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa en los términos exigidos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. A falta de ella, tampoco cabe objetivamente apreciar -con la salvedad que a continuación se dirá- que el acceso a la documentación y a los datos solicitados pueda poner en riesgo la seguridad de las personas objeto de protección o la de los agentes encargados de la misma.

En principio, no se aprecia que, de la concesión del acceso a la normativa reguladora de *“la posibilidad de que los miembros del Gobierno soliciten y obtengan servicios de escoltas en sus viajes privados”*, pudiera derivarse riesgo alguno para la seguridad de los altos cargos ni para la de los agentes implicados. Tampoco se advierte que el conocimiento público del *“coste de los servicios de escolta prestados para desplazamientos privados de los ministros desde enero de 2020 hasta la actualidad desglosados por servicios prestados y miembro del Gobierno afectado”* pueda poner en peligro la seguridad de las personas afectadas. En todo caso, si la difusión de algún elemento de la citada normativa o el detalle de los servicios prestados pudieran suponer un peligro para la seguridad pública, en lugar de denegar el acceso a toda la información, lo procedente sería conceder el acceso parcial con arreglo a lo previsto en el artículo 16 de la LTAIBG (*“En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida”*). A estos efectos, es necesario tener presente que, como ha proclamado el Tribunal Supremo, el principio de proporcionalidad rige también para la concesión del acceso parcial: *“El juicio de proporcionalidad requerido por el artículo 14.2 LTAIBG también es exigible en la aplicación del artículo 16 de la LTAIBG, que prevé como se ha indicado la posibilidad de un acceso parcial a la información, en los casos en los que la aplicación de alguno de los límites del artículo 14 LTAIBG no afecte a la totalidad de la información solicitada.”* (STS de 25 de enero de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:574)

Mayor complejidad plantea la valoración del riesgo para la seguridad pública de la pretensión de obtener “Copia de las solicitudes efectuadas por miembros del Gobierno solicitando escoltas para desplazamientos privados de los Ministros desde enero de 2020 hasta la actualidad”, pues es razonable pensar que en dichas solicitudes figuren abundantes datos susceptibles de comprometer no sólo la seguridad de los afectados sino también su privacidad. Sin embargo, no es necesario entrar a pronunciarse al respecto por cuanto la solicitante acota en sus alegaciones el objeto de su pretensión en este punto al “número de solicitudes”, y así delimitada, es notorio que la comunicación de la información no reviste riesgos para la seguridad pública.

En definitiva, este Consejo considera que la reclamación ha de ser estimada en los términos que se determinan en el presente fundamento jurídico.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

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

- *Copia de la normativa existente en relación a la posibilidad de que los miembros del Gobierno soliciten y obtengan servicios de escoltas en sus viajes privados.*
- *Número de solicitudes efectuadas por miembros del Gobierno solicitando escoltas para desplazamientos privados de los Ministros desde enero de 2020 hasta la actualidad y número de solicitudes de escolta concedidas.*
- *Coste de los servicios de escolta prestados para desplazamientos privados de los ministros desde enero de 2020 hasta la actualidad desglosados por servicios prestados y miembro del Gobierno afectado.*

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

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.

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-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>