



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-016712

N/REF: R/0439/2017

FECHA: 19 de diciembre de 2017

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 28 de septiembre de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 27 de julio de 2017, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

1. El coste que ha tenido el alquiler del tráiler (cabeza tractora con matrícula 6795CPW) y los dos remolques (con matrículas R0895BCM y M26554R) colocados el pasado 26 de julio de 2017, frente a la sede de la Audiencia Nacional de San Fernando de Henares, con motivo de la visita del Presidente del Gobierno Mariano Rajoy para declarar como testigo en el caso Gürtel.

Los vehículos fueron estacionados junto a la entrada de la Audiencia Nacional y fueron guiados para su ubicación exacta por los agentes de la Policía allí presentes.

2. De qué partida presupuestaria correspondiente al Ministerio del Interior se deduce la cantidad destinada al pago de dicho alquiler.

3. La motivación o justificación por la que se ha decidido alquilar estos vehículos.(...)

2. Con fecha 11 de septiembre de 2017, la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO dictó Resolución por la que resolvía denegar la

reclamaciones@consejodetransparencia.es



solicitud de información con base en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre e indicaba lo siguiente:

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, 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 supone 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.

3. Con fecha de entrada el 28 de septiembre de 2017, [REDACTED] [REDACTED] presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al amparo de lo previsto en el art. 24 de la LTAIBG de acuerdo a los siguientes argumentos:

Considero que la información solicitada no puede ampararse bajo el artículo 14 de la Ley 19/2013, puesto que es un evento ya pasado y por lo tanto no hay seguridad nacional que pueda verse afectada. Además, la información solicitada habla del coste de unas medidas tomadas y el gasto público es una información pública que considero tener derecho a saber. Muchas gracias de antemano

4. El 29 de septiembre de 2017, este Consejo de Transparencia remitió el expediente de reclamación a la Unidad de Información de Transparencia de la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, para que pudiera realizar las alegaciones que se considerasen oportunas. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 26 de octubre de 2017 y en el mismo se indicaba lo siguiente:

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, prevé que el derecho de acceso a la información pública pueda ser limitado cuando el conocimiento de la información suponga un perjuicio a alguno de los bienes o intereses, de carácter público o privado, recogidos en el artículo 14, precepto que, precisamente atiende al equilibrio necesario entre la transparencia y la protección de dichos bienes e intereses que puedan estar presentes en un caso concreto.

Por otro lado, el propio Criterio Interpretativo, número 2/2015 de 24 de junio del 2015, del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, determina que los límites a que se refiere dicho artículo 14, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que siguiendo la literalidad del texto en su apartado 1, “podrán” ser aplicados.



Además, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación con los contenidos, sino que su aplicación debe estar estrechamente ligada con la protección concreta de un interés legítimo.

Por lo tanto, en este sentido, su aplicación no será en ningún caso automática, sino más bien al contrario, deberá analizarse si la concesión del acceso a la información solicitada supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable.

A su vez, es necesario que dicha aplicación sea justificada y proporcionada atendiendo las circunstancias del caso concreto, atendiéndose muy especialmente, a la posibilidad de que exista un interés superior que, aun produciendo daño, justifique la publicidad o acceso a la información (test del interés).

Pues bien, tal y como se indicó en la resolución que ahora se reclama, la información solicitada, relativa a aspectos como el coste que, según la solicitante, ha tenido el alquiler del tráiler y los dos remolques colocados el pasado 26 de julio de 2017, frente a la sede de la Audiencia Nacional de San Fernando de Henares, con motivo de la visita del Presidente del Gobierno Mariano Rajoy para declarar como testigo en el caso Gürtel así como de qué partida presupuestaria correspondiente al Ministerio del Interior se deduce la cantidad destinada al pago de dicho alquiler y la motivación o justificación por la que se ha decidido alquilar estos vehículos, son cuestiones todas ellas relacionadas con el dispositivo que lleva aparejado cualquier desplazamiento del Presidente del Gobierno, lo cual afecta sin duda alguna a los planes de protección a que se refiere el mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 y por tanto constituyen materia reservada que exige, tal y como se señaló en la resolución objeto de reclamación, la necesidad de restringir este tipo de información, cuya divulgación a personas no autorizadas pudiera generar riesgos o perjuicios graves para la seguridad y defensa del Estado; y dicha restricción opera no sólo con anterioridad a la ejecución del plan de protección o dispositivo de seguridad de que se trate, sino también con posterioridad, por cuanto el conocimiento o la publicidad de este tipo de cuestiones aun cuando sea después de haber sido ejecutadas, puede generar riesgos en la medida en que supondría revelar las estrategias o medidas concretas que conforman los planes de protección de las más altas autoridades del Estado.

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, el Presidente 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, 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. Debemos comenzar recordando que el objeto de la presente reclamación es el acceso al coste del alquiler de determinados vehículos (a los que la solicitante identifica con su matrícula) su justificación así como la partida presupuestaria a la que se asigna el gasto, utilizados, según entiende la reclamante, en un determinado dispositivo de seguridad del Presidente del Gobierno.

El argumento para denegar la información por parte de la Administración es el perjuicio a la seguridad nacional (límite contemplado en el art. 14.1 a) de la LTAIBG) como consecuencia de que, según un Acuerdo del Consejo de Ministros de 1986 *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*, deben considerarse reservados.

A este respecto, y sin ánimo de ser repetitivos por cuanto la Administración menciona en su escrito de alegaciones la interpretación acordada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de los límites al acceso a la información, debe señalarse que, en criterio aprobado en junio de 2015, a nuestro juicio, *Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, "podrán" ser aplicados.*

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá



afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

4. Por su parte, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de pronunciarse sobre la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información regulado por la LTAIBG y han señalado lo siguiente:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015

"(...)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 concurren 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 el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

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 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015

"Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho 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”.

“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO38/2016

"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.

Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016

"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 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 (...)"



Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 señala 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.

(...)

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley; (...)

5. En el caso que nos ocupa, tal y como ha quedado indicado en los antecedentes de hecho, el argumento principal de la denegación de la información es el derivado de un eventual perjuicio a la seguridad nacional, lo que quedaría según la Administración probado por el hecho de que se considera materia reservada *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(...)*

A este respecto, puede entenderse que la Administración considera que, si se proporcionara el coste del alquiler de la cabeza tractora y los dos remolques a los que se refiere la interesada en la solicitud, se estaría entendiendo que dichos elementos forman parte del dispositivo de seguridad del Presidente del Gobierno y que, en consecuencia, se estaría desvelando información de dicho dispositivo que sería o podría ser previsiblemente de aplicación no sólo en el desplazamiento concreto que también se indica en la solicitud de información y que, efectivamente ya se ha producido, sino en futuros dispositivos de seguridad que afecten al Presidente del Gobierno.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe analizarse por lo tanto si la información solicitada puede incluirse dentro de la materia declarada como reservada según el Acuerdo de Ministros de 1986 precitado.

6. Debe recordarse en este punto que el objeto de la solicitud es el coste del alquiler de determinados vehículos, cuya matrícula conoce e identifica la solicitante, que, a juicio de la solicitante, formaron parte del dispositivo de seguridad para un determinado desplazamiento del Presidente del Gobierno. La solicitante también



se interesa la partida presupuestaria a la que fue asignado dicho gasto así como la justificación o motivación del mismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, la respuesta al dato solicitado implicaría a nuestro juicio que, efectivamente, dichos elementos habían sido utilizados como mecanismo de seguridad del Presidente y, por lo tanto, permitiría desvelar una pauta en cuanto a los mecanismos de seguridad utilizados, cuyo conocimiento pudiera perjudicar la efectividad del dispositivo.

A este respecto, debe traerse a colación lo indicado por este Consejo de Transparencia en su resolución R/0145/2015, de 29 de julio relativa al perjuicio a la efectividad de un dispositivo de seguridad derivado del conocimiento de determinada información:

5. *En lo que respecta a la cantidad destinada al pago de las retribuciones de los miembros de la Guardia Real, el Ministerio de Defensa alega, básicamente, que el acceso a dicha información podría llevar al conocimiento del número de efectivos de dichas unidades, aportando, por lo tanto, información, al menos aproximada, de la dimensión del dispositivo destinado a la seguridad del Jefe del Estado y los miembros de su Familia.*

El argumento utilizado como respuesta a la solicitud de esta información está estrechamente relacionado con el utilizado en la tercera de las cuestiones, esto es, la relativa a los vehículos que se ponen a disposición del Ministerio de Defensa para los desplazamientos del Jefe del Estado. En efecto, en ambos casos, se considera de aplicación el límite del artículo 14 letras b) y e), esto es, por un lado la defensa y, por otro, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.

La ley de transparencia prevé que el derecho de acceso a la información pública pueda ser limitado cuando el conocimiento de la información suponga un perjuicio a alguno de los bienes o intereses, de carácter público o privado, señalados en el artículo 14, precepto que, precisamente, atiende al equilibrio necesario entre la transparencia y la protección de dichos bienes e intereses que puedan estar presentes en un caso concreto.

Es criterio ya asentado de este Consejo que los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, no se aplican directamente, sino que, de acuerdo con la literalidad del texto de su apartado 1, “podrán” ser aplicados. De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos, sino que su aplicación deberá estar ligada con la protección concreta de un interés legítimo.

En este sentido, por lo tanto, su aplicación no será en ningún caso automática, sino que, antes al contrario, deberá analizarse si la concesión del acceso a la información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcionada del



límite, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y, especialmente, a la posible existencia de un interés superior que, aún produciéndose un daño, justifique la publicidad o el acceso (test del interés).

El perjuicio que se derivaría del conocimiento de la información que se solicita es, en ambos casos, el daño en la eficacia de los dispositivos de seguridad, ya que se trata de información relevante que puede revelar fortalezas o vulnerabilidades. De ello podría concluirse que el Ministerio de Defensa considera que conocer cuántos efectivos forman parte de la Guardia Real y los vehículos que se destinan a los desplazamientos de la Jefatura del Estado, en los que también se incluyen los utilizados por el servicio de seguridad, afectaría a la propia seguridad del desplazamiento porque se conocería el alcance y dimensión del dispositivo.

El dispositivo de seguridad que lleva aparejado cualquier desplazamiento del Jefe del Estado atiende, lógicamente, a unos condicionamientos derivados de las circunstancias en las que dicho desplazamiento se produce. Lo que en este caso se solicita es información, por un lado, sobre el montante destinado al pago de los miembros de la Guardia Real y, por otro, sobre la totalidad de los vehículos que están a disposición de los desplazamientos del Jefe del Estado. Por lo tanto, no se solicitan los participantes en un concreto operativo, cuya difusión, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sí supondría claramente el conocimiento de la dimensión que podría alcanzar dicho dispositivo de seguridad y, en consecuencia, podría proporcionar de forma indeseada información que perjudicase la eficacia de dicho dispositivo.

No obstante, teniendo en cuenta que sí puede producirse un daño, real y previsible, derivado del acceso a la información que se solicita debe procederse en este momento a analizar si, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, existe un interés superior en que se conozca la información y que prevalezca frente a ese perjuicio.

En este caso, el daño que puede derivarse del conocimiento de la información es la eficacia de un dispositivo de seguridad y, por lo tanto, que pueda verse comprometida la integridad personal del Jefe del Estado y de los encargados de su protección. A juicio de este Consejo, y debido a este hecho, no existe un interés superior en el conocimiento de la información que prevalezca frente a la protección de la seguridad y, en consecuencia, de la vida de una persona. Por lo tanto, entendemos correcta la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1 e) por su incidencia en la integridad personal de los posibles afectados.

7. En el caso que nos ocupa, entendemos que los argumentos indicados en el precedente señalado son también de aplicación. En efecto asumir, a nuestro juicio, que los elementos (tráiler y remolque) que menciona la interesada en la solicitud forman parte del dispositivo de seguridad del Presidente del Gobierno implicaría desvelar datos sobre los planes de protección de las personas sometidas a Instituciones y Organismos públicos en el sentido del Acuerdo del



Consejo de Ministros de 1896 por el que se clasifican determinados asuntos en aplicación de la Ley de Secretos Oficiales. Por ello, y teniendo en cuenta que dicha clasificación obedece a la existencia de circunstancias determinadas que implican que el conocimiento de la información supondría un perjuicio elevado que no puede ser superado por un interés superior, entendemos que la presente 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 28 de septiembre de 2017, contra la Resolución de 11 de septiembre de 2017, de la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, 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-Administrativa.

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

