



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 694/2020

S/REF: 001- 046957

N/REF: R/0694/2020; 100-004290

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Secretaría General de Presidencia del Gobierno

Información solicitada: Escolta de Juan Carlos I de Borbón en Emiratos Árabes Unidos

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a la SECRETARÍA GENERAL DE 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 1 de septiembre de 2020, la siguiente información:

En relación a las informaciones relativas al dispositivo de seguridad establecido para el Rey emérito Juan Carlos de Borbón en Emiratos Árabes Unidos, solicito:

- *Saber si Juan Carlos de Borbón tiene dispositivo de seguridad a cargo del Ministerio del Interior en Emiratos Árabes Unidos y que cuerpo lo realiza.*
- *Copia del informe justificativo de la necesidad del dispositivo de seguridad 24 horas eliminando los contenidos de ese informe que puedan afectar a la efectividad de esa medida o*

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

a la seguridad física de la persona, es decir, que menoscaben la función de seguridad ciudadana que presta la Policía Nacional.

La información solicitada está amparada por la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 754/2018.

2. Mediante resolución de fecha 8 de octubre de 2020, la SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO contestó al reclamante lo siguiente:

La Vicesecretaria General de la Presidencia del Gobierno RESUELVE denegar el acceso a la información solicitada.

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la ley de secretos oficiales, otorga la calificación de reservado, a los planes de seguridad de Instituciones y organismos públicos, y a los planes de protección de todas aquellas personas sometidas a la misma, así como a todos aquellos documentos necesarios para el planeamiento, preparación o ejecución de los documentos, acuerdos o convenios a los que se haya atribuido dicha calificación, lo que implica la necesidad de restringir aquella información, cuya divulgación a personas no autorizadas pudiera generar riesgos o perjuicios graves para la seguridad y defensa del Estado.

Ello implica la restricción de la información solicitada, cuyo conocimiento o difusión por personas no autorizadas puede poner en riesgo tanto la seguridad de las personas objeto de protección como de los agentes encargados de la misma, quedando por tanto dicha información sujeta a los límites que se establecen en el artículo 14 de la LTAIPBG, conforme a lo dispuesto en el artículo 105.b) de la Constitución.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 16 de octubre de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

La respuesta del Ministerio de Presidencia es que la información solicitada se trata de secreto oficial por considerarlo que forma parte de “los planes de seguridad de Instituciones y organismos públicos, y a los planes de protección de todas aquellas personas sometidas a la misma, así como a todos aquellos documentos necesarios para el planeamiento, preparación o ejecución de los documentos, acuerdos o convenios a los que se haya atribuido dicha calificación” ya que “cuyo conocimiento o difusión por personas no autorizadas puede poner

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

en riesgo tanto la seguridad de las personas objeto de protección como de los agentes encargados de la misma". Además, tampoco el Ministerio aclara qué límite del artículo 14 de la Ley de Transparencia justifica no dar la información solicitada.

En cambio, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su resolución 754/2018 estimó que era información pública el "informe justificativo de la necesidad del dispositivo de seguridad 24 H, eliminando los contenidos de ese informe que puedan afectar a la efectividad de esa medida o a la seguridad física de la persona, es decir, que menoscaben la función de seguridad ciudadana que presta la Policía Nacional" del diputado Pablo Iglesias.

Además, en la resolución 082/2020 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre la seguridad personal de diputados dictó que el Ministerio del Interior debía facilitar la información de los diputados nacionales de la XII, XIII y XIV Legislatura que han contado con seguridad facilitada por el Ministerio del Interior y que se indicase a través de qué se daba (policía nacional, guardia civil, seguridad privada).

En este caso, aplicado a Juan Carlos de Borbón en Emiratos Árabes Unidos como anterior Jefe del Estado y Rey emérito, la ciudadanía también tiene derecho a que el Gobierno rinda cuenta y explique si también se le está proporcionando seguridad o no, al igual que ocurre con los diputados.

Por lo tanto, amparado por dos resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, solicito que se estime de forma completa mi reclamación debido al interés público en saber si Juan Carlos de Borbón tiene dispositivo de seguridad a cargo del Ministerio del Interior en Emiratos Árabes Unidos y que cuerpo lo realiza y una copia del informe justificativo de la necesidad del dispositivo de seguridad 24 horas eliminando los contenidos de ese informe que puedan afectar a la efectividad de esa medida o a la seguridad física de la persona, es decir, que menoscaben la función de seguridad ciudadana que presta la Policía Nacional.

4. Con fecha 19 de octubre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, las cuales tuvieron entrada el 30 de diciembre de 2020, con el siguiente contenido resumido:

El artículo 7, párrafo primero, del Real Decreto 434/1988, sobre reestructuración de la Casa de S.M. el Rey, establece: "El Servicio de Seguridad es responsable permanente de la seguridad inmediata de la Familia Real y, en su caso, de aquellos miembros de la familia y de la Casa del Rey que se determinen por el Ministerio del Interior. Para ello mantendrá el oportuno enlace con los órganos del Estado que ejercen su competencia en esta materia, conforme a las instrucciones dictadas al efecto."

En cumplimiento de dicho precepto, la seguridad inmediata de S.M. el Rey Don Juan Carlos corresponde al citado Servicio de Seguridad, integrado por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que ejerce permanentemente esta responsabilidad.

Se considera que con esta información se ha atendido la solicitud formulada.

SOLICITA Que se resuelva de forma desestimatoria la reclamación formulada.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), 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 Gobierno⁴](#), 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 12⁵](#), 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. A continuación, hay que analizar el contenido de la reclamación presentada que coincide con el de la solicitud de acceso, en la que se pide saber: a) si Juan Carlos de Borbón tiene dispositivo de seguridad a cargo del Ministerio del Interior en Emiratos Árabes Unidos y que cuerpo lo realiza y b) acceder a una copia del informe justificativo de la necesidad del dispositivo de seguridad 24 horas eliminando los contenidos de ese informe que puedan afectar a la efectividad de esa medida.

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

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

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

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

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, no resulta suficiente motivo de denegación del acceso a la 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 proporcionar la información solicitada supone un perjuicio para la seguridad y la defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas que justifique su limitación en los términos previstos en el art. 14 LTAIBG. 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 persigue 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 ninguno de los límites mencionados al acceso a esta información.

Como en reiteradas ocasiones se ha señalado, alegar la existencia de secretos oficiales, cuya normativa es preconstitucional, debe basarse en el rigor jurídico e interpretativo necesario para hacerla valer frente a una solicitud de acceso a la información que tiene rango constitucional (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), rigor que excluye su aplicación genérica y universal.

Igualmente, esta opción carece de fundamento habida cuenta de que finalmente la Administración ha entregado la información requerida.

A este respecto, debe traerse a colación, por ejemplo, lo indicado por este Consejo de Transparencia en la 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:

“(…) 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.”

Asimismo, como señala el reclamante, la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno [R/0754/2018](#)⁶, sobre las informaciones relativas al dispositivo de seguridad establecido para el diputado Pablo Iglesias concluyó con estimación parcial, instando al Ministerio del Interior a entregar copia del informe justificativo de la necesidad del dispositivo de seguridad 24 H. *“eliminando los contenidos de ese informe que puedan afectar a la efectividad de esa medida o a la seguridad física de la persona, es decir, que menoscaben la función de seguridad ciudadana que presta la Policía Nacional.”*

En el mismo sentido, la resolución [R/0082/2020](#)⁷ del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre la seguridad personal de diputados, acordó que el Ministerio del Interior debía facilitar la información de los diputados nacionales de la XII, XIII y XIV Legislatura que han contado con seguridad facilitada por el Ministerio y que se indicase a través de qué cuerpo de seguridad se prestaba: Policía Nacional, Guardia Civil o seguridad privada.

4. Finalmente, teniendo en cuenta que la LTAIBG persigue que los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones públicas y cómo funcionan nuestras instituciones, y, derivado de ello, facilitar la rendición de cuentas por la actuación pública, a nuestro juicio es conforme a la ley conocer las razones que justifican dicho operativo de seguridad al Rey emérito durante las 24 horas del día. Todo ello, al objeto de comprobar la existencia de un análisis previo que motivara la decisión de establecer un dispositivo de seguridad y previa eliminación del resto de los contenidos del informe que puedan afectar a la efectividad de esa medida o a la seguridad física de la persona protegida.

No se está pidiendo un dimensionamiento de los efectivos utilizados, ni hojas de ruta con horarios, formas de desplazamiento, cantidad de armas o vehículos utilizados, lugar de vigilancia o demás informaciones que pudieran comprometer la seguridad de la misión encomendada o de las personas que intervienen en la misma o que pueda revelar fortalezas o vulnerabilidades.

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/03.html

⁷ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/dam/jcr:dcf779e3-75c3-4ae1-8c00-bf5980d627a4/R-0082-2020.pdf>

En vía de reclamación, la Administración informa que S. M. el Rey Juan Carlos de Borbón tiene un dispositivo de seguridad permanente por mandato normativo, correspondiendo su prestación al Servicio de Seguridad de la Casa de S.M. el Rey, integrado por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sin indicar qué Cuerpo concreto realiza esas labores.

Con esta respuesta entendemos que, aunque de manera indirecta y extemporánea, se contestan todas las cuestiones pertinentes planteadas en la reclamación presentada, puesto que se informa de la existencia de un dispositivo de seguridad permanente, que no descansa en la existencia de un informe justificativo, sino que es un mandato normativo derivado de un Real Decreto y que lo prestan miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Ahondar en qué Cuerpo concreto es el que realiza esas labores de vigilancia y seguridad no es una cuestión relevante desde el punto de vista de la transparencia de la actuación pública, ya que no aportaría información adicional que permita un mayor control de la actuación pública ni un mayor conocimiento sobre cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos o sobre cómo se manejan los fondos públicos, que es la verdadera finalidad perseguida con la LTAIBG, según reza su preámbulo.

5. Finalmente, 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 casos como éste, en que la respuesta a la solicitud se ha proporcionado fuera del plazo concedido al efecto por la LTAIBG y una vez que se ha presentado reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, hemos venido entendiendo que debe reconocerse, por un lado, el derecho del interesado a obtener la información solicitada y por otro, tener en cuenta el hecho de que la información se le ha proporcionado si bien, como decimos, en vía de reclamación.

Por lo tanto, la presente reclamación debe ser estimada pero únicamente por motivos formales, dado que la contestación de la Administración se ha producido una vez transcurrido el plazo legal de un mes y como consecuencia de la presentación de la reclamación ante este Consejo de Transparencia, sin que sea preciso realizar ulteriores trámites.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 16 de octubre de 2020, contra la resolución de la SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, de fecha 8 de octubre de 2020, sin más trámites.

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

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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>