



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 809/2020

S/REF: 001-047976

N/REF: R/0809/2020; 100-004462

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Número de efectivos en Emiratos Árabes Unidos

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, 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 24 de septiembre de 2020, la siguiente información:

Número de efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en servicio en Emiratos Árabes Unidos en el primer semestre de 2020.

Número de efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en servicio en Emiratos Árabes Unidos en el segundo semestre de 2020.

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

2. Mediante resolución de 22 de octubre de 2020, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó a la interesada lo siguiente:

El número de efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en servicio en los Emiratos Árabes Unidos es el necesario para el adecuado cumplimiento de los fines para los cuales han sido desplazados, sean diplomáticos, de seguridad, administrativos, etc.. No obstante, no se facilita el número de los mismos por la propia seguridad de los efectivos desplazados así como, entre otros, los motivos de denegación de la información previstos en la LTAIPBG en su artículo 14.1 e) y d) ya que su divulgación puede afectar a las relaciones exteriores y a la seguridad pública.

3. Con fecha de entrada el 23 de noviembre de 2020 la solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno basándose en los siguientes argumentos:

Se deniega la solicitud de información sobre el número de agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado desplegados en Emiratos Árabes Unidos en dos periodos de tiempo en base a criterios de seguridad pública y relaciones exteriores. No considero que facilitar el número de funcionarios públicos que ejercen su función en un país pueda afectar en modo alguno a su seguridad -no se piden nombres ni ningún dato más allá del número de efectivos desplegados con el objetivo de hacer una comparativa de si han aumentado respecto al periodo anterior- ni tampoco a las relaciones exteriores dado que el país de destino tiene conocimiento de la presencia de fuerzas de seguridad extranjeras.

4. Con fecha 24 de noviembre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de 9 de diciembre de 2020 el citado Ministerio realizó las siguientes alegaciones:

Una vez analizada la reclamación, desde la Secretaria de Estado de Seguridad se informa que:

...“Sin perjuicio de lo ya recogido en la resolución de fecha 22 de octubre de 2020; la información solicitada tiene otorgado el carácter de materia clasificada según 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 9/1968, sobre secretos oficiales,

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

enumerando aquellas áreas sobre las que existe necesidad de restringir la información, encontrándose en su apartado segundo tanto los destinos de personal de carácter especial, como las plantillas de personal, medios y equipos de las unidades.

A lo anteriormente expuesto, se debe añadir que la difusión de la información relativa a la estructura, organización o medios relacionados con la seguridad, además de constituir una posible vulneración de la normativa regulada de materias clasificadas, puede afectar a su eficacia.

Por todo lo anterior, se considera que el derecho de acceso estaría vedado por el artículo 14.1 de la LTAIPBG, por cuanto la misma implicaría un perjuicio para la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores o la seguridad pública.”

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, en conexión 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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, que con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones:

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>

(a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

3. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar que la información solicitada se refería al *Número de efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en servicio en Emiratos Árabes Unidos en el primer y segundo semestre de 2020*, y que ha sido denegada por la Administración *por la propia seguridad de los efectivos desplazados* y por considerar de aplicación los límites previstos en el artículo 14.1 c) y d) de la LTAIBG, que disponen que el derecho de acceso “*podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: c) Las relaciones exteriores y d) La seguridad pública.*”

Asimismo, procede recordar que con posterioridad el Ministerio ha añadido en sus alegaciones a la reclamación los siguientes argumentos:

- Que la información solicitada *tiene otorgado el carácter de materia clasificada según 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 9/1968, sobre secretos oficiales, enumerando aquellas áreas sobre las que existe necesidad de restringir la información, encontrándose en su apartado segundo tanto los destinos de personal de carácter especial, como las plantillas de personal, medios y equipos de las unidades, por lo que, facilitarla puede afectar a su eficacia.*
 - Y, que su comunicación también implicaría un perjuicio para *seguridad nacional y la defensa*
4. A la hora de valorar si se ha dado correcta aplicación a los límites al derecho de acceso a la información pública contemplados en la LTAIBG es necesario tener presente lo establecido por este Consejo de Transparencia en el [Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio](#)⁶, elaborado en virtud de las competencias otorgadas por su artículo 38.2 a), y en cual se precisa 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.”

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

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)."

Junto a ello, deben tenerse en cuenta los pronunciamientos de los Tribunales de Justicia en relación con la aplicación de los mencionados límites, entre los que cabe destacar los siguientes:

- [Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015⁷](#): "(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad". ***“La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...)”***.

- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia que se acaba de mencionar, la Audiencia

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

Nacional expresamente subrayó que “Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”

- [Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015⁸](#): “Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”. “Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y **los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño**; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.

- [Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016⁹](#): “El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. (...)”

- Finalmente es obligado citar la [Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017¹⁰](#) en la que dictamina lo siguiente: (...) “Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información **obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1**”. (...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información (...)

⁸ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/2_FNMT_1.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/2_FNMT_1.html)

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/16_particular_7_tributos.html

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

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;

Doctrina que nuestro Alto Tribunal complementó en la Sentencia nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, recaída en el recurso de casación 577/2019 con la siguiente afirmación “ *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 el presente caso, la Administración ha contestado al solicitante aplicando dos límites – defensa y relaciones exteriores- de manera automática, limitándose a invocar la causa por la que deniega la información sin realizar ninguno de los test legalmente requeridos y sin justificar de manera expresa y detallada las razones por las que considera aplicables los límites alegados.

A falta de tal justificación, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno resulta difícil apreciar las razones por las que facilitar el número total de efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españolas presentes en un estado extranjero, sin proporcionar ninguna información adicional sobre los mismos, sería susceptible de causar un perjuicio a la defensa o a las relaciones exteriores de tal naturaleza que prevalezca sobre el interés público en conocer dicha información, por lo que no cabe la limitación pretendida.

6. Por otra parte, como se ha reseñado, en las alegaciones presentadas en fase de reclamación el Ministerio del Interior aduce que la información solicitada tiene el carácter de materia clasificada y que su difusión podría afectar a la eficacia de la misión por lo que supondría un perjuicio para la seguridad nacional y la defensa.

Una vez más, en este punto la Administración se limita a invocar límites sin realizar el test del daño ni justificar su aplicación de manera “*expresa y detallada*” como exige el Tribunal Supremo con el fin de permitir “*controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida.*”

La mera cita del 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, no puede considerarse justificación suficiente para la denegar el acceso a la información sin mayor fundamentación. Es preciso que se motive de “*expresa y detallada*” que el carácter de materia clasificada que en dicho acuerdo se establece en relación con *áreas sobre las que*

existe necesidad de restringir la información encontrándose en su apartado segundo tanto los destinos de personal de carácter especial, como las plantillas de personal, medios y equipos de las unidades, se proyecta sobre el supuesto concreto, pues no resulta evidente que la solicitud de información referida exclusivamente al número de efectivos en un destino ya conocido encaje en dicho presupuesto.

Por otra parte, a falta de justificación concreta por parte de la Administración, no cabe admitir, sin más, que conocer el número global de efectivos en un país, sin precisar cuántos prestan un tipo de servicio u otro, en qué lugar o cuántos se destinan a los diferentes destinos dentro del país, suponga un perjuicio para la propia seguridad de los efectivos desplazados y para la eficacia del servicio que se presta de tal relevancia que afecte a la seguridad nacional y la defensa en términos tales que prevalezca sobre el derecho de acceso a la información.

La ausencia de justificación suficiente de la aplicación de unos límites que nuestro Tribunal Supremo exige, además, que sean interpretados de forma restrictiva, ha de llevar a este Consejo a no admitir su aplicación a este caso dado que ello supondría un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceder a una información de indudable interés público por cuanto sirve a las finalidades de conocer “*cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones*” a las que responde la LTAIBG según se proclama en su Preámbulo.

Finalmente, cabe recordar que este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en varias ocasiones en relación con solicitudes de información relativa a datos estadísticos de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en las que se consideró amparada la solicitud de acceso referida exclusivamente al número total de efectivos (véanse, por ejemplo, la R/469/2016 y la R/720/2019).

En virtud de los razonamientos expresados, la presente reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], contra la resolución de 22 de octubre de 2020 del MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

Número de efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en servicio en Emiratos Árabes Unidos en el primer semestre de 2020.

Número de efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en servicio en Emiratos Árabes Unidos en el segundo semestre de 2020.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada 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](#)¹¹, 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](#)¹².

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](#)¹³.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹² <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>