



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 07/03/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-069640

N/REF: R/0685/2022 ; 100-007190 (Exp. 25-2022)

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA/
PARQUE MÓVIL DEL ESTADO

Información solicitada: Relación de conductores voluntarios para dar servicios a la Cumbre de la OTAN.

Sentido de la resolución: Desestimatoria

R CTBG

Número: 2023-0137 Fecha: 07/03/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 7 de junio de 2022 y 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), el reclamante solicitó al Ministerio de Hacienda y Función Pública, la siguiente información:

« La relación nominal de conductores que se han presentado voluntarios para dar servicio en la cumbre.

El número de orden que ocupan en la lista y que criterio se ha seguido para ordenarlos.

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

Los servicios que desde la Administración se han solicitado y los que se soliciten hasta el inicio de la cumbre y durante la cumbre así como el criterio seguido para asignárselos a los diferentes conductores».

2. El Ministerio de Hacienda y Función Pública dictó resolución, con fecha 9 de julio de 2022, en la que acuerda denegar el acceso a la información solicitado con la siguiente argumentación:

« El principio de seguridad y defensa nacional goza en nuestro ordenamiento de una de las mayores garantías jurídicas a través de una regulación cuidadosa, específica y especialmente restrictiva, de conformidad con el objeto y bienes protegidos. Debe recordarse que los artículos 598 a 604 del Código Penal tipifican como delito los hechos contemplados como del descubrimiento y revelación de secretos e informaciones relativas a la Defensa Nacional.

La información relacionada con la seguridad y defensa nacional, cuya divulgación al público pudiera causar riesgos o perjuicios para la misma, opera no sólo con anterioridad al hecho del que se trate, sino también a posteriori, por cuanto el conocimiento o la publicidad relacionadas con el mismo, aun cuando sea después de haber sido ejecutado, puede generar riesgos en la medida en que supondría revelar estrategias o medidas concretas para los planes de protección de las más altas autoridades del Estado en operaciones futuras.

También debe señalarse que los límites sobre el acceso a la información reconocidos en la LTAIBG, no operan directamente como tales (el artículo 14.1 dice podrán ser aplicados) ni tampoco de forma automática e inmediata. Al contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable (test del daño) y que en cualquier caso, la aplicación de esta limitación, además de ser necesaria, debe de ser justificada y proporcional a las circunstancias del caso concreto, no existiendo un interés superior que valide la publicidad o el acceso a la información de que se trate (test del interés público).

De todo lo anterior, se deduce que facilitar la lista de voluntarios de personal conductor de servicios de representación para realizar los servicios de sustitución y extraordinarios, podría entrañar riesgos en la prestación de servicios automovilísticos relacionados con operaciones de representación futuras donde pueden participar algunos representantes y mandatarios a nivel mundial.

No obstante, este Organismo, en el afán de colaborar con la transparencia debida, señala que todos estos servicios de automovilismo que se prestan, se llevan a cabo

según lo regulado en el artículo 5.5 de la Orden HAP/149/2013, de 29 de enero (en su redacción dada por la Orden HFP/185/2018, de 21 de febrero, por la que se modifica la Orden anterior), a cuyo tenor, los servicios extraordinarios al Protocolo del Estado que el Parque Móvil del Estado presta con motivo de visitas oficiales de dignatarios extranjeros, reuniones, congresos y cumbres internacionales, tendrán carácter prioritario. En consecuencia, el Parque Móvil del Estado podrá requerir a cualquier conductor del Organismo para la prestación de esta clase de servicios, con independencia de su adscripción a cualquier servicio y de conformidad con los derechos reconocidos en el ordenamiento a los trabajadores.

Se añade que, para la selección de los conductores necesarios, se aplican los criterios establecidos en el formulario de solicitud al que éstos tienen acceso, y que se detallan a continuación:

- Estar en posesión del Certificado de Aptitud Profesional (CAP) vigente.*
- Idiomas.*
- Experiencia anterior en Cumbres.*

En cualquier caso, los servicios se han prestado atendiendo a lo requerido por la Unidad de Coordinación de la Cumbre de la OTAN, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno».

3. Mediante escrito registrado el 28 de julio de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG con el siguiente contenido:

« - El acceso a dicha información fue denegado por parte del director del Organismo alegando motivos de seguridad nacional y relaciones exteriores.

- Que dicha información fue solicitada con la finalidad de poder comprobar, como representante de los trabajadores, que la asignación de unos servicios que conllevan una compensación económica para los trabajadores que los realizaron fue realizada con la debida transparencia y objetividad.

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

- *Que como delegado sindical soy conocedor de la obligación de sigilo con respecto a la información recibida incluso tras la expiración de mi mandato e independientemente del lugar en que me encuentre.*
 - *Que en ningún momento la intención de este representante sindical es hacer pública la información de la que, en su caso, se me dé traslado.*
 - *Que como delegado sindical tengo derecho de acceso a la información solicitada en virtud de lo estipulado en el artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores y el artículo 10.3 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical.*
 - *Que la negativa de la Dirección del Organismo a facilitar la información solicitada, con la peregrina excusa de la seguridad nacional, podría levantar suspicacias entre los trabajadores del Organismo haciéndoles pensar que los servicios prestados no se han adjudicado con la debida transparencia y sin la aplicación de unos criterios objetivos.*
 - *Que los servicios de conducción prestados por los conductores del Parque Móvil del Estado, no pueden ser considerados como servicios de alto secreto, ni que afecten a la seguridad nacional, puesto que en numerosas ocasiones, como de hecho le resultará fácil de comprobar al Consejo de Transparencia tanto los Ministerios como los Organismos públicos e incluso los Órganos Constitucionales del Estado han recurrido en numerosas ocasiones para la movilidad de sus altos cargos, a servicios de taxi, uber, Cabify etc.*
 - *Por lo que entiendo que, habiendo acudido a servicios públicos para la movilidad de altos cargos, resulta incoherente alegar motivos de seguridad nacional cuando lo único que se solicita es información que permita verificar la transparencia debida en la asignación de los servicios.*
 - *Se me dé acceso a la información solicitada».*
4. Con fecha 28 de julio de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio de Hacienda y Función Pública solicitando la remisión de las alegaciones que considere pertinentes. El 22 de agosto de 2022 se recibió petición de ampliación de plazo para el envío de las alegaciones, que fue estimada. El 6 de septiembre de 2022 se recibió respuesta del Ministerio en la que, tras reproducir la argumentación aplicada en el escrito de respuesta a la solicitud de acceso a la información, se concluía que:

« Desde esta Dirección General se considera haber atendido la solicitud una vez se han tenido en cuenta todas las circunstancias que rodean la celebración de eventos de tan alta trascendencia mundial en los que además de buscar la protección y seguridad de las personalidades participantes, se ha intentado divulgar la imagen de nuestro país como “marca España” en la organización de este tipo de actos».

5. No se concedió audiencia al reclamante al estimarse que en las alegaciones remitidas por el departamento ministerial no se incluía información adicional significativa respecto de la aportada en la respuesta facilitada al reclamante.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG³ y en 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, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «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».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

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&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide la relación nominal de conductores que se han presentado voluntarios para dar servicio en la cumbre de la OTAN, el número de orden que ocupan en la lista y el criterio que se ha seguido para ordenarlos y para la asignación de servicios.

El Ministerio requerido acordó la denegación del acceso solicitado por considerar, en resumen, que se ve afectada la defensa nacional y a la seguridad pública. No obstante, *en el afán de colaborar con la transparencia debida*, aporta una serie de información relativa a cómo se organizan los servicios extraordinarios al Protocolo de Estado que presta el Parque Móvil con motivo de visitas oficiales y/o cumbres internacionales. Se especifican así, cuáles son los criterios de selección y qué directrices se han seguido en la prestación de servicios en la cumbre de la OTAN. En trámite de alegaciones el Ministerio se limita a reiterar los argumentos antes esgrimidos.

4. Como ha quedado reflejado en los antecedentes, el organismo Parque Móvil del Estado, adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública, deniega en su resolución el acceso a la información con base en el «*principio de seguridad y defensa nacional*», haciendo mención a los artículos 598 a 604 del Código Penal (que tipifican como delitos el descubrimiento o la revelación de secretos e informaciones relativas a la Defensa Nacional), y con alusión a los límites previstos en el artículo 14.1, letras b) y d) LTAIBG.

En relación con la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública contemplados en el artículo 14 LTAIBG cabe recordar, en primer lugar, el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, elaborado en virtud de las competencias otorgadas por el artículo 38.2 a) LTAIBG, en el que, en síntesis, se considera que (a) los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación con los contenidos; (b) su aplicación no será, en ningún caso, automática, por el contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable –test del daño-, no pudiendo afectar o ser relevante para un determinado ámbito material; y, finalmente (c) su aplicación ha de ser 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-.

Asimismo, en segundo lugar, ha de traerse a colación la ya consolidada doctrina jurisprudencial sobre la aplicación de los límites de referencia, que impone una interpretación restrictiva 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 (...).

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley» —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530).

Doctrina que el Tribunal Supremo complementó en la STS, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) al afirmar que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida».*

5. En este caso el Ministerio de Hacienda y Función Pública entiende que el acceso al listado solicitado acarrea riesgos o perjuicios para la *seguridad y defensa nacional, no sólo con anterioridad al hecho del que se trate, sino también a posteriori, «por cuanto el conocimiento o la publicidad relacionadas con el mismo, aun cuando sea después de haber sido ejecutado, puede generar riesgos en la medida en que supondría revelar estrategias o medidas concretas para los planes de protección de las más altas autoridades del Estado en operaciones futuras».*
6. Añade, en este sentido que *«facilitar la relación nominal de conductores que han participado en la organización de un evento de trascendencia internacional como la Cumbre de la OTAN, celebrada en Madrid, durante los días 29 y 30 de junio, podría entrañar riesgos en futuras operaciones similares donde participan altos representantes y mandatarios a nivel mundial».*

En este punto no es posible desconocer que este Consejo ya se ha pronunciado en otras resoluciones sobre cuestiones similares —por ejemplo, en la R/458/2022, de 17 de noviembre (sistematizando doctrina previa sentada, por ejemplo, en las

resoluciones R/145/2015 o R/648/2021)— en las que se pone de manifiesto que proporcionar información sobre *concretos dispositivos de seguridad* causa un daño real y efectivo prevaleciendo la protección del bien jurídico de la seguridad pública sobre el derecho de acceso a la información pública. En cambio, no se aprecia ese daño a la *seguridad pública* cuando lo solicitado son datos globales o cuestiones económicas (por ejemplo, el coste de los efectivos de seguridad o de su mantenimiento).

Esta doctrina resulta trasladable a este supuesto en la medida en que el acceso al listado nominal de los conductores que han participado en la organización de la cumbre de la OTAN prestando servicios de sustitución y extraordinarios, permite conocer, en efecto, qué personas forman parte del diseño de dispositivos de servicios de representación y prestación de servicios automovilísticos relacionados con operaciones de representación o de organización de cumbres internacionales en las que participan altos representantes y mandatarios de otros estados o de organismos internacionales. El hecho, por otra parte, de que haya finalizado una determinada cumbre, aunque puede matizar ese riesgo, no lo excluye en la medida en que la organización de actos futuros se vaya a nutrir de listados en los que participa el personal del Parque Móvil del Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, y en particular que la aplicación de los límites debe ser justificada y proporcionada a su objeto y a su finalidad de la protección, se considera que la Administración ha justificado de manera razonable la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.d) LTAIBG, sin que, por otra parte, el reclamante haya identificado un interés superior en el acceso que prevalezca sobre la protección del bien jurídico *seguridad pública*, pues para el control de la «*asignación de unos servicios que conllevan una compensación económica para los trabajadores que los realizaron*» (al que alude el reclamante) existen en la Administración otros instrumentos menos invasivos que no exigen divulgar la identidad de las personas que prestan servicios extraordinarios en actividades sometidas a especiales condiciones de seguridad.

No puede desconocerse, por otro lado, que en la resolución reclamada se especifican los criterios de selección entre los candidatos que se presten voluntarios y que son los que aparecen en el formulario (estar en posesión del Certificado de Aptitud Profesional vigente, el conocimiento de idiomas y la experiencia anterior en cumbres).

En virtud de los razonamientos expuestos, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA/ PARQUE MÓVIL DEL ESTADO de fecha 9 de julio de 2022.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>