



Resolución 648/2021

S/REF: 001-056796

N/REF: R/0648/2021; 100-005601

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Número de efectivos que desempeñan funciones para la Casa de S.M. el Rey

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 13 de mayo de 2021, la siguiente información:

Número de efectivos o relación de puestos de trabajo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que desempeñan sus funciones para la Casa de S.M. el Rey

2. Mediante resolución de 28 de junio de 2021, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó a la interesada lo siguiente:

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

La información se encuentra incardinada en el supuesto de limitación al derecho de acceso a la información regulado de acuerdo al artículo 14.1.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia acceso a la información pública y buen gobierno, según el cual "el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la seguridad pública".

Los motivos de la denegación a la información solicitada se fundamentan en que la gestión de los recursos humanos disponibles constituye un factor determinante de la capacidad operativa de las distintas unidades policiales.

Siguiendo esta línea, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 otorgó el carácter genérico de RESERVADO, entre otros, "a las plantillas de personal y de medios y de equipo de las Unidades", ampliado por Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994, por los que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, de 5 de abril de 1968, modificada por la Ley 48/1978, de 17 de octubre.

3. Con fecha de entrada el 21 de julio de 2021 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:

La resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad aduce que constituye un factor determinante de la capacidad operativa de las unidades policiales la gestión de los recursos humanos. En ningún momento se requiere información sobre la gestión de los efectivos sino tan solo el número de agentes que desempeñan sus funciones para Casa Real y el coste que ello supone. Normalmente las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ofrecen datos sobre los agentes que se despliegan en los operativos (como las manifestaciones) sin que ello interfiera en su actividad por lo que no está argumentado en qué perjudicará a la seguridad pública saber el número de agentes que protegen a la Jefatura del Estado.

4. Con fecha 23 de julio de 2021, 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 5 de octubre de 2021 el citado Ministerio realizó las siguientes alegaciones:

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

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

«Vista la reclamación efectuada, se ratifica el contenido de la resolución emitida el pasado día 28 de junio de 2021 en la que se hacía constar que se denegaba el acceso a la información conforme al artículo 14.1 d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, según el cual “el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la seguridad pública”.

La información se encuentra incardinada en el supuesto de limitación al derecho de acceso a la información regulado en el artículo 14.1.d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, LTAIBG, tal y como ha manifestado el propio Consejo de Transparencia, “el daño que puede derivarse del conocimiento de la informaciones la eficacia de un dispositivo de seguridad y, por lo tanto que pueda verse comprometida la integridad personal del Jefe del Estado y de los encargados de su protección. A juicio de este Consejo, y debido a este hecho, no existe un interés superior en el conocimiento de la información que prevalezca frente a la protección de la seguridad y, en consecuencia, de la vida de una persona”, haciéndose eco la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno R/0408/2020.

Por tanto, sí puede producirse un daño, real y previsible, derivado del acceso a la información que se solicita, es decir, el daño en la eficacia de los dispositivos de seguridad, ya que se trata de información notable que puede revelar fortalezas o vulnerabilidades, existiendo un interés superior sobre el que se conozca la información y que prevalece frente a ese perjuicio.

Asimismo, se reitera que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 otorgó el carácter genérico de RESERVADO, entre otros, “a las plantillas de personas y de medios y de equipo de las Unidades”, ampliado por Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994, por los que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, de 5 de abril de 1968, modificada por la Ley 48/1978, de 17 de octubre.»

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, su Presidente es competente para resolver las reclamaciones 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, 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 por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso a la información cuyo objeto era conocer el "*Número de efectivos o relación de puestos de trabajo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que desempeñan sus funciones para la Casa de S.M. el Rey.*"

Antes de entrar a examinar el fondo del asunto, es preciso volver a recordar que la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación prevista en el artículo 24 de la LTAIBG no permite alterar en vía de recurso el contenido de lo solicitado, debiendo esta Autoridad

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>

circunscribir su examen y valoración al objeto de la solicitud presentada ante el órgano cuya decisión se revisa, sin extender su pronunciamiento a informaciones no incluidas en dicha solicitud inicial, como la referida en este caso a los costes, suscitada en la fase de alegaciones.

4. El Ministerio denegó el acceso a la información solicitada invocando: (i) la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1 d) de la LTAIBG, que dispone que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la *“seguridad pública”*; y (ii) el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, ampliado por Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994, por los que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, de 5 de abril de 1968, modificada por la Ley 48/1978, de 17 de octubre, que otorgó el carácter genérico de *“reservado”*, entre otros extremos, *“a las plantillas de personal y de medios y de equipo de las Unidades”*.
5. Al haberse argüido este caso que la información solicitada se encuentra bajo una calificación oficial de reserva, dado el carácter determinante de esta excepción, resulta necesario comenzar nuestro análisis por este punto. La regulación relevante a estos efectos está contenida en el artículo 4 de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, con arreglo al cual, la calificación de una materia en la categoría de *“secreto”* y *“reservado”* corresponde al Consejo de Ministros, añadiendo el primer inciso de su artículo 10.1 que tales calificaciones se *“conferirán mediante un acto formal”*.

Examinado el acto formal invocado por la Administración, 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, se constata que, efectivamente, en la letra g) de su apartado segundo se otorga con carácter genérico, la clasificación de reservado a *“Las plantillas de personal y de medios y de equipo de las Unidades”*.

Sin embargo, se ha de tener presente que, según se expone en el propio Acuerdo, la finalidad perseguida con la clasificación de determinadas informaciones que en él se opera es *“proteger la seguridad y la defensa del Estado”* y que, en coherencia con ello, la totalidad de las clasificaciones que se formulan tienen por objeto informaciones referidas a las Fuerzas Armadas, no a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En consecuencia, a juicio de este Consejo, no cabe entender que el carácter reservado que en el mencionado Acuerdo se confiere a las plantillas de personal, abarca también de modo genérico a las *“Unidades”* de las Fuerzas y

Cuerpos de Seguridad, pues ello comportaría una interpretación extensiva de una excepción contraria al principio general de nuestro derecho que demanda una interpretación estricta de las mismas; exigencia que, en el supuesto que nos ocupa, resulta aún más enérgica por afectar al deber general de transparencia de los poderes públicos dimanante del principio democrático y comportar una limitación de un derecho de rango constitucional, como es el derecho de acceso a la información pública.

6. Resta por tanto examinar la aplicación al caso del límite previsto en la letra d) del artículo 14.1 LTAIBG, también invocado para fundar la denegación del acceso, con arreglo al cual, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la “seguridad pública”.

Como hemos señalado en múltiples resoluciones, al aplicar los límites del artículo 14 de la LTAIBG, es preciso tener presente que el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional, que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante en sus pronunciamientos, como él mismo se ha encargado de recordar en la Sentencia 1558/2020, de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558), en cuyo fundamento jurídico tercero se expresa en los siguientes términos:

“La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, 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; y, en fin, que, 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.

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] La 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».

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: «[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.”

Y concluye insistiendo en 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”

Doctrina jurisprudencial completada por el Alto Tribunal, entre otras, en la más reciente Sentencia de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574), en la que, tras recordar la exigencia de justificación y proporcionalidad en la aplicación de los límites impuesta por el art. 12 LTAIBG, puntualizó lo siguiente:

“Por tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate.” (FJ, 4º)

En consecuencia, la eventual aplicación de determinados límites legales a la información solicitada sólo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por nuestro ordenamiento y precisados por la doctrina del Tribunal Supremo en los términos que se acaban de exponer.

En el presente caso, el Departamento ministerial justificó en su resolución denegatoria la aplicación del límite con el argumento de que *“la gestión de los recursos humanos disponibles constituye un factor determinante de la capacidad operativa de las distintas unidades policiales”*. Siendo indiscutible la certeza de esta afirmación, no lo es menos que

su carácter genérico y su parquedad no satisface la exigencia de ofrecer una justificación de la aplicación del límite proporcionada a su objeto y finalidad, atendiendo a las circunstancias del caso, como demanda el art. 14.2 de la LTAIB y la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Tampoco se cumplen dichos requerimientos los argumentos aportados en las alegaciones en las cuales se reproduce un pasaje de la fundamentación de la Resolución 408/2020 de este Consejo y se sostiene que *“sí puede producirse un daño, real y previsible, derivado del acceso a la información que se solicita, es decir, el daño en la eficacia de los dispositivos de seguridad, ya que se trata de información notable que puede revelar fortalezas o vulnerabilidades, existiendo un interés superior sobre el que se conozca la información y que prevalece frente a ese perjuicio.”*

En relación con estos argumentos, lo primero que hay que señalar es que la Resolución 408/2020 concluye estimando la reclamación e instando al Ministerio a proporcionar la información solicitada sobre el *“Presupuesto destinado anualmente, desde el año 2000, a la protección de los miembros de la Casa Real”*. Y, en segundo término, que el pasaje que se cita, en el que se sostiene que *“el daño que puede derivarse del conocimiento de la información es la eficacia de un dispositivo de seguridad y, por lo tanto, que pueda verse comprometida la integridad personal del Jefe del Estado y de los encargados de su protección”*, corresponde a una Resolución del año 2015 y se refiere expresamente a *“un dispositivo de seguridad”*, supuesto distinto del que aquí se examina y también del entonces analizado en el que, tras reproducirse el precedente, se concluye estimando la reclamación razonando que *“si bien consideramos que un detalle o desglose excesivo en cuanto al número y/o en este caso presupuesto pudiera dimensionar el dispositivo de seguridad y, en consecuencia, afectar su eficacia, sin que se aprecie la existencia de un interés superior, el acceso a datos globales del presupuesto asignado no produce tal situación.”*

En esta misma línea, se ha de subrayar que en el caso que nos ocupa la información solicitada no se refiere a un concreto dispositivo de seguridad, supuesto en el que este Consejo entiende que revelar información sobre el mismo puede causar un daño real y efectivo y, por tanto, ha de prevalecer la protección del bien jurídico seguridad pública sobre el derecho de acceso a la información pública, sino que lo que se pide es el dato global de los *“efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que desempeñan sus funciones para la Casa de S.M. el Rey”*. Siendo este el objeto de la solicitud, lo argumentado por la Administración en relación con la revelación de dispositivos de seguridad no puede considerarse una justificación adecuada y suficiente de la aplicación del límite que reúna los requisitos de proporcionalidad y adecuación al objeto y finalidad

exigidos. No pidiéndose detalle alguno en cuanto a la estructura, organización, gestión u operativa de los efectivos, sino el mero número global, no ha quedado acreditado ni se alcanza a discernir en qué medida su conocimiento público puede revelar “fortalezas y debilidades”, como se argumenta, que comprometan la eficacia de la seguridad de los miembros de la Casa Real.

No existiendo por tanto una afectación significativa del bien jurídico protegido por el límite del artículo 14.1. d) de la LTAIBG, ha de prevalecer el derecho de acceso a la información por cuanto sirve a los fines de que la ciudadanía conozca “*cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones*”, posibilitando así el escrutinio de la acción de los responsables públicos y la fiscalización de la actividad pública y contribuyendo a hacer efectivo el mandato consagrado por las Cortes Generales al Preámbulo de la LTAIBG según el cual “*la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política*”.

En aplicación de los razonamientos expuestos, la presente reclamación ha de ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de 28 de junio de 2021 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 que desempeñan sus funciones para la Casa de S.M. el Rey*

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](#)⁶, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)⁷.

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](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>