



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-020085

N/REF: R/0207/2018 (100-000675)

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 la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, con entrada el 5 de abril de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO solicitó al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, el día 12 de enero de 2018, el acceso a la siguiente información:
 - Copia de todos los informes trimestrales de seguimiento detallado del Contrato centralizado de servicio de agencia de viajes de la Administración General del Estado número 11-14 (prorrogado hasta el 5 de abril de 2018) entregados por el adjudicatario, de acuerdo con el punto 5 del pliego de prescripciones técnicas de dicho contrato.*
- Mediante Resolución de fecha 14 de marzo de 2018, el entonces MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA contestó a la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO informándole de lo siguiente:
 - Con fecha 9 de febrero de 2018, se acordó ampliar el plazo máximo de un mes para resolver, a la vista del volumen abrumador de los datos solicitados como por la necesidad de identificar aquella información.*
 - Los informes trimestrales detallados a los que se alude en los pliegos de prescripciones técnicas del contrato centralizado para la prestación de servicios de agencia de viajes fueron sustituidos por la remisión diaria, por parte de la empresa adjudicataria, de unos ficheros que incluyen todos los*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



detalles requeridos de cada uno de los viajes realizados en el marco del contrato. Esta sustitución permite la explotación de los datos de forma mucho más eficiente, a través de las bases de datos de la aplicación informática desarrollada específicamente para la gestión de este contrato centralizado y, en particular, para el registro de cada uno de los desplazamientos del personal de la Administración General del Estado.

- En consecuencia, la información que iba a recogerse inicialmente en los informes trimestrales se encuentra grabada por la empresa adjudicataria del contrato en las bases de datos de la citada aplicación informática.
- Estas bases de datos contienen, entre otros, información detallada de todos y cada uno de los movimientos del personal de las Fuerzas Armadas, de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, del personal de vigilancia e inspección en diferentes órganos de la Administración General del Estado con competencia para ello realizados en el marco de este contrato centralizado de servicios de agencia de viajes, con información precisa de cada uno de los desplazamientos del personal en el ejercicio de sus funciones, con el detalle de su origen, destino, fechas, tiempo de estancia, etc.
- Esta Dirección General considera que la difusión, con el máximo detalle, de esta información representa un riesgo significativo para la seguridad nacional, la defensa, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios o las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, entre otros.
- La revelación de la naturaleza, detalle, volumen, frecuencia y carácter completo de estos datos permitiría la realización de análisis estadísticos muy precisos que proporcionarían una visión global de las pautas de planificación, organización y actuación de la Administración General del Estado en cada una de estas áreas, permitiendo prever así su actuación y favoreciendo el desarrollo de estrategias de elusión de la acción del Estado en defensa de esos intereses públicos superiores. Asimismo, la mayor capacidad de análisis y previsión derivada de la disponibilidad de la totalidad de los datos detallados afectaría no sólo a aspectos globales o de planificación sino también a los movimientos concretos del personal, pudiendo llegar a poner en riesgo la propia integridad física del personal que desempeña dichas funciones, no siendo posible discriminar, en el abrumador volumen de datos generados por la aplicación informática, aquéllos cuya difusión pudiera no perjudicar la función o a los funcionarios que la desempeñan.
- No obstante, y con la finalidad de dar acceso al solicitante a aquella información no afectada por los límites del citado art. 14, ha sido posible obtener de la aplicación informática información cuya difusión no entraña los perjuicios anteriormente referidos y que permite el mejor conocimiento de la ejecución de dicho contrato con importes globales, medios, por centros, por destinos preferentes, entre otros extremos.
- Por todo ello, en atención tanto a la naturaleza de los datos afectados por la solicitud de información como a los límites del derecho de acceso a la



información pública previstos en los apartados a), b), d), e) y g) del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, esta Dirección General da acceso a la información pública relativa al seguimiento del contrato centralizado para la prestación de servicios de agencia de viajes obrante en el Anexo que se adjunta.

El documento anexo se denomina *Datos Agregados del Contrato Centralizado de Agencia de Viajes* y tiene el siguiente contenido:

- *Gasto global*
- *Número de servicios totales*
- *Gasto anual por lote, ministerio y organismo*
- *Distribución anual de servicios por Ministerio*
- *Principales destinos de alojamiento.*
- *Principales trayectos en tren.*
- *Principales trayectos en avión*

3. A la vista de esta contestación, la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO presentó Reclamación ante este Consejo de Transparencia, con entrada el 05 de abril de 2018, al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, haciendo referencia a gran parte de los argumentos de la Administración y añadiendo básicamente lo siguiente:

- *Que, por su parte, antes de la modificación de las condiciones del contrato (de la que no se conoce más que el cambio del formato a uno que "permite la explotación de los datos de forma mucho más eficiente"), los informes trimestrales detallados debían informar de todos los puntos recogidos a partir de la página 22 de su pliego de condiciones técnicas que se adjunta a esta reclamación.*
- *Que en dichos pliegos se establece que se debe informar en este punto sobre la "Identidad, Centro Gestor, Ministerio y Organismo del viajero" (punto a.i, página 23). Por tanto, si se mantiene esta información y el nuevo formato permite una mejor explotación de los datos, cabe preguntarse porque no han anonimizado la información correspondiente a aquellos órganos con funciones de vigilancia, inspección y control. Se recuerda que de acuerdo con los criterios interpretativos del Consejo de Transparencia, la anonimización no se considera reelaboración.*
- *Que además de las informaciones sobre cada uno de los viajeros, la información solicitada contiene mucha más información que permite conocer si el desarrollo de este contrato ha sido ajustado a las condiciones previas, cómo ha sido el gasto, etc. Es el caso de los puntos a.ii.2 y a.ii.3 (y equivalentes) de los pliegos adjuntos en esta reclamación, que permiten evaluar si las solicitudes de viaje han cumplido las condiciones generales del contrato. La ocultación de esta información, que no incurre en ninguno de los límites previstos en la mencionada Ley 19/2013, impide la correcta*



rendición de cuentas del gasto público en este importante contrato centralizado.

- *Por lo que solicita una resolución del Consejo de Transparencia ante dicha solicitud, al amparo del artículo 24 de dicha norma.*
4. El día 6 de abril de 2018, se trasladó la documentación obrante en el expediente al entonces denominado MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA para que presentase alegaciones. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 19 de abril de 2018 y en el mismo se reitera los términos expuestos en su resolución de inadmisión, adjunta nueva documentación y añade lo siguiente:
- *Se considera necesario aclarar que, al contrario de lo indicado por el reclamante, no se ha producido una modificación alguna de las condiciones del contrato ni del formato de los informes trimestrales exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas del mismo, sino un cambio en la periodicidad con que los datos solicitados en dicho pliego son trasladados por parte de la empresa adjudicataria al órgano de contratación, ya que en vez de realizarse dicho envío de forma trimestral, se realiza de forma diaria, lo cual supone un beneficio muy importante para la Administración, al poder disponer de los datos de viajes facturados al día siguiente de su solicitud, sin significar ello una carga administrativa para la empresa adjudicataria porque en lugar de obtener esos datos y almacenarlos tres meses para después enviarlos, se ha establecido un sistema automático de envío de los mismos de forma diaria sin necesidad de almacenamiento previo.*
 - *Esta Dirección General considera que la difusión de esta información con el máximo detalle, representa un riesgo significativo para la seguridad nacional, la defensa, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios o las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, entre otros por las razones ya expuestas en su resolución de 14 de marzo de 2018.*
 - *En primer lugar, hay que poner de manifiesto que el riesgo para la seguridad nacional, la defensa, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios o las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control no se ve mitigado por la anonimización de los datos de los traslados. El riesgo deriva de la disposición desagregada de datos de los movimientos de los funcionarios públicos, con independencia de la concreta identidad del funcionario, datos que, como ya se puso de manifiesto, pueden emplearse para analizar pautas de actuación de estos servicios públicos, anticipando y perjudicando cuando no evitando así su acción. En este sentido, la práctica totalidad de los centros incluidos en el contrato llevan a cabo, con mayor o menor dedicación, actuaciones como las que la ley refiere como límites de acceso a la información.*
 - *Además, en los datos en poder de esta Dirección General, que son enviados por la empresa adjudicataria diariamente y que reflejan fielmente los conceptos solicitados en los informes trimestrales descritos en el Pliego de*



Prescripciones Técnicas, no existe ningún campo que permita al órgano de contratación determinar el objeto de la comisión de servicio razón del viaje, ni tampoco la unidad, dentro del organismo o Ministerio, a la que pertenece el viajero. Por esta razón, no es posible determinar, entre los 1,15 millones de servicios realizados, es decir, las 1,15 millones líneas de que consta el fichero con todos los viajes de la AGE, los que se encuentran o no afectados por los límites del artículo 14 de la citada ley. Determinar cuál fue el objeto y finalidad de cada uno de los 1,15 de viajes realizados, exigiría la localización de la documentación original de cada comisión de servicio y su estudio independiente, para saber si puede procederse o no, a la difusión de los detalles del viaje. Ese análisis está fuera del alcance de esta Dirección General, cuya única opción sería solicitar dicha labor de búsqueda y la elaboración de un listado, a cada uno de los 99 ministerios y organismos que forman parte del ámbito subjetivo del contrato centralizado de agencia de viajes, y que, a su vez, tendrían que dirigir la solicitud de información a cada una de sus cajas pagadoras, para recuperar la información de las comisiones de servicio realizadas.

- *A título meramente informativo y con el fin de contar con una estimación del esfuerzo que ello supondría, podríamos considerar que partiendo un tiempo de al menos 20 minutos por cada uno de los viajes, para localizar a la unidad responsable del mismo, reenviar la solicitud a su caja pagadora, recuperar la comisión de servicios original, determinar su objeto y verificar si está o no dentro de los límites del artículo 14 de la ley para saber si puede procederse o no a su difusión, se necesitarían más de 23 millones de minutos para poder hacer dicha recopilación de información en las 1,15 millones de líneas correspondientes a los servicios de las comisiones de servicio. Es decir, un tiempo de 383 mil horas/hombre, aproximadamente, 160 años/hombre. Por esta razón, se considera fuera del alcance de la Administración General del Estado la determinación individual de los viajes no afectados por los límites del artículo 14.*
- *Por lo que se refiere al gasto público derivado del contrato, así como su distribución, cabe recordar que esta información ya se encontraba incluida en el informe de 33 páginas que acompañaba a la resolución realizada por esta Dirección General como respuesta a la solicitud de acceso a información realizada por la Fundación Civio, información que nunca antes ha estado disponible de forma pública respecto a los viajes de la Administración General del Estado, puesto que no había existido anteriormente un contrato centralizado de agencia de viajes con tal nivel de conocimiento que permitiera el nivel de control y análisis del que se dispone actualmente.*
- *No obstante, con el fin de permitir el análisis y control de la eficiencia del contrato y el cumplimiento de las condiciones generales de viajes, establecidas por la política de viajes de la Administración del Estado así como por el contrato centralizado que parece ser el objeto de la reclamación, quizá podría ser de interés a la Fundación Ciudadana Civio disponer de algunos de los campos incluidos en los informes trimestrales, de*



forma desagregada, anonimizada, y sin incluir los datos que permitan identificar el viaje concreto, pero sí conocer para cada desplazamiento, las condiciones de cumplimiento del mismo respecto a la antelación en la solicitud del viaje, el uso de tarifas turista, condiciones restringidas de cambios y anulaciones, el uso de las tarifas más baratas disponibles, o vuelos con condición de regulares. Esta información podría ponerse a disposición del solicitante sin gran esfuerzo de reelaboración.

- Por todo ello, en atención tanto a la naturaleza de los datos afectados por la solicitud de información como a los límites del derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, esta Dirección General se reitera en que el acceso que puede proporcionar a la información pública relativa al seguimiento del contrato centralizado para la prestación de servicios de agencia de viajes es la ya facilitada en el informe adjunto a la Resolución de 14 de marzo de 2018 de esta Dirección General, así como, se ofrece, si se considera de utilidad por parte del solicitante, la entrega de los datos anonimizados y desagregados, de cumplimiento de las condiciones generales del contrato en cada viaje realizado.
5. Habiendo adjuntado nueva documentación la Administración, en fecha 23 de abril de 2018, se dio audiencia a la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, para que se pronuncie al respecto, lo que tuvo lugar mediante escrito de entrada el 08 de mayo de 2018, del que se extraen los siguientes puntos:
- En primer lugar, reconocemos una imprecisión de nuestra reclamación inicial, señalada por la Dirección General interpelada en el último párrafo de la segunda página de sus alegaciones respecto a una “modificación de las condiciones del contrato”.
 - En segundo lugar, agradecemos el esfuerzo de la Dirección General de elaborar un informe ad hoc con tal de ofrecer una respuesta. Nuestra reclamación y estas alegaciones no suponen un desprecio a esta acción inicial y aprovechamos este canal para agradecerlo. Sin embargo, la respuesta ofrecida solo da una respuesta parcial recortada, por un lado, en empleo de los límites para el acceso a la información que entienden que son de aplicación en este caso y, por otro lado, de lo que dicha Dirección General estima que es objeto de interés de la solicitud que origina este procedimiento.
 - El informe de 33 páginas obvia los puntos c), d) y e), sobre incidencias del contrato sobre transporte, alojamiento y aquellas atendidas por el Servicio de Urgencias, que forman parte también de los informes trimestrales de seguimiento detallado del contrato centralizado objeto de la solicitud de información.
 - Por ello, y como alternativa, nos gustaría que el CTBG considere la idoneidad de la difusión de todos los datos de cada uno de los viajes, de forma desagregada, que hayan sido protagonizados por altos cargos de la Administración General del Estado, de acuerdo con el apartado 2 del artículo



1 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Si la difusión del punto IV) del apartado b) Detalle alojamiento supone un peligro en términos de seguridad para dichos altos cargos, entendemos que esta información no sea entregada.

- En caso de que la obtención de estos datos suponga una elevada complejidad, porque la AGE no disponga de un listado oficial de altos cargos que se pueda cruzar con la base de datos de viajes, o por el tiempo necesario para realizar este filtrado, nos preguntamos si es posible obtener los detalles de, al menos, los traslados de los ministros y secretarios de Estado, sin indicación del lugar exacto donde pernoctan dichos altos cargos.

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 potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 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 cuanto al fondo del asunto debatido, la Administración deniega dar la totalidad de la información solicitada dado que, a su juicio, *el riesgo para la seguridad nacional, la defensa, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios o las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control deriva de la disposición desagregada de datos de los movimientos de los funcionarios públicos, con independencia de la concreta identidad del funcionario, datos que, como ya se puso de manifiesto, pueden emplearse para analizar pautas de actuación de estos servicios públicos, anticipando y perjudicando cuando no evitando así su acción. En este sentido, la práctica totalidad de los centros incluidos en el contrato llevan*



a cabo, con mayor o menor dedicación, actuaciones como las que la ley refiere como límites de acceso a la información.

En este sentido, afirma también, lo que parece resultar algo contradictorio con el anterior argumento, que *no es posible determinar, entre los 1,15 millones de servicios realizados, es decir, las 1,15 millones de líneas de que consta el fichero con todos los viajes de la AGE, los que se encuentran o no afectados por los límites del artículo 14 de la citada ley.*

Conviene citar, en este punto, los criterios mantenidos por los Tribunales de Justicia en cuanto a los límites contenidos en la LTAIBG:

- 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

“(…) 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 nº 5 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 nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016:

"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 nº 11 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, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación, que razona lo siguiente:



“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.”

(...)

Sobre la aplicación de los límites al acceso a la información, es conocido el Criterio Interpretativo nº 2 de 2015, aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en cumplimiento de las funciones legalmente encomendadas por el art. 32.2 a) que se pronuncia en los siguientes términos:

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).

A nuestro juicio, ni la defensa nacional ni la seguridad pública ni la seguridad nacional se ponen en peligro por facilitar información sobre movimientos de los funcionarios de la AGE y sus costes de manutención o alojamiento, salvo los referidos a miembros de las FF.AA y de las Fuerzas de Seguridad, como veremos más adelante. Como ya ha manifestado este Consejo de Transparencia con anterioridad (por todas, la Resolución dictada en el expediente nº R/0298/2015), *“la Seguridad Nacional se entiende como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales. La Seguridad Nacional debe ser considerada un objetivo compartido por las diferentes Administraciones, estatal, autonómica y local, los órganos constitucionales, en especial las Cortes Generales, el sector privado y la sociedad civil (Exposición de motivos y artículo 3 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional).*



La Estrategia de Seguridad Nacional es el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional. Contiene el análisis del entorno estratégico, concreta los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, define las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promueve la optimización de los recursos existentes.

La Estrategia de Seguridad Nacional aprobada por el Gobierno en el año 2013 considera doce amenazas posibles: conflictos armados; terrorismo; ciberamenazas; crimen organizado; inestabilidad económica y financiera; vulnerabilidad energética, flujos migratorios irregulares; armas de destrucción masiva; espionaje; emergencias y catástrofes naturales, vulnerabilidad del espacio marítimo y de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.

La información solicitada por el Reclamante incide planamente en esa vulnerabilidad del espacio marítimo, pues solicita el número de violaciones del espacio marítimo – entre otros - entre los años 2000 y 2015. No obstante, habría que determinar si esa información supone realmente un perjuicio para la Seguridad Nacional, puesto que otras posibles amenazas son la inestabilidad económica y financiera o los flujos migratorios y es de conocimiento público de la sociedad española dicha información, sin que se haya resentido con ello la Seguridad Nacional, entendida como la libertad y el bienestar de sus ciudadanos y sus principios y valores constitucionales.”

*En este sentido, Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, en su artículo, 2 señala que *La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España.**

(...)

A juicio de este Consejo de Transparencia, proporcionar al Reclamante la información solicitada no altera los valores superiores, principios e instituciones de la Constitución Española, el Estado social y democrático de derecho, el pleno ejercicio de los derechos y libertades, y la garantía, independencia e integridad territorial de España. En este último sentido, los recientes acontecimientos que están teniendo lugar en España sí podrían poner en peligro su integridad territorial y ello no implica que la sociedad española se vea privada de una ingente cantidad de información sobre este asunto, por peligrar la Defensa Nacional.

Otra cosa sería que afectara a la protección del conjunto de la sociedad española. Como bien indica el Reclamante, en otros países de nuestro entorno los distintos gobiernos o medios de comunicación ofrecen información sobre las violaciones de sus espacios aéreos, sin que ello merme su seguridad nacional. Si así fuera, seguramente no la publicarían, puesto que el nivel de seguridad de los países



Europeos y las amenazas a las que se enfrentan son las mismas y la estrategia de defensa europea debe ser común en este sentido.

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que el Ministerio no ha motivado suficientemente el perjuicio real de proporcionar la información sobre el número de violaciones del espacio aéreo, marítimo y terrestre español desglosado por países entre los años 2000 y 2015, en relación con la Defensa de España.”

Por tanto, conocer los seguimientos de los viajes de los todos funcionarios de la Administración, sin especificar sus tareas o labores cotidianas, no vulnera a nuestro juicio los tres límites alegados.

4. Cuestión distinta es aplicar dichos límites a todos y cada uno de los movimientos del personal de las Fuerzas Armadas, de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, del personal de vigilancia e inspección en diferentes órganos de la Administración General del Estado con competencia para ello.

A nuestro juicio, conocer este tipo de información sí puede poner en entredicho la defensa y la seguridad pública, en los términos citados anteriormente. Así, en el procedimiento R/0219/2016 se determinaba que *“Por lo tanto, solicitándose, en el presente caso, información concreta sobre el número de vigilantes que cada empresa destina en cada Centro penitenciario, su divulgación, a juicio de este Consejo de Transparencia, puede poner en riesgo la seguridad interna tanto de los propios vigilantes de seguridad como de reclusos y de los funcionarios que en ella trabajan, así como de la población civil, derivado de posibles agresiones externas a dichos Centros por grupos de delincuencia de toda índole, máxime si tenemos en cuenta los peligros reales y potenciales que actualmente existen en la sociedad europea en general y en la española en particular.”*

Igualmente, en el procedimiento R/0241/2016, en el que se solicitaba conocer el número de efectivos de la Guardia Civil que están destinados o prestan sus servicios en Establecimientos Penitenciarios desglosado por años y por centros, se razonó que *“Ya en el trámite de alegaciones sustanciado con motivo de la presentación de esta reclamación, se aclara expresamente que la información requerida, está clasificada como materia "RESERVADA" con arreglo a lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, por la 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*

Según los términos del mencionado Acuerdo, y, concretamente de su apartado 2, se consideran materias reservadas (calificación realizada al amparo de lo previsto en la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales) las siguientes:

- a) Los destinos de personal de carácter especial.
- b) 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.



c) 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.

d) Las investigaciones y desarrollos científicos o técnicos de carácter militar realizados por industrias militares o de interés para la defensa.

e) La producción, adquisición, suministros y transportes de armamento, munición y material bélico.

f) Las concepciones, informes individuales y sanciones del personal militar.

g) Las plantillas de personal y de medios y de equipo de las Unidades.

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la información solicitada se encuentra claramente incluida dentro de las calificadas expresamente como reservadas de acuerdo con la normativa específica que representa la Ley de Secretos Oficiales antes indicada”.

Finalmente, en el procedimiento R/0010/2015, relativo al acceso a los protocolos de actuación que vienen referidos a los medios humanos y materiales con los que el Cuerpo Nacional de Policía cuenta para llevar a cabo la misión que tiene encomendada, esto es, la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, se entendió que “en este supuesto donde más claramente puede apreciarse el perjuicio que el acceso a dicha información puede ocasionar al efectivo ejercicio por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de las funciones que tiene encomendadas. Efectivamente, si bien se desconoce el contenido concreto de la información solicitada, sí podría aventurarse que los protocolos de actuación ponen de manifiesto aspectos sensibles de la actividad policial cuyo conocimiento podría perjudicar su efectividad y, en definitiva, poner en peligro la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos y su propia seguridad.”

En definitiva, podemos concluir los viajes que realizan anualmente tanto el personal de las Fuerzas Armadas como los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, deben de permanecer ajenos al conocimiento público, ya que lo contrario sí podría suponer un perjuicio real, no hipotético, a las funciones de defensa y seguridad pública que aquéllos tienen encomendadas.

Teniendo en cuenta que se debe considerar de aplicación este límite, debe procederse no obstante a valorar la existencia de un interés superior que, aun produciendo un perjuicio al límite que se pretende preservar, prevalezca favoreciendo el acceso.

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de las alegaciones de la parte reclamante no se desprende la existencia de un interés superior que, atendiendo al alcance y a la importancia en nuestra opinión del perjuicio que se produciría a los afectados el acceso a la información, prevalezca. Así, y tal y como parecen demostrar las alegaciones de la parte reclamante, el interés que motivaba la solicitud de información inicial puede alcanzarse salvaguardando la información afectada por el límite. A nuestro juicio, esa conclusión es perfectamente



alcanzable si nos atenemos a las posiciones manifestadas por la entidad reclamante.

5. Falta por analizar los otros dos límites invocados por la Administración, relativos a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios (art. 14.1 e) de la LTAIBG) y a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control (art. 14.1 g).

Respecto al primero de ellos, “(...) debe comenzarse diciendo que la previsión del límite analizado dentro de los que pueden restringir el acceso a una solicitud de información tiene como causa la debida protección que debe aplicarse a los expedientes, de carácter penal, administrativo o disciplinario, principalmente mientras estén siendo tramitados, de tal manera que la correcta sanción de las infracciones o ilícitos cuya comisión quede acreditada no se vea impedida por la divulgación de información.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que la información que se solicita forma parte de un expediente de investigación que aún está siendo tramitado por la Comisión Europea, y ello a pesar de que el reclamante considere, según manifiesta en su escrito de reclamación, que la fecha en la que se interpuso la denuncia llevaría a pensar que el procedimiento ya ha debido finalizar. No siendo así, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera acreditado el perjuicio que puede derivarse del acceso a la información solicitada, que puede repercutir de forma negativa en el curso de las investigaciones que se están llevando a cabo. Este perjuicio y el hecho de que el mismo no podrá ser acreditado cuando el procedimiento haya concluido lleva también a considerar que, en este momento, no existe un interés superior que justifique el acceso.” (Procedimiento R/0188/2016).

En el caso que nos ocupa, no existe procedimiento de carácter penal, administrativo o disciplinario que esté siendo tramitado, de tal manera que la correcta sanción de las infracciones o ilícitos cuya comisión quede acreditada no se vea impedida por la divulgación de información. Se trata pues de un daño hipotético, no real, que no ha quedado debidamente acreditado por la Administración, por lo que no debe ser admitido.

6. En cuanto a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, existen también precedentes.

Así, en el procedimiento R/0062/2016, se argumentaba lo siguiente: “Teniendo lo anterior en consideración y el argumento que rechaza proporcionar la información en este momento en el que se están aún desarrollando las labores de investigación respecto de la incidencia del consumo del medicamento mencionado en las alteraciones médicas sufridas por diversos pacientes, este Consejo de Transparencia entiende que, efectivamente, proporcionar la información que se solicita en la fase actual de seguimiento de la seguridad y eficacia del medicamento ALA OCTA, de su abastecimiento y de su control y vigilancia, puede



suponer un perjuicio para las labores de investigación y control sobre el mismo, de manera que no podrían determinarse con certeza los casos que correspondan a pérdida de visión atribuible al producto bajo supervisión.”

Es decir, como en el supuesto anterior, debe existir un procedimiento de investigación o control, bien en curso bien futuro pero al que pueda afectar la información solicitada, que pueda resultar perjudicado por comunicar el contenido de la información o documentación solicitada.

Sostiene también la Administración que la relación de viajes del personal de vigilancia e inspección en diferentes órganos de la Administración General del Estado puede poner en peligro sus funciones legalmente asignadas. Esta conclusión no se comparte. Una vez que ha finalizado la inspección, difícilmente puede afirmarse que dar información sobre los lugares en los que han tenido lugar puede perjudicar a las mismas. Igualmente, es difícil sostener que conocer esos viajes pueda dañar a futuras inspecciones, cuyas circunstancias y justificación seguramente serán distintas a las que ya han tenido lugar.

No habiendo quedado debidamente acreditado por la Administración, en el presente caso, la existencia de tal procedimiento, se puede concluir que se trata pues de un daño hipotético, no real, por lo que no debe ser aplicado el límite invocado.

7. Finalmente, hay que tener en cuenta que la Administración ha dado cierta información parcial sobre lo realmente solicitado y que el Reclamante se allana a que *en caso de que la obtención de estos datos suponga una elevada complejidad, porque la AGE no disponga de un listado oficial de altos cargos que se pueda cruzar con la base de datos de viajes, o por el tiempo necesario para realizar este filtrado, nos preguntamos si es posible obtener los detalles de, al menos, los traslados de los ministros y secretarios de Estado, sin indicación del lugar exacto donde pernoctan dichos altos cargos.*

Según argumenta la Administración, *con el fin de contar con una estimación del esfuerzo que ello supondría, podríamos considerar que partiendo un tiempo de, al menos, 20 minutos por cada uno de los viajes, para localizar a la unidad responsable del mismo, reenviar la solicitud a su caja pagadora, recuperar la comisión de servicios original, determinar su objeto y verificar si está o no dentro de los límites del artículo 14 de la ley para saber si puede procederse o no a su difusión, se necesitarían más de 23 millones de minutos para poder hacer dicha recopilación de información en las 1,15 millones de líneas correspondientes a los servicios de las comisiones de servicio. Es decir, un tiempo de 383 mil horas/hombre, aproximadamente, 160 años/hombre. Por esta razón, se considera fuera del alcance de la Administración General del Estado la determinación individual de los viajes no afectados por los límites del artículo 14.*

A este respecto, debe recordarse lo ya indicado en la resolución R/0053/2018 en el sentido de que *resultan especialmente clarificadoras las apreciaciones de la Administración y, sobre todo, el detalle y la especificidad con la que se*



dimensionan- en términos de recursos necesarios- las implicaciones de atender solicitudes de información como las planteadas. Es decir, a nuestro juicio, no se hace una apreciación general o en abstracto de una situación, sino que se aportan detalles, concretos y determinados, del alcance que para la organización implica atender las peticiones del solicitante.

Añadido a lo anterior, las solicitudes planteadas deben analizarse desde la perspectiva del control de la acción de la Administración y la rendición de cuentas por las decisiones públicas, toda vez que, en no pocas ocasiones como ha quedado destacado en los antecedentes de hecho y atendiendo al tipo de información requerida, ciertamente podría cuestionarse su utilidad para garantizar el interés común en conocer la actuación pública, poder participar en la misma y exigir responsabilidades por las decisiones de los organismos públicos; todos ellos, pilares fundamentales y ratio iuris de la LTAIBG.

Así, admitiendo estos argumentos, podemos entender que la información a facilitar debería ceñirse a *obtener los detalles de los traslados de los Ministros y Secretarios de Estado, sin indicación del lugar exacto donde pernoctan dichos altos cargos*, información que añadida a la ya proporcionada, da una visión global muy aproximada de lo que pretende el Reclamante, sin realizar esfuerzos desproporcionados y sin poner en riesgo la labor diaria que el Ministerio tiene encomendada.

Esta conclusión se alcanza al amparo de las propias manifestaciones de la Administración, que admiten que *la remisión diaria, por parte de la empresa adjudicataria, de unos ficheros que incluyen todos los detalles requeridos de cada uno de los viajes realizados en el marco del contrato permite la explotación de los datos de forma mucho más eficiente, a través de las bases de datos de la aplicación informática desarrollada específicamente para la gestión de este contrato centralizado y, en particular, para el registro de cada uno de los desplazamientos del personal de la Administración General del Estado*

8. Por todo lo anteriormente expuesto, la presente Reclamación debe ser estimada parcialmente, debiendo la Administración facilitar al Reclamante la siguiente información, relacionada con el *contrato centralizado de servicio de agencia de viajes de la Administración General del Estado número 11-14 (prorrogado hasta el 5 de abril de 2018)*:
 - *Todos los datos de cada uno de los traslados, de forma desagregada, que hayan sido protagonizados por los Ministros y Secretarios de Estado de la Administración General del Estado, sin indicación del lugar exacto donde pernoctan dichos altos cargos.*

El cumplimiento de la presente resolución debe atenderse a lo dispuesto en el Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, con entrada el 5 de abril de 2017, contra la Resolución del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, de fecha 14 de marzo de 2017.

SEGUNDO: INSTAR al actual MINISTERIO DE HACIENDA a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, facilite a la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO la información referida en el Fundamento Jurídico 8 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR al actual MINISTERIO DE HACIENDA a que, en el mismo plazo máximo de 20 días hábiles, 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, 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.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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

