

Resolución 725/2019

S/REF: 001-036545

N/REF: R/0725/2019; 100-003017. R/0805/2019; 100-003123

Fecha: 15 de enero de 2020

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Secretaría General de la Presidencia del Gobierno

Información solicitada: Coste de la reunión entre el Presidente del Gobierno y la Canciller alemana en Doñana en agosto de 2018

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, 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), con fecha 12 de agosto de 2019, la siguiente información:

- *Coste de la cumbre celebrada entre [REDACTED] en Doñana en agosto de 2018.*

Para cada gasto solicito el siguiente desglose: concepto e importe.

Para cada concepto, solicito la siguiente información: en el caso de que se trate de

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

trabajadores, además del importe, profesión y categoría.

En caso de que la información no se encuentre tal y como la demando, solicito que se me entregue tal y como consta en los registros públicos, para evitar así cualquier acción previa de reelaboración.

Les agradecería si pudieran remitir la información en un formato accesible .csv .xls o .xlsx.

2. Con fecha de entrada el 16 de octubre de 2019, el solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la que indicaba que:

Tras haber recibido la comunicación del inicio de la tramitación de la petición de información el 14 de agosto y habiendo recibido también la notificación de ampliación del plazo, no se ha recibido respuesta dentro del plazo que marca la Ley de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

Esta reclamación recibió el nº de expediente R/0725/2019(100-003017).

3. Recibida la reclamación, con fecha 10 de octubre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, al objeto de que efectuase las alegaciones que se considerasen oportunas. La solicitud de alegaciones fue reiterada el 13 de noviembre.
4. Con fecha 15 de noviembre de 2019, el mismo interesado presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la que, aportando la misma solicitud de información ya referenciada en el antecedente de hecho nº 1 señalaba, de igual forma, que no había recibido respuesta.

Dicha reclamación tiene el nº de expediente R/0805/2019(100-003123)

5. Finalmente, con fecha 11 de diciembre, la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO realizó las siguientes alegaciones:

(...) Que la información detallada sobre las actividades que desarrolla el Presidente del Gobierno está sometida a planes de protección y seguridad, lo que implica una restricción en cuanto al detalle de la información que se facilita, de acuerdo con el artículo 14.1.a) de la Ley 19/2013.

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

Excluidos los gastos derivados de la seguridad y los no cuantificables ni individualizables, se detalla a continuación el coste que supuso al Departamento de Protocolo la visita de la jefa de gobierno de la República Federal de Alemania en agosto del año 2018:

GASTOS DE ALOJAMIENTO Y MANUTENCIÓN:

- MANUTENCIÓN: 2.427,85 €
- ALOJAMIENTO: 727,00 €

GASTOS DE LOCOMOCIÓN:

- TAXIS: 263,5 €
- BILLETES DE AVIÓN + TREN: 3.156,59 €

TOTAL: 6.574,94 €

6. A la vista del escrito de alegaciones y con fecha 13 de diciembre de 2019, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015](#)³, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Transcurrido el plazo concedido al efecto, el interesado no realizó alegaciones.

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](#)⁴, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, 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*".

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

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&tn=1&p=20181206#a12>

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 primer lugar, desde el punto de vista procedimental y en aplicación del principio de economía procesal que debe regir las actuaciones públicas, dado que las dos reclamaciones presentadas ante este Consejo de Transparencia tienen el mismo contenido y presentan identidad de sujetos y de pretensiones, procede resolverlas en una única Resolución, conforme permite el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, según el cual: *El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.*

Por ello, se acumulan los procedimientos R/0725/2019 y R/0805/2019, al guardar identidad sustancial.

4. Por otro lado, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala 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 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 caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho, la Administración ha procedido a ampliar el plazo para resolver en aplicación de lo preceptuado en el art. 20.1 *in fine* por entender que se daban las premisas previstas en dicho precepto para proceder a dicha ampliación. No obstante, en el expediente tan sólo se menciona la notificación al interesado de la ampliación del plazo para resolver, sin más justificación acerca de las circunstancias que, a su juicio, se daban en la solicitud y que requerían disponer de un mayor plazo para atenderla de acuerdo a lo previsto en el art. 20 antes señalado. Asimismo, ha de hacerse notar que la reclamación es presentada por el incumplimiento de la obligación de resolver que incumbe a la Administración que, a pesar de la ampliación antes señalada, no ha proporcionado respuesta al interesado.

Por lo tanto, al no haber existido contestación del organismo público al que se dirigía la solicitud, este Consejo entiende de aplicación lo dispuesto en el artículo 20.4 de la LTAIBG según el cual “Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada”.

En este sentido, ha de recordarse a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO la obligación que le corresponde de tramitar y responder las solicitudes de información presentadas en ejercicio de un derecho de anclaje constitucional, como es el derecho de acceso a la información pública, al que la LTAIBG dota de un procedimiento ágil y con un breve plazo de respuesta y cuya protección y garantía al *ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia* (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) ha de tener en cuenta esta naturaleza.

Asimismo, no consta en el expediente que haya sido dictada resolución de respuesta a la solicitud de información presentada sino que tan sólo se indica en el escrito de alegaciones remitido con ocasión de la tramitación de la presente reclamación que la Administración considera de aplicación el límite previsto en el art. 14.1 a) de la LTAIBG, la protección a la seguridad nacional. Esta circunstancia implica que se haya incumplido lo previsto en el art. Artículo 21. 1 de la Ley 39/2015 según el cual *la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación*.

5. Tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO entiende que no procede dar los gastos de seguridad derivados del desplazamiento del Presidente del Gobierno a Doñana y de la reunión mantenida con la Canciller Alemana y que tampoco procede dar gastos que califica como no cuantificables ni individualizables. Más allá de ello, proporciona en vía de reclamación los gastos que la visita supuso para el Departamento de Protocolo.
6. Teniendo en cuenta lo anterior, sobre el coste de los dispositivos de seguridad ya se ha pronunciado en diversas ocasiones el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Así, por ejemplo, en el expediente [R/0754/2018](#) ⁶se concluía lo siguiente:

⁶ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html)

En este sentido, ha de recordarse lo razonado en el expediente R/0439/2017, relativo a los gastos ocasionados por un concreto desplazamiento del entonces Presidente del Gobierno, en el siguiente sentido:

(...) 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.

Por lo tanto, la reclamación ha de desestimarse en este punto.

7. No obstante, más allá de los gastos de protocolo que proporciona la Administración y de que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno también es consciente de la dificultad de individualizar determinados gastos cuando éstos provienen de una partida presupuestaria global también es claro nuestro criterio respecto del interés público en el conocimiento del coste los desplazamientos del Presidente del Gobierno y, por lo tanto, del acceso al coste, siquiera global y sin concretización de las partidas concretas de dichos desplazamientos. Todo ello entendiendo que es posible aportar un coste globalizado en atención a las circunstancias de dicho desplazamiento, por ejemplo, en función de las características del medio de transporte utilizado.

En este sentido, la solicitud de información venía referida al coste de la reunión mantenida por el Presidente del Gobierno con la Canciller alemana en el Parque Nacional de Doñana y, en lo que en este punto es de interés, al coste del desplazamiento del Presidente para acudir a dicha reunión.

Así, son muchas las resoluciones dictadas en ese sentido entre las que, a título de ejemplo, destacan las dictadas en los expedientes [R/0576/2019](#); [R/0577/2019](#); [R/0578/2019](#) o [R/0582/2019](#)⁷, todas relativas a gastos de desplazamientos del Presidente del Gobierno y todas finalizadas con resolución estimatoria del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Por ejemplo, en el último de los expedientes mencionados se razonaba lo siguiente:

Los gastos de viajes de los miembros del Gobierno constituyen información de carácter económico y se nutren de partidas presupuestarias establecidas en los presupuestos generales del Estado; es pues dinero público y su manejo y destino debe ser conocido por la ciudadanía. Este es uno de los principios que justifican la LTAIBG, cuyo Preámbulo señala que La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019.html

En este sentido, son numerosos los expedientes conocidos por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno relativos al acceso a este tipo de información relativa a miembros del Gobierno (R/0309/2018, R/0310/2018 o R/0473/2018). (...)

(...) entendemos que los datos solicitados, de indudable interés público, obedecen a los principios en los que se basa la LTAIBG y a la finalidad para la que la misma ha sido adoptada: la rendición de cuentas por la actuación de los responsables públicos. Esa rendición de cuentas, relacionada con el criterio respecto de los acompañantes en viajes oficiales en relación al uso de fondos públicos implicados, entendemos que i) entronca directamente con la ratio iuris de la LTAIBG expresada en su Preámbulo La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes público ii) así como con la interpretación de los Tribunales de Justicia y específicamente el Tribunal Supremo en el sentido de "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 (...) como las causas de inadmisión de solicitudes de información.(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Por lo tanto, consideramos que la información solicitada es de interés público y no resulta de aplicación ningún límite o restricción al acceso sino que, antes al contrario, forma parte de la finalidad o *ratio iuris* de la norma entre la que se encuentra el conocimiento del uso de fondos públicos. En consecuencia, en base a los argumentos expuestos, entendemos que la presente reclamación debe ser estimada parcialmente.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 16 de octubre de 2019 contra la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.

SEGUNDO: INSTAR a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el plazo máximo de diez días hábiles proporcione al reclamante la siguiente información que se encuentre a su disposición:

- Coste global sin especificación ni desglose por partidas del desplazamiento del Presidente del Gobierno a Doñana en el mes de agosto de 2018.

TERCERO: INSTAR a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el mismo plazo máximo de diez días hábiles remita al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información suministrada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁸](#), 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 octubre⁹](#), 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-Administrativa¹⁰](#).

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>