



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 319/2019

S/REF: 001-033765

N/REF: R/0319/2019; 100-002503

Fecha: 5 de agosto de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Metodología cálculo asistencia manifestación 8-M Madrid

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, a través del portal de la Transparencia, 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) con fecha 28 de marzo de 2019 la siguiente información:

- Informe y toda documentación que explique la metodología utilizada por la Delegación del Gobierno en Madrid para calcular el número de personas que asistieron a la manifestación del 8 de marzo de 2019 de marzo a la manifestación en Madrid con motivo del Día Internacional de la Mujer que partió a las 19:00 desde Atocha.

No consta respuesta de la Administración.

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

2. Ante la falta de contestación, con fecha de entrada 13 de mayo de 2019 (se le había notificado que el mismo día 28 había tenido entrada en la Dirección General de la Policía, órgano competente para resolver), el reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)², una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

El 29 de marzo dio comienzo la tramitación de mi solicitud de información. Ha pasado más de un mes sin obtener una respuesta por parte del organismo competente, lo que contraviene el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

3. Con fecha 14 de mayo de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que pudiera realizar las alegaciones que considerase oportunas. Ante la falta de respuesta en el plazo concedido al efecto, con fecha 19 de junio de 2019 se volvió a requerir al citado Ministerio al objeto de que pudiera realizar alegaciones al citado expediente. Mediante escrito con registro de entrada 19 de julio de 2019, el MINISTERIO DEL INTERIOR realizó las siguientes alegaciones:

(...)

Tercero.- En este sentido, es preciso señalar que mediante resolución de 31 de mayo, la Dirección General de la Policía concedió el acceso a la información solicitada, que se ha puesto a su disposición a través de la aplicación GESAT el día 18 de julio de 2019. El retraso se ha debido a una incidencia técnica, por lo que se piden disculpas al solicitante. (Se envían al CTBG, en anexos, la información facilitada y la documentación acreditativa del envío de la misma).

Cuarto.- Dicho lo anterior, dado que se aporta la información en vía de alegaciones, y de acuerdo con lo establecido en el art. 82.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se solicita que, por razones de celeridad en este procedimiento, se abra el trámite de audiencia al interesado con el fin de que alegue lo que estime pertinente en relación a la información proporcionada.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato legal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.

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

La citada respuesta adjunta consiste en la Resolución de 20 de mayo de 2019 de la DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA, en la que contestó al solicitante lo siguiente:

En base a la información obrante, este Centro Directivo ha resuelto conceder el acceso a la información solicitada, la cual se reseña a continuación:

Como ya se le trasladó en resolución del Director General de la Policía de fecha 14 de mayo de 2018 sobre expediente 001-023481, para cuantificar adecuadamente el volumen de concentración de personas en un determinado espacio se dividen los metros cuadrados del espacio por el que se desarrolla toda la manifestación por el número de personas que pueden "convivir" en un metro cuadrado, obteniéndose una media de ciudadanos por metro cuadrado, teniendo en cuenta factores externos como la movilidad de la masa, los continuos desplazamiento de personas de entrada y salida de la manifestación y la densidad. El índice medio de ocupación que se considera es de 1, 2, 3 o 4 personas por metro cuadrado en función de estas variables.

Teniendo en cuenta todos los datos anteriormente expuestos, la Policía Nacional cuantifica las personas asistentes a una manifestación calculando la superficie útil por la que se desarrolla la manifestación, descontándose los metros cuadrados ocupados por coches, mobiliario urbano, árboles, distancias entre grupos de individuos, etc. dividiéndola en tramos y multiplicando por el índice medio de ocupación, en función de si la manifestación se encuentra en movimiento o parada y la densidad.

La densidad de la manifestación fue calculada en base a 4 personas por metro cuadrado, si la zona sectorizada era muy densa (cabecera, concentraciones en espacios pequeños, final del recorrido etc...), 2 personas por metro cuadrado en función de la distancia entre filas y 1,5 personas por metro cuadrado cuando las personas estaban en movimiento.

4. Con fecha 18 de julio de 2019, y a la vista de la Resolución que se le acababa de notificar, el reclamante presentó escrito de alegaciones, al que acompaña la Resolución correspondiente a la manifestación de 2018, con el siguiente contenido:

Solicité al Ministerio del Interior "Informe y toda documentación que explique la metodología utilizada por la Delegación del Gobierno en Madrid para calcular el número de personas que asistieron a la manifestación del 8 de marzo de 2019 de marzo a la manifestación en Madrid con motivo del Día Internacional de la Mujer que partió a las 19:00 desde Atocha".

La resolución del ministerio se ha limitado a informar de que el cálculo se basa en el área útil ocupada por los manifestantes, una información ya conocida. Si se compara la resolución del cálculo de 2019 con la resolución del cálculo de la manifestación de 2018, se puede apreciar cómo ni siquiera esta vez facilitan el cálculo de áreas por zonas y cuánta densidad había en cada tramo.

Solicito que el Consejo de Transparencia inste al ministerio a al menos facilitar la información facilitada sobre el cálculo de la manifestación de 2018.

A su vez, quisiera señalar que solicité “Informe y toda documentación que explique” y no se me ha facilitado ningún informe ni documentación. Solicito, por lo tanto, que se me facilite informes o documentación realizadas por el Ministerio del Interior o Policía Nacional el 8 de marzo que incluye el cálculo de la asistencia a la manifestación. Quisiera explicitar que solicito también fotografías o vídeos policiales utilizados para este cálculo y que no han sido facilitados en ninguno de los dos casos.

5. Simultáneamente y a la vista de las alegaciones formuladas por la Administración, en aplicación del [artículo 82 de la Ley 39/2015](#)³, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas se había procedido a la apertura del trámite de audiencia con fecha 22 de julio de 2019, al que contestó el reclamante el día 23 de julio, remitiendo las mismas alegaciones y documentación presentadas el 18 de julio de 2019, transcritas en el punto anterior.

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.

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

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410>

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. En el presente caso, este Consejo de Transparencia debe hacer una serie de consideraciones de carácter formal relativa al plazo en que debe resolverse una solicitud de acceso a la información pública.

Según dispone el apartado 1 del art. 20 de la LTAIBG 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.

El apartado 4 del mismo precepto establece que *Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.*

En el supuesto que nos ocupa, la solicitud de acceso tuvo entrada en el órgano competente para resolver el 29 de marzo de 2019, según reconoce la Dirección General de la Policía en su resolución, y la Administración fechó su resolución el derecho de acceso el 20 de mayo de 2019, indicando, por otra parte la Secretaría General Técnica del MINISTERIO DEL INTERIOR en sus alegaciones al expediente, que la Resolución es de 31 de mayo de 2019. No obstante, ya fuera una fecha u otra, la resolución se dictó ya vencido el plazo, que finalizaba el 29 de abril de 2019.

A ello hay que añadir que la resolución sobre derecho de acceso no fue notificada al interesado hasta el día 18 de julio de 2019, es decir, más de dos meses y medio después de haber finalizado el plazo de que disponía para resolver y notificar, y según manifiesta *debido a*

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

una incidencia técnica. Cabe reiterar en este punto que el 14 de mayo de 2019 este Consejo de Transparencia había dado ya traslado a la Administración de la reclamación presentada (el día 13) y el expediente.

En este sentido, se recuerda que, según lo indicado en el propio Preámbulo de la Ley, con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en numerosos casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016](#)⁶ o más recientemente [R/0628/2018](#)⁷ y [R/017/19](#)⁸) sobre la demora en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho". La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales (incluidos los técnicos) y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. Respecto al fondo del asunto, hay que señalar que la Administración considera que con la información facilitada al interesado en la resolución de contestación *ha cumplido con el mandato legal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho*, mientras que el reclamante manifiesta que *se ha limitado a informar de que el cálculo se basa en el área útil ocupada por los manifestantes, una información ya conocida. Si se compara la resolución del cálculo de 2019 con la resolución del cálculo de la manifestación de 2018 (que incluye el cálculo de la asistencia a la manifestación) se puede apreciar cómo ni siquiera esta vez facilitan el cálculo de áreas por zonas y cuánta densidad había en cada tramo.*

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/01.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/03.html

En este sentido, consta a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno una solicitud precedente, cuyo objeto es la misma información pero relativa a la manifestación ocurrida en 2018 y que fue analizada en el expediente de reclamación [R/0092/2019](#)⁹.

En la respuesta proporcionada a la anterior solicitud, el MINISTERIO DEL INTERIOR-igualmente, la Dirección General de la Policía-, si bien explica en los mismos términos la metodología utilizada, aportaba Información sobre los tramos, superficie y m2 en los que se dividió la manifestación así como los momentos en los que se realizaron conteos y el resultado de los mismos.

En este punto, ha de recordarse que la LTAIBG reconoce en su artículo 12 *el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, y su objetivo es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones*. En este sentido, el artículo 13 de la LTAIBG dispone expresamente que *el objeto de una solicitud de acceso puede ser información 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*. Es decir, el hecho determinante para que una información pueda ser solicitada es que la misma se encuentre disponible para el organismo o entidad al que la solicitud haya sido dirigida debido a que la haya generado o la haya obtenido en el ejercicio de sus funciones.

Y, finalmente, es importante recordar la [Sentencia 15/2018, de 14 de febrero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 en el PO 33/2017](#)¹⁰ que se pronuncia en el siguiente sentido: (...) *no pudiéndose obviar que la **información guarda relación con los recursos públicos, de forma que lo solicitado entra dentro del ámbito de aplicación de la ley y se trata de información que ya existe**, es decir que no precisa ser reelaborada para proporcionar el acceso sin perjuicio de que pueda no existir un repositorio común a todos los órganos de contratación del grupo Fomento, aspecto que, como se ha expuesto, no guardaría relación con la causa de inadmisión, de forma que, a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un*

9

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

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/53_MFomento_5.html

*menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante una sola labor de agregación, siempre **que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13 de la Ley.***

Teniendo en cuenta todo lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia, la Administración no ha proporcionado al interesado toda la información que presumiblemente está disponible habida cuenta de la facilitada en relación con la misma manifestación pero en el año 2018, y en cuya Resolución de concesión hemos ya señalado que se aportaban datos adicionales sobre el cálculo de los asistentes a la manifestación sobre la que se requiere información. En este sentido y toda vez, como decimos, que la respuesta que se proporcionó con anterioridad recogía datos adicionales, ha de entenderse- sin que la Administración hay indicado lo contrario- que el mismo detalle de información se dispone respecto de la manifestación desarrollada en este año 2019.

5. Por último, en relación con la solicitud que el reclamante realiza en su contestación al trámite de audiencia, *Solicito también fotografías o vídeos policiales utilizados para este cálculo*, cabe señalar que a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no se trata de una explicación o aclaración a lo solicitado, como indica el reclamante, sino una ampliación de su solicitud.

A este respecto, debe recordarse que son numerosas las resoluciones de este Consejo de Transparencia, por ejemplo, la [R/0202/2017¹¹](#) y la [R/0270/2018¹²](#), en las que se concluía que no es permisible cambiar los términos de la solicitud en vía de Reclamación, dado que se podría perjudicar el principio de la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 de nuestra Constitución, en virtud del cual debe existir la certeza de que una determinada situación jurídica previa no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados. Estos razonamientos son perfectamente aplicables al caso que nos ocupa.

Por lo tanto, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe ser estimada parcialmente.

III. RESOLUCIÓN

¹¹ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017/07.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017/07.html)

¹² https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html

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

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por la [REDACTED] con entrada el 13 de mayo de 2019, contra el MINISTERIO DEL INTERIOR.

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

- Informe y toda documentación que explique la metodología utilizada por la Delegación del Gobierno en Madrid para calcular el número de personas que asistieron a la manifestación del 8 de marzo de 2019 de marzo a la manifestación en Madrid con motivo del Día Internacional de la Mujer que partió a las 19:00 desde Atocha.

En los mismos términos, al menos, en que se facilitaron los datos de la manifestación celebrada 2018 mediante resolución de 14 de mayo de 2018.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al 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](#)¹³, 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](#)¹⁴.

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](#)¹⁵.

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

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>