



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 652/2018

S/REF: 001-029094

N/REF: R/0652/2018; 100-001822

Fecha: 5 de febrero de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad

Información solicitada: Viaje oficial del Presidente del Gobierno a EEUU

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD, 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 2 de octubre de 2018, la siguiente información:

En relación al viaje efectuado por el Presidente del Gobierno a Estados Unidos, acompañado de su cónyuge solicitamos:

- 1.- *Relación de actos incluidos en la Agenda Oficial de la visita en que haya participado el cónyuge del Presidente.*
- 2.- *Relación de gastos ocasionados por el cónyuge del Presidente del Gobierno incluyendo los importes abonados por el desplazamiento a Estados Unidos, viajes internos, manutención,*

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

hospedaje, seguridad, vestuario y cualquiera otro que haya sido abonado con cargo a fondos públicos.

3.- Relación de actos que perteneciendo a la esfera privada del cónyuge del Presidente haya realizado durante la visita oficial a Estados Unidos y que hayan supuesto cargo a fondos públicos con motivo del desplazamiento privado, seguridad u otros.

No consta respuesta de la Administración.

2. Frente a esta falta de respuesta, la reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 13 de noviembre de 2018, en la que indicaba que no había obtenido respuesta a su solicitud.

3. Con fecha 13 de noviembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente, al objeto de que por dicho Departamento se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el 12 de diciembre de 2018, el mencionado Departamento realizó las siguientes alegaciones:

1. Con fecha 2 de octubre de 2018 tuvo entrada en la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de la Presidencia-Presidencia del Gobierno, solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicitud que quedó registrada con el número 001-029094.

2. Con la misma fecha se recibió en la Vicesecretaría General de la Presidencia del Gobierno, fecha a partir de la cual empezó a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, para su resolución (...)

Con fecha 3 de diciembre de 2018, y en cumplimiento de las prescripciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, la Vicesecretaria General de la Presidencia del Gobierno, [REDACTED] dictó Resolución, a la información solicitada contestando que:

En relación con los actos incluidos en la Agenda Oficial del viaje del Presidente del Gobierno a Estados Unidos, se indica que toda la información sobre éste u otros viajes y actividades

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

figuran en la página web oficial de la Moncloa, en el apartado Agenda, al que podrá acceder través del siguiente enlace:

http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/agenda/Paginas/2018/080218agendapresidente.a_spx

En dicha página, y por fechas, se recogen los viajes y actividades que el Presidente del Gobierno desarrolla como parte de su labor diaria, indicando, señalando en cada caso, el lugar de desplazamiento y todos aquellos datos que se consideran son de interés público, preservando aquellos que se consideran protegidos por el propio artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En ese sentido y, tratándose de materia clasificada, tanto los informes sobre movimientos de aeronaves militares como los planes de protección de autoridades y pasajeros sometidas a la misma, y en concreto, los informes y datos estadísticos sobre movimientos de fuerzas, buques o aeronaves militares, en virtud del Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, en relación con la Ley 9/1968 de 5 de abril, reguladora de los Secretos Oficiales y modificada por la Ley 48/1978 de 7 de octubre, no cabe facilitar más información que la que se proporciona en dicho enlace.

Todo ello avalado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo sección 7ª de la Audiencia Nacional de fecha 23 de octubre de 2017 (donde señala en su fallo que “ la información proporcionada no podrá referirse a aquellos viajes o acompañantes, cuando se trate de viajes que hayan sido clasificados como materia clasificada”), y por el propio Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno en su resolución del 15 de febrero de 2016 (quien indicó que la información “no incluirá datos de vuelos cuya información haya sido clasificada antes de ser proporcionada al Ejército del aire por venir referida a la Presidencia del Gobierno”).

En cuanto a los gastos ocasionados por el cónyuge del Presidente del Gobierno, señalar que su esposa, al igual que el resto de miembros que acompañaron al Presidente, no viajaron a título personal, sino que formaba parte de la comitiva oficial. De acuerdo al párrafo anterior, la información que se proporcione, se indica no podrá referirse a viajes o acompañantes. Por otro lado, el cómputo del gasto por dicho desplazamiento, se imputa por su totalidad, no siendo posible la individualización para cada uno de los miembros que hubiesen compuesto la delegación, por lo que no es posible deducir la parte correspondiente al cónyuge por el que se interesa el solicitante.

Por último, los actos de la esfera privada referenciados en el punto 3 de la solicitud, según los términos que establece la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en su artículo 13, donde se determina que se entiende por información pública 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, se concluye que, como tales actos de la esfera privada, pertenecen a su ámbito personal, quedando al margen de lo que según dicho artículo 13 se considera información pública por lo que se concluye no es posible informar sobre los mismos.

(...)

Ante las alegaciones vertidas por la reclamante, esta Vicesecretaría General de la Presidencia del Gobierno considera:

o Por un lado, haber cumplido con la obligación de resolver recogida en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, donde en su apartado 1 señala “ la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación ”.

o Por otro, haber facilitado a la interesada la información disponible según lo estimado en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

4. Por su parte, la reclamante, en documento de entrada el 7 de diciembre, comunica a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno lo siguiente:

En referencia a la reclamación correspondiente al expediente 100-001822 interpuesta ante la falta de respuesta del Ministerio de Presidencia, pongo en conocimiento del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que ayer 03/12/2018 recibí una resolución firmada por la Vicesecretaría General de Presidencia de Gobierno incongruente e incompleta puesto que faltan páginas, como se observa en el documento que adjunto, siendo imposible conocer su contenido.

5. A la vista del escrito de alegaciones y al amparo del art. 82 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)³, se procedió a la apertura de un trámite de audiencia para que el interesado pudiera manifestar lo que considerara conveniente.

Transcurrido el plazo concedido al efecto, la interesada no ha realizado alegaciones.

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

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*".

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. Primeramente, deben realizarse una serie de consideraciones formales que afectan a los plazos para contestar a las solicitudes de acceso a la información y para reclamar ante el Consejo de Transparencia.

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 y consta en el expediente, la reclamante presenta su solicitud de acceso el 2 de octubre de 2018 y con esa misma fecha fue recibida en la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO; fecha, por lo tanto, en que empieza a computar el plazo de un mes indicado en el precepto señalado tal y como, por otro lado, se indica en la resolución finalmente dictada con fecha 3 de diciembre.

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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

Teniendo en cuenta estos datos, queda manifiestamente claro que la Administración ha incumplido su obligación legal de responder en plazo y no aporta ninguna justificación para que ello haya sido así. Es más, la resolución finalmente dictada- de fecha 3 de diciembre- es posterior a la presentación de reclamación por parte de la interesada ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y al traslado de la misma para que la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO pudiera hacer alegaciones.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha detectado con creciente frecuencia casos en los que, desestimada la solicitud de información por silencio administrativo, la Administración dicta resolución expresa sólo cuando el solicitante presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia y, podemos decir, a resultas de ésta. Dicho proceder resulta incompatible con la LTAIBG y con las garantías debidas a un derecho configurado con carácter amplio y escasos límites, tanto por la propia norma como por los Tribunales de Justicia. Por todas, cabe señalar la sentencia dictada por el Tribunal Supremo en el recurso de casación nº 75/2017 que se pronuncia en los siguientes términos *"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.

Por lo tanto, se recuerda que la Administración la obligación de responder las solicitudes de información que presenten los ciudadanos de tal manera que se garantice debidamente el derecho constitucional de acceso a la información pública.

4. Por otra parte, en lo referente a los plazos para reclamar, el artículo 24 de la LTAIBG dispone que

1. Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

2. La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.

En el caso que nos ocupa, se presenta reclamación ante este Consejo el día 9 de noviembre de 2018 (y entrada el día 13), siendo la solicitud de acceso a la información de fecha 2 de octubre de 2018, por lo que es de aplicación el Criterio Interpretativo de este Consejo de

Transparencia ([CI/001/2016, de 17 de febrero⁶](#)) que frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio administrativo negativo la posterior Reclamación no estará sujeta a plazo.

Este es, por otro lado, el sentido de los artículos 122.1 y 124.1 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas⁷](#) respecto de recursos de alzada y reposición en caso de resoluciones presuntas.

Es por ello que, en el presente caso la Reclamación no puede considerarse extemporánea.

5. Por otro lado, entrando ya en el fondo del asunto, ha de recordarse que la reclamante desea conocer

1.- Relación de actos incluidos en la Agenda Oficial de la visita en que haya participado el cónyuge del Presidente.

2.- Relación de gastos ocasionados por el cónyuge del Presidente del Gobierno incluyendo los importes abonados por el desplazamiento a Estados Unidos, viajes internos, manutención, hospedaje, seguridad, vestuario y cualquiera otro que haya sido abonado con cargo a fondos públicos.

3.- Relación de actos que perteneciendo a la esfera privada del cónyuge del Presidente haya realizado durante la visita oficial a Estados Unidos y que hayan supuesto cargo a fondos públicos con motivo del desplazamiento privado, seguridad u otros.

De la solicitud se desprende que la información solicitada puede dividirse en datos relativos al viaje del Presidente del Gobierno a Estados Unidos de dos diferentes tipologías: i) gastos públicos ocasionados por el desplazamiento y ii) actos celebrados en el marco de dicho desplazamiento. Respecto de estos últimos se requiere información tanto de actos públicos como de naturaleza privada siempre y cuando hayan supuesto gastos con cargo a fondos públicos.

En su respuesta, la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO remite a la solicitante a un enlace general que, comprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, remite a la agenda del Presidente del Gobierno del día 8 de febrero de 2018. Por lo tanto, no se aporta ningún tipo de información que guarde relación con el viaje oficial mencionado en la solicitud que, como fue público en los medios de comunicación, se produjo en el mes de septiembre de 2018.

⁶ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565#ddunica>

Respecto de cualquier tipo de información adicional- incluyendo, por lo tanto, el número de actos oficiales en los que participó la esposa del Presidente del Gobierno-, la Administración señala la clasificación como secreto oficial que, según entiende, debe aplicarse a la misma en virtud del Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, en relación con la Ley 9/1968 de 5 de abril, reguladora de los Secretos Oficiales y modificada por la Ley 48/1978 de 7 de octubre.

Con carácter meramente formal, debe precisarse que efectivamente, la resolución que se remite a la solicitante y que ésta ha enviado al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es incompleta y resulta incongruente. En efecto, el documento consta de dos páginas, finalizando una de ellas en la mención a un *Acuerdo* y recogiendo la segunda de ellas los medios de impugnación disponibles frente a la resolución dictada. Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha podido conocer del contenido de la resolución sólo porque éste ha sido transcrito en el escrito de alegaciones que ha remitido la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.

6. Teniendo en cuenta lo anterior, comenzaremos a analizar el acceso a la información solicitada en el punto dos de la solicitud. A este respecto, debido a la coincidencia en cuanto a la naturaleza de la información solicitada y las alegaciones de la Administración, así como la calificación que ésta realiza de la resolución dictada- que dice conceder la información cuando efectivamente no es así- deben traerse a colación los argumentos recogidos en el reciente expediente R/0573/2018:

3. *En primer lugar, debe comenzarse analizando una cuestión de tipo formal que, a nuestro juicio, debe ser tenida en consideración.*

Tal y como ha quedado indicado en los antecedentes de hecho, el reclamante cuestiona que la resolución frente a la que se presenta reclamación sea calificada por la Administración como de concesión cuando, en realidad, lo que se proporcionan son argumentos para, precisamente, denegar la información solicitada. Por su parte, la Administración considera que la calificación como concesión de la resolución es correcta por cuanto obedece a que se proporciona información al interesado aunque no la que solicita, sino los motivos por los que no le puede ser proporcionada.

A nuestro juicio, y sin bien puede parece una cuestión menor, ello no es así por cuanto, tal y como ha dejado de manifiesto en diversas ocasiones este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no son pocas las ocasiones en las que una resolución calificada como de concesión, en realidad no lo es tal por cuanto no se proporciona la totalidad (como en este caso, en que, simplemente, se dan los argumentos en los que se basa la denegación) o parte (como ocurre en supuestos tramitados por este Organismo en los que, en fase de



reclamación, se aportan los argumentos por los que no puede concederse el acceso a parte de la información solicitada) de la información.

Según el art. 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la resolución por la que se ponga fin al procedimiento instado por un interesado debe tener el siguiente contenido:

1. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto a aquéllos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.

2. En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

3. Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 35. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno. (...)

En este sentido, y aplicando al precepto anterior al caso que nos ocupa, la decisión de la Administración es la denegación de la información y los motivos son los argumentos jurídicos en los que dicha denegación se basa y que la Administración, en su escrito de alegaciones y en una interpretación incorrecta a nuestro juicio, califica como de información concedida. Por ello, lo que la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO considera que es una concesión del acceso por cuanto se recogen los razonamientos jurídicos que imposibilitan a su juicio que los datos solicitados sean proporcionados, no serían sino los fundamentos jurídicos que toda resolución administrativa debe recoger y en los que se basan la decisión administrativa que, claramente, en este caso es de denegación del acceso.

4. Sentado lo anterior, y tal y como aclara el propio interesado, la solicitud tiene dos puntos perfectamente diferenciados: por un lado, se requiere información relativa al coste de determinados viajes realizados por el Presidente del Gobierno y, por otro, la identidad de los participantes en dichos viajes

En lo relativo a la primera de las cuestiones, por su interés y coincidencia con el asunto ahora planteado, debemos recordar lo ya razonado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el expediente R/0488/2018

5. *En cuanto al fondo del asunto, y sentado lo anterior, debe desglosarse la Reclamación presentada punto por punto, para poder valorar si el secreto oficial es predicable en cada caso.*

El primero punto de la solicitud de acceso se refiere al gasto desglosado que supuso el viaje del presidente del Gobierno [REDACTED] a Castellón el pasado fin de semana del 20 al 22 de julio. Solicito que se incluyan partidas como el gasto en combustible, el gasto en dietas tanto del presidente y sus acompañantes como del personal de tripulación y seguridad, el gasto en retribuciones para el personal de tripulación, seguridad y otros, el gasto por abrir el aeropuerto y la terminal de Castellón para poder aterrizar, etcétera.

A este respecto, entiende la Administración que es de aplicación el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, adoptado en aplicación de la Ley 9/1968 de 5 de abril, reguladora de los Secretos Oficiales, por lo que no cabe facilitar más información que la que se proporciona en el enlace que lleva a la Agenda del Presidente del Gobierno.

El apartado primero de dicho Acuerdo declara secreto

6. *Los informes y datos estadísticos sobre movimiento de fuerzas, buques o aeronaves militares.*

Asimismo, según el apartado segundo, tendrá la clasificación de reservado

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.

Este Acuerdo fue objeto de análisis por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el expediente R/0439/2017, relativo al coste que 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 y en cuya resolución se razonaba lo siguiente:
(...)*

6. Como puede observarse, en el precedente, la cuestión debatida era el acceso a información sobre el coste de determinados elementos que conformaban el dispositivo de seguridad desplegado con ocasión de un desplazamiento del Presidente del Gobierno. Por el contrario, en el asunto que nos ocupa, debe valorarse la solicitud de conocer el acceso a los gastos incurridos por el Presidente del Gobierno con ocasión de un desplazamiento que, si bien estuvo motivado por la agenda oficial del Presidente, también favoreció el desarrollo de una actividad privada tal y como es de conocimiento público y se han hecho eco los medios de comunicación.

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.

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).

Teniendo en cuenta lo anterior y concretamente, el argumento principal en el que la Administración basa su denegación, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no comparte que la información ahora solicitada se corresponda con la clasificación realizada por el reiteradamente mencionado Acuerdo de 1986, sino que, como indicamos, se trata de información relativa a los costes de desplazamiento de un miembro del Ejecutivo, en este caso su Presidente, que arroja información sobre el uso de fondos públicos y, en definitiva, permite la rendición de cuentas de las decisiones públicas, ratio iuris de la LTAIBG.

7. Así las cosas, atendiendo a la información solicitada, no se aprecia que la misma haya sido clasificado previamente como materia reservada, tal y como exige la Ley de Secretos Oficiales y se desprende de la precitada Sentencia de la Audiencia

Nacional, de 23 de octubre de 2017, que indicó que “[l]a información proporcionada, no podrá referirse a aquellos viajes o acompañantes, cuando se trate de viajes que hayan sido calificados como materia clasificada.”

La Administración se limita a mencionar el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, ampliado por Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994, lo que no resulta suficiente motivo de denegación del acceso a esta información, ya que debe cumplirse la premisa principal, que es la existencia de una previa declaración de secreto, que no se ha aportado al presente procedimiento. A falta de este requisito esencial, debe analizarse si dar la información sobre los gastos de viaje atenta contra la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

La respuesta debe ser claramente negativa, ya que no se impide el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los ciudadanos, poniendo en riesgo su integridad física, ni se trata de difundir información que altere los planes de defensa militar de nuestras fronteras o nuestra integridad territorial o de nuestra capacidad de repliegue militar, ni se halla en curso ningún procedimiento judicial penal que trate actualmente este asunto, ni afecta en modo alguno a la intimidad de personas físicas. En caso de que así fuera, la carga de la prueba recae en la Administración denegante. Esta ausencia de justificación y la relevancia pública del conocimiento de la información solicitada como instrumento de rendición de cuentas, tal y como antes se ha destacado, lleva a concluir a este Consejo de Transparencia, que no procede la aplicación de ningún límite al acceso a esta información.

No obstante, como reconoce el Reclamante, al no poder conocerse el gasto del vuelo entiendo que la información se me aporte pero sin desglosar. Hay que tener en cuenta que nadie podría desglosarlo ya que el gasto de un viaje así incluye muchos gastos: hoteles, alojamientos, seguridad, vuelos, comidas, etcétera.

Por ello, y en atención a la apreciación realizada por el reclamante en su escrito de reclamación, la presente Reclamación debe ser estimada en parte en este punto concreto, que debe ceñirse a suministrar el gasto total del viaje, sin desglose por conceptos.

Teniendo en cuenta que la información ahora solicitada coincide con la requerida en el expediente que se ha señalado y respecto de la que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concluyó que debería proporcionarse, ha de concluirse que los argumentos desarrollados en la resolución reproducida son plenamente aplicables al



caso que nos ocupa. En consecuencia, debe estimarse esta parte de la reclamación y, por lo tanto, la Administración debe proporcionar los datos globales de los viajes del Presidente del Gobierno a Chile, Bolivia, Colombia y Costa Rica del 27 al 31 de agosto de 2018.

5. A continuación, procede analizar el acceso solicitado a - Nombre completo y cargo de todos y cada uno de las personas (empleados públicos, empresarios, periodistas, familiares...) que hayan formado parte de la delegación oficial de dicho viaje.

Esta cuestión, como bien conoce el reclamante y la propia Administración, ha sido también analizada en antecedentes tramitados por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y, más concretamente, en el expediente R/0509/2015, dictado frente a una resolución del MINISTERIO DE DEFENSA. En dicho expediente se concluía lo siguiente:

3. Respecto al fondo de la cuestión debatida, relativa al listado de los pasajeros que han acompañado a las autoridades transportadas por la flota del Grupo 45 de la Fuerza Aérea Española u otras unidades que han transportado autoridades españolas, es información que el MINISTERIO DE DEFENSA deniega en base a que afecta a los datos personales de las personas que viajan en esos vuelos y a que es información que se ha calificado de clasificada en el Ministerio de Defensa.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene observando una interpretación extensiva de los conceptos contenidos en determinados límites respecto de los cuales resulta conveniente identificar y precisar los criterios y condiciones que justifican su aplicación.

El artículo 15 de la LTAIBG establece el sistema de protección de datos de carácter personal, señalando lo siguiente(...):

Es criterio de este Consejo de Transparencia que el proceso de aplicación de estas normas debe comprender las siguientes etapas o fases sucesivas(...):

En el presente caso, los datos que se solicitan, nombre y apellidos de los pasajeros transportados por el Grupo 45 de la Fuerza Aérea Española, no son especialmente protegidos por la normativa de protección de datos, dado que no se refieren a ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud, vida sexual o comisión de infracciones penales o administrativas.

En consecuencia, procede valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Debe tenerse en cuenta que, atendiendo a los términos del artículo 15, los datos meramente identificativos deben venir relacionados organización, funcionamiento o actividad pública del órgano al

que se dirige la solicitud. Según se desprende de lo publicado en la página del Ejército del Aire sobre el Grupo 45 de la Fuerza Aérea Española, el mismo se dedica en exclusiva a misiones de transporte de autoridades. Esta afirmación permitiría concluir que una solicitud de datos meramente identificativos dirigidos a conocer información de las personas que han sido transportadas por el mencionado Grupo de la Fuerza Aérea Española entraría dentro de su actividad pública y, por lo tanto, en el marco de la previsión del artículo 15.2 LTAIBG.

Asimismo, a juicio de este Consejo de Transparencia, la información que se solicita puede contener, al menos, dos tipos de datos personales: unos, relativos a autoridades y otros a sus acompañantes. Debe tenerse en cuenta, en este punto, que los primeros, además, deben considerarse relacionados la organización del órgano o entidad en el que presten sus servicios y que es por razón de su cargo por lo que utilizan este tipo de transporte, vedado al resto de los ciudadanos y sufragado con cargo al presupuesto público. Los segundos, en cuanto acompañantes de las autoridades, pueden formar parte de su gabinete técnico o equipo de apoyo en la toma de decisiones o ser periodistas en el ejercicio de sus funciones, representando a un determinado medio de comunicación, o personal diplomático nacional o extranjero en ejercicio de sus funciones públicas. En estos casos, la actividad que desarrollasen y para la cual fuera necesario el transporte por el ya mencionado Grupo 45 de la Fuerza Aérea, también debe considerarse enmarcada en el funcionamiento del organismo o entidad pública, por lo que su identidad no tiene porqué quedar excluida del conocimiento de terceros.

Es como control del uso de estos desplazamientos y, más concretamente, para que los mismos nos se efectúen al margen de actos o reuniones que deban efectuarse en el desempeño público de los cargos, es por lo que esta información tiene, a juicio de este Consejo de Transparencia, especial relevancia.

4. La segunda causa de denegación de la información por parte del MINISTERIO DE DEFENSA versa sobre la consideración de dicha información como clasificada por el propio Ministerio cuya revelación puede perjudicar su función pues hace referencia a aquellos datos relativos a las misiones de transporte aéreo de autoridades del Estado que son necesarios para que se puedan llevar a cabo, como es el caso de la designación de la tripulación encargada de su ejecución en cada caso.

Debe analizarse si, en el caso que nos ocupa, es de aplicación alguno de los límites recogidos en el artículo 14.1 de la LTAIB, que señala lo siguiente(...):

En relación a los límites del artículo 14 de la LTAIBG debe mencionarse la existencia del Criterio Interpretativo CI/002/2015, de fecha 21 de mayo de 2015, elaborado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, cuyo texto, en resumen, viene a indicar lo siguiente:

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).

Es decir, además de motivar el perjuicio que se entiende puede producirse, la norma prevé la posibilidad de que en el caso concreto exista un interés superior que, a pesar de que se produzca dicho perjuicio, justifique el acceso a la información solicitada.

La denegación de la Administración, en el presente caso, se puede incardinar en el límite del artículo 14. 1 b), relativo al perjuicio para la Defensa.

La Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, según redacción dada por la Ley 48/78, de 7 de Octubre, comienza diciendo, en su Exposición de Motivos, que es principio general la publicidad de la actividad de los Órganos del Estado, porque las cosas públicas que a todos interesan pueden y deben ser conocidas de todos.

Igualmente, en su artículo Primero dispone lo siguiente:

Uno. Los Órganos del Estado estarán sometidos en su actividad al principio de publicidad, de acuerdo con las normas que rijan su actuación, salvo los casos en que por la naturaleza de la materia sea ésta declarada expresamente «clasificada», cuyo secreto o limitado conocimiento queda amparado por la presente Ley.

Dos. Tendrán carácter secreto, sin necesidad de previa clasificación, las materias así declaradas por Ley.

A los efectos de esta Ley podrán ser declaradas «materias clasificadas» los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado. (Artículo Segundo) Las «materias clasificadas» serán calificadas en las categorías de secreto y reservado en atención al grado de protección que requieran (Artículo Tercero).

Y en su artículo Cuarto señala que La calificación a que se refiere el artículo anterior corresponderá exclusivamente, en la esfera de su competencia, al Consejo de Ministros y a la Junta de Jefes de Estado Mayor.

Por lo tanto, solamente pueden declarar secreta una materia el Consejo de Ministros y la Junta de Jefes de Estado Mayor. La facultad de calificación a que se refiere el artículo anterior no podrá ser transferida ni delegada (Artículo Quinto).

Por su parte, el Decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968 de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, dispone, en su artículo Primero, que Los órganos del Estado estarán sometidos, en el ejercicio de su actividad, al principio de publicidad, salvo en las materias que tengan por Ley el carácter de secretas o en aquellas otras que, por su naturaleza, sean expresamente declaradas como «clasificadas».

Finalmente, el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, ampliado por Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994, comienza señalando, igualmente, que Los artículos 23.1 y 105 b) de la Constitución establecen el principio de que una participación ciudadana responsable de los asuntos públicos exige una necesaria información, principio que sólo encuentra excepciones en los casos en que sea necesario proteger la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

A este respecto, debe señalarse que lo que indica primeramente el MINISTERIO DE DEFENSA es que la información, cuando se trata de Presidencia del Gobierno y Casa Real, se recibe clasificada en el mencionado Departamento, por lo que, a su juicio, no se puede justificar o valorar la razón o e procedimiento por el que dicha información fue clasificada. A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, si bien no se aporta argumentación que permita justificar dicha clasificación, de acuerdo con



los motivos y circunstancias que, para la misma, se establece en la normativa de aplicación en esta materia y que ya se ha mencionado previamente, no es menos cierto que la información recibida por el MINISTERIO DE DEFENSA tiene dicha calificación de clasificada y que, por lo tanto, no correspondería al mencionado Departamento, modificar dicha clasificación. Ello, no obstante, sólo viene referido a viajes de Presidencia del Gobierno y Casa Real y no afecta, por lo tanto, a todas las autoridades que hayan podido ser transportadas por el Grupo 45 de la Fuerza Aérea Española.

En este punto, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por parte del MINISTERIO DE DEFENSA no se aporta ni normativa concreta ni acto de clasificación expreso que permita fundamentar que el listado de pasajeros que viajen junto a autoridades transportadas por el Grupo 45 de la Fuerza Aérea española sea una materia de naturaleza clasificada o que haya sido objeto de un acto expreso de clasificación. Esta ausencia de justificación y la relevancia pública del conocimiento de la información solicitada como instrumento de rendición de cuentas, tal y como antes se ha destacado, lleva a concluir a este Consejo de Transparencia, que no procede la aplicación de ningún límite al acceso a esta información. (...)

6. *De nuevo, por la similitud con las cuestiones planteadas en el presente expediente, entendemos que los argumentos reproducidos deben ser de aplicación.*

En este sentido, debemos hacer notar que el expediente referido venía relacionado con información en poder del MINISTERIO DE DEFENSA respecto de la que dicho Departamento afirmaba que la había recibido con la categorización de información clasificada por parte de los generadores de la misma.

En el presente supuesto, tal y como se ha indicado en apartados precedentes, la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO pretende dotar la consideración de clasificada, con carácter general, a la información sobre viajes del Presidente del Gobierno; argumento que, como ya hemos indicado, no considera válido este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Así, no podemos entender que partimos de una clasificación previa de la información relativa al viaje desarrollado y que, por lo tanto, no pudiera proporcionarse los datos de los participantes en el mismo.

Por el contrario, 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.

En atención a los argumentos reproducidos y que, como decimos, forman parte de la argumentación mantenida por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en los diversos expedientes de reclamación que han sido tramitados en los que el objeto de la solicitud era información sobre los gastos ocasionados por viajes del Presidente del Gobierno, entendemos que los mismos son de aplicación al caso que nos ocupa.

7. Por otro lado, los puntos 1 y 3 de la solicitud de información vienen referidos a i) *Relación de actos incluidos en la Agenda Oficial de la visita en que haya participado el cónyuge del Presidente* y ii) *Relación de actos que perteneciendo a la esfera privada del cónyuge del Presidente haya realizado durante la visita oficial a Estados Unidos y que hayan supuesto cargo a fondos públicos con motivo del desplazamiento privado, seguridad u otros.*

En cuanto al primero de los puntos y a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no parece que dicha información pueda ser considerada como secreto oficial y, por lo tanto, como información clasificada, por cuanto la constatación de la presencia de la esposa del Presidente del Gobierno en el viaje por el que se interesa la solicitante se produjo por su participación en actos oficiales y la misma fue difundida por los medios de comunicación. Así, difícilmente puede tener la consideración de secreto oficial una circunstancia- la participación en un viaje oficial- a resultas de la cual se va a asistir a actos públicos, claramente incompatibles con la condición de secreto oficial.

Por otro lado, en relación a los actos privados que, eventualmente, hayan tenido lugar y que hayan implicado un uso de fondos públicos, tampoco parece, a juicio de este Consejo, que sea información ajena al ejercicio de las funciones de un organismo público a que se refiere el art.

13 de la LTAIBG. Y ello por cuanto los encargados de prestar el servicio de desplazamiento o de seguridad sí están ejerciendo las funciones que tienen encomendadas; circunstancia también predicable de lo realizado por la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO en este sentido.

No obstante lo anterior, sí entendemos que proporcionar una relación de actos privados proporcionaría información ajena a la faceta pública de la persona afectada, en este caso, la esposa del Presidente del Gobierno y que el conocimiento público de los gastos ocasionados quedaría englobado en la respuesta al apartado 2 de la solicitud que se refiere expresamente a 2.- *Relación de gastos ocasionados por el cónyuge del Presidente del Gobierno incluyendo los importes abonados por el desplazamiento a Estados Unidos, viajes internos, manutención, hospedaje, seguridad, vestuario y cualquiera otro que haya sido abonado con cargo a fondos públicos.*

En consecuencia, en base a los argumentos indicados en los apartados precedentes de la presente resolución, la 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 13 de noviembre de 2018, 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 10 días hábiles proporcione a la reclamante la siguiente información:

- 1.- Relación de actos incluidos en la Agenda Oficial de la visita en que haya participado el cónyuge del Presidente.*
- 2.- Importe total de los gastos ocasionados por el cónyuge del Presidente del Gobierno incluyendo los importes abonados por el desplazamiento a Estados Unidos, viajes internos, manutención, hospedaje, seguridad, vestuario y cualquiera otro que haya sido abonado con cargo a fondos públicos.*

Se deberá proporcionar el importe global de dichos gastos, sin desglose de conceptos.

TERCERO: INSTAR a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, proporcione a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información proporcionada a la 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](#)⁸, 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](#)⁹. 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](#)¹⁰.

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&p=20181206&tn=1#a23>

⁹ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

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