



Resolución 810/2021

S/REF: 001-059150

N/REF: R/0810/2021; 100-005827

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Secretaría General de la Presidencia del Gobierno

Información solicitada: Gastos, facturas, acompañantes, agenda y acuerdos adoptados en el viaje del Presidente del Gobierno a Estados Unidos

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 22 de julio de 2021 el reclamante solicitó a la SECRETARÍA GENERAL DE LA 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), la siguiente información:

En relación con la visita del Presidente del Gobierno de España a los Estados Unidos preciso datos sobre:

- *La Agenda de las reuniones con Fondos de Inversión y otras actividades de dicha visita*
- *Personas que han acompañado al Presidente.*
- *Gastos de desplazamiento, alojamiento, manutención y otros de dicho viaje junto con sus facturas.*

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

- *Asuntos tratados en las distintas reuniones precitadas, sus actas, el detalle de los Fondos que han acudido a esas reuniones así como los interlocutores que fueron.*

- *Oportunidades de negocio que el Señor Presidente del Gobierno ha expuesto a Fondos de Inversión y Empresas de ese país.*

- *Cualquier compromiso o acuerdo que el Presidente del Gobierno haya aceptado frente a corporaciones y empresas privadas de ese país.*

2. Mediante resolución de fecha 21 de septiembre de 2021, la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO contestó al solicitante, en resumen, lo siguiente:

(...)

Atendiendo al artículo 22.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, si la información solicitada es objeto de publicidad activa, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante como puede acceder a ella. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado acerca de la actuación del órgano o unidad competente cuando, en ejercicio del derecho de acceso a la información, se solicite por los interesados información ya objeto de publicidad activa por el organismo de que se trate, en su Criterio Interpretativo 9/2015.

El artículo 14.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre determina que el derecho de acceso podrá ser limitado, entre otras causas, por suponer un perjuicio para la seguridad nacional.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, incurrirán en causa de inadmisión aquellas solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

El artículo 14.1.k) de la Ley 19/2014, de 9 de diciembre, establece como límite de acceso a la información pública, que la solicitud verse sobre información cuya divulgación pudiera suponer un perjuicio para garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisiones.

En consecuencia, la Directora del Departamento de Coordinación Técnica y Jurídica de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, RESUELVE conceder parcialmente el acceso a trámite de la solicitud.

En cuanto a la información solicitada sobre las reuniones y actividades del Presidente del Gobierno, le informamos de que la agenda del Presidente del Gobierno es objeto de publicidad activa, por lo que se publica y actualiza periódicamente en la página web de La Moncloa, que puede consultar a través del siguiente enlace <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/agenda/Paginas/index.aspx> En la agenda del

Presidente del Gobierno constan qué actividades ha llevado a cabo en el seno de sus funciones, qué reuniones ha mantenido, con quiénes y cuánto han durado las mismas.

En lo que refiere a la información solicitada sobre los acompañantes del Presidente del Gobierno durante el viaje a Estados Unidos, no cabe facilitar dicha información al tratarse de materia clasificada en virtud del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, en relación con la Ley 9/1968 de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por la Ley 48/1978 de 7 de octubre, que refiere tanto a los informes sobre movimientos de aeronaves militares, como a los planes de protección de autoridades y pasajeros sometidas a la misma, y en concreto, a los informes y datos estadísticos sobre movimientos de fuerzas, buques o aeronaves militares.

Todo ello avalado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo sección 7ª de la Audiencia Nacional de fecha 23 de octubre de 2017, donde señala en su fallo que “La información proporcionada no podrá referirse a aquellos viajes o acompañantes, cuando se trate de viajes que hayan sido clasificados como materia clasificada”, y por el propio Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, en el fundamento jurídico 7º de su resolución del 15 de febrero de 2016, en la que indicaba que “Dicha información no incluirá datos de vuelos cuya información haya sido clasificada antes de ser proporcionada al Ejército del aire por venir referida a la Presidencia del Gobierno y/o Casa Real”.

Respecto de la información requerida sobre los gastos del viaje, le informamos de que, en la Presidencia del Gobierno, los gastos que pudieran generarse con ocasión de un viaje se atienden mediante imputación, según corresponda por su naturaleza, a diferentes subconceptos del “Capítulo 1: Gastos de Personal” o al “Capítulo 2: Gastos corrientes en bienes o servicios”.

En consecuencia, no es posible individualizar el importe que corresponda a gastos de “desplazamiento, alojamiento, manutención y otros ” soportados en viajes del Presidente del Gobierno dentro del gasto total, que se agrupa en cada subconcepto, sin que ello supusiera reelaborar nuevamente toda la información contable y, además, hacerlo paralelamente en dos soportes diferentes, el oficial que responde a los requisitos de información que demandan los órganos de control presupuestario, y uno propio que permitiera atender demandas de información particulares.

No se puede facilitar la información referente a los acuerdos planteados o adoptados por el Presidente del Gobierno dado que respecto de dicha información actúa el límite sobre la garantía de la confidencialidad y secreto requerido en procesos de toma de decisiones legalmente previsto, pues atendiendo al “test de daño” al que refiere el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo 2/2015, sobre la aplicación de los

límites al derecho de acceso a la información pública, en el presente supuesto supondría un gran perjuicio, concreto, definido y evaluable, toda vez que la publicidad de dicha información podría influir y comprometer las negociaciones que pudieran estar llevándose a cabo por el Gobierno de España, suponiendo a largo plazo un perjuicio económico cuantificable. Por este motivo, no se puede facilitar información al respecto.

No obstante, puede haber información de su interés publicada en la página web de La Moncloa, que puede consultar a través del siguiente enlace <https://www.lamoncloa.gob.es/multimedia/videos/presidente/Paginas/2021/210721-sanchez-eeuu.aspx>

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 26 de septiembre de 2021, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

La entidad requerida me ha negado la información pública solicitada en base a criterios de seguridad nacional, acción previa de reelaboración y garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisiones.

Entiendo que tengo derecho a conocer a los acompañantes del Presidente del Gobierno, siempre que no sean de su equipo de seguridad o de transporte.

No está bien que se alegue aquí materia clasificada para hurtar esta información al escrutinio público, pues bien podría haber pasado que se haya ido el Presidente del Gobierno allí con unos amigos, y tenemos derecho a saberlo.

No consta que ese viaje haya sido declarado como de “materia clasificada”, por lo que tengo derecho a esa información. Yo no estoy pidiendo datos sobre el vuelo; simplemente por sus acompañantes a dicho viaje que se hayan trasladado con él en el avión oficial.

En cuanto a los gastos del viaje, no me puedo creer que ese dato no lo puedan extraer informáticamente y que tengan que alegar una “reelaboración de la información” para negar dicha información. Por esa regla de tres, no podríamos consultar casi ningún dato de coste de actos similares, pues parece ser que todo lo meten en un cajón de sastre contable e informático que es incapaz de dar información detallada.

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

En cuanto a los acuerdos o compromisos a los que haya llegado el Presidente del Gobierno con los Fondos estadounidenses que ha visitado NO son materia sujeta a confidencialidad o secreto, por cuanto nos vinculan a todos los españoles y tenemos derecho a conocerlos. Desconozco en qué medida puede haber perjuicio en conocerlo para España; es más, creo que es preciso conocer ese dato en una Sociedad transparente. Dice el Gobierno que la publicidad de esa información puede comprometer las negociaciones y causar un perjuicio, pero no se detalla en qué manera.

La transparencia no es nunca un perjuicio en asuntos en los cuales el Estado Español asume compromisos económicos con Fondos de Inversión, por lo que el Gobierno tendrá que ser transparente a este respecto y aportar la documentación e información solicitada.

Tienen que aportarme por lo tanto: Asuntos tratados en las distintas reuniones precitadas, sus actas, el detalle de los Fondos que han acudido a esas reuniones así como los interlocutores que fueron. Las Oportunidades de negocio que el Señor Presidente del Gobierno ha expuesto a Fondos de Inversión y Empresas de ese país. Cualquier compromiso o acuerdo que el Presidente del Gobierno haya aceptado frente a corporaciones y empresas privadas de ese país.

Estamos hablando de datos de gran trascendencia económica para España. Entiendo que esos datos no se aportaran si el Señor Sánchez hubiera hecho ese viaje en calidad de alto ejecutivo de una multinacional privada, pero es que lo ha hecho como Presidente del Gobierno, y lo que él acuerde nos va a afectar a todos, es información pública, y tenemos derecho a conocerla.

Por todo lo anterior, solicito que se admita esta reclamación y se me dé entrega de todo lo solicitado.

4. Con fecha 29 de septiembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 20 de octubre de 2021 se recibió escrito, con el siguiente contenido resumido:

(...)

Respecto de la información solicitada sobre la delegación que acompaña en su viaje al Presidente del Gobierno, y partiendo de que, como ya se ha señalado, la Ley 9/1968, de 5 de abril, define la información clasificada como los «asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas puedan dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado».

La denegación de la información, en este caso, se puede amparar en el límite del artículo 14.1.b), relativo al perjuicio para la defensa, pues la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, dispone en su artículo primero que los Órganos del Estado serán sometidos en su actividad al principio de publicidad, de acuerdo con las normas que rijan su actuación salvo los casos en los que por la naturaleza de la materia sea ésta declarada expresamente clasificada, como sucede en el presente supuesto.

La misma Ley de Secretos Oficiales, establece que las “materias clasificadas”, serán clasificadas en virtud de Acuerdo del Consejo de Ministros. Declarándose la información que se solicita “materia clasificada” en virtud 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, ampliado por Acuerdo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994.

Cuestiones similares se han planteado en procedimientos anteriores, tanto administrativos como contenciosos, de modo que, por la similitud del caso, cabe traer a colación la Resolución del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno del 15 de febrero de 2016 quién indicó que la información “no incluirá datos de vuelos cuya información haya sido clasificada por venir referida a la Presidencia del Gobierno” .

Asimismo, la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo sección 7ª de la Audiencia Nacional, de 23 de octubre del 2017, señala en su fallo lo siguiente; “la información proporcionada no podrá referirse a aquellos viajes o acompañantes, cuando se trate de viajes que hayan sido clasificados como materia clasificada”. El artículo 8 de la Ley de Secretos Oficiales establece que a la información clasificada sólo pueden tener acceso los “Órganos y personas debidamente facultadas para ello y con las formalidades y limitaciones que se determinen”.

Por tanto, proporcionar a un particular las fechas y los itinerarios seguidos por estas aeronaves militares, así como cualquier otra información derivada de estas misiones, supone, en definitiva, proporcionar datos estadísticos sobre sus movimientos, lo que infringiría de forma patente la Ley de Secretos Oficiales, norma de aplicación preferente a las disposiciones de la Ley 19/2013, conforme a la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de esta última.

Por otra parte, en lo referente a la información que se solicita sobre los costes de dicho viaje, tal y como se manifestó en la resolución, los gastos ocasionados por un viaje concreto y específico no se pueden desglosar y formular un cálculo íntegro sin un previo ejercicio de reelaboración, pues cada gasto concreto generado en dicho viaje va a cargo del subconcepto que así le corresponde en base a la clasificación del programa presupuestario 912M, de modo que el sistema informático que almacena esos datos se estructura de forma similar.

Una recopilación de todos los datos en concepto de gastos de un viaje concreto, al no haber un subconcepto específico que refiera a gastos de viajes, implicaría la elaboración de todo un informe ex novo individualizado a petición del solicitante, por lo que se incurre en la causa que habilita la inadmisión de la solicitud prevista en el artículo 18.1.c).

Respecto de cada uno de los costes sobre los que se solicita información, los relativos al desplazamiento, le indicamos que en caso de no incurrir en la causa de inadmisión prevista, tampoco se podría conceder dicha información, toda vez que el desplazamiento a Estados Unidos se ha efectuado en naves correspondientes a las Fuerzas Aéreas Españolas, pues entre sus funciones está el traslado de Altos Cargos, de modo que cualquier gasto iría a cargo del Programa Presupuestario del Ministerio de Defensa, en todo caso.

En cuanto a las dietas, los gastos se harán efectivos con cargo al crédito presupuestario de indemnizaciones por razón del servicio 25.01.912M.23.

En cuanto a los “acuerdos adoptados o compromisos a los que haya llegado el Presidente del Gobierno”, reiteramos que sobre dicha información actúa el límite sobre la garantía de la confidencialidad y secreto requerido en la toma de decisiones, cuya razón de ser precisamente es la no interferencia en dichos procedimientos por parte de terceros.

El mencionado artículo, refiere en abstracto a “los procesos de toma de decisión” sin distinguir si estos tienen lugar en el seno de un procedimiento administrativo o en cualquier otro ámbito y sin exigir norma legal, de modo que los procesos decisorios que discurren al margen de los tramitados exclusivamente por la Administración Pública, como pudieran ser los de naturaleza política, o económica como es el caso, también se ven afectados por dicho límite, pudiendo comprometer de lo contrario las negociaciones en curso.

De igual modo, informarle de que cualquier acuerdo que afectara a la economía nacional, una vez adoptado, sería información pública en virtud de esta Ley.

Por tanto, SOLICITA que se resuelva de forma desestimatoria la reclamación formulada.

5. El 27 de octubre de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 29 de octubre de 2021, se recibió escrito con el siguiente contenido resumido:

Produce extrañeza la alegación efectuada por la secretaria general de la Presidencia del Gobierno de que es imposible individualizar los gastos conjuntos de un viaje de esta

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

naturaleza, y se niega la información en base a que requeriría “reeleboración”, mediante el argumento de que todo se imputa a una misma cuenta presupuestaria.

De seguir esta misma lógica será imposible preguntar por los gastos de ningún viaje de carácter público efectuado por Presidencia del Gobierno, convirtiéndose así dicho organismo en un ente opaco a estos efectos.

He de recordar que esta parte ha solicitado los Gastos de desplazamiento, alojamiento, manutención y otros gastos de dicho viaje junto con sus facturas. Entiendo que el Señor Presidente con su séquito se ha alojado en Hoteles, así como también habrá facturas relativas a manutenciones y otros conceptos de gastos en que se haya incurrido por dicho viaje. En cualquier caso, esta parte ha pedido las FACTURAS y aquí no cabe alegar reelaboración de la información, sino simplemente aportarlas a esta parte.

Es evidente que estos documentos, que han sido pagados por el erario público, NO ponen en riesgo la seguridad y defensa del Estado, pues su contenido se referirá a los servicios prestados de alojamiento, manutención, etc...

En cuanto a la composición de la Delegación que ha acompañado desde España al Presidente del Gobierno en su viaje a los Estados Unidos, su exposición al público no puede ser declarada clasificada ni secreta por cuanto ha aparecido en prensa extranjera que dicho Presidente del Gobierno ha ido acompañado por “el ministro de Industria, Comercio y Turismo y los representantes de cinco empresas nacionales”.

*Véase noticia a este respecto en el siguiente enlace:
<https://www.urdupoint.com/en/world/spains-sanchez-to-set-off-for-investment-tri-1306441.html>*

En cuanto a las dietas que han recibido los funcionarios por el traslado es tan fácil como detallarlas. Es preciso conocer los gastos en dietas que ha ocasionado dicho viaje.

En cuanto a la información relativa a los gastos del desplazamiento desde España, los gastos deben ser requeridos por Presidencia del Gobierno al Ministerio de Defensa.

En cuanto a los “acuerdos adoptados o compromisos a los que haya llegado el Presidente del Gobierno”, reitero que aquí no puede actuar el límite de la confidencialidad y secreto, por cuanto que los españoles tenemos derecho a saber en qué consisten, porque esto es una Democracia y aquí se debe actuar bajo el principio constitucional de la Transparencia.

No se puede comprender en un Estado de Derecho como el español que de puertas para dentro los españoles no podamos ser informados de los detalles de dichos acuerdos, y de sus

negociaciones y ofrecimientos, y sí en cambio en el extranjero tengan dicha información desvelada por el propio Gobierno de España, pues en prensa extranjera aparece que “Sánchez dijo que quiere recaudar 500.000 millones de dólares en inversiones privadas (en Estados Unidos)...””.

En ningún caso la información solicitada por esta parte pondría en riesgo o dañar la seguridad y defensa del Estado, como alega la contraparte. Si el Presidente de España quiere endeudar España en medio Billón de euros, tenemos derecho a conocer el marco de dicho macro proyecto de financiación.

Además, por otro lado, el Gobierno hace un abuso para sus maniobras de ocultamiento de la Ley 9/1968, una ley del Franquismo y en muchos aspectos anticonstitucional, pues no se tenía en cuenta en el momento de su elaboración la realidad actual del derecho constitucional a la Transparencia.

Lo que realmente podría estar afectando a la seguridad nacional, dañándola seriamente, es no informar de los contenidos de dichos acuerdos económicos y de cómo se está llegando a dichos acuerdos, y de ahí la importancia de que dicha información sea accesible, para así poder hacer un escrutinio público de la función de este Gobierno a ese respecto.

Es el Gobierno el que está desvelando esta información a medios extranjeros.

Esta parte en ningún momento ha pedido los itinerarios seguidos por las aeronaves militares en su ruta a los Estados Unidos.

Por todo lo anterior reitero que la Administración debe aportar a esta parte toda la información solicitada por mí en cumplimiento de la Ley de Transparencia.

Esta parte entiende que cuando el Gobierno entra en acuerdos económicos no se puede alegar confidencialidad y secreto para negar la información sobre dichos acuerdos económicos y sus negociaciones que nos afectan a todos los españoles, y más cuando ha sido el propio Gobierno el que, según ha ido apareciendo en noticias de prensa extranjera, ha desvelado detalles de dichos acuerdos y negociaciones. Tenemos tres ejemplos de ello que señalo a continuación:

Noticia 1: España apuesta por Apple para invertir en IA y producción de vídeo. Fuente: <https://www.bloomberq.com/news/articles/2021-07-23/spain-is-banking-on-apple-to-invest-in-ai-and-video-production>

Noticia 2: Reuters Newsmaker: el primer ministro de España, Pedro Sánchez, quiere cortejar a los inversores estadounidenses. <https://www.thomsonreuters.com/en-us/posts/news-and-media/reuters-newsmaker-pedro-sanchez-spain-prime-minister/>

Noticia 3: En ofensiva de encanto estadounidense, primer ministro español destaca recuperación para atraer inversiones. <https://www.reuters.com/world/us-charm-offensive-spanish-pm-highlights-recovery-lure-investment-2021-07-21/>

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG⁴](#) 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 Gobierno⁵](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁶](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁷](#) 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 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 suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone 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*".

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

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 el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *“con el 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”.*

4. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso a la información relativa a los gastos, facturas, compromisos adquiridos y acompañantes del viaje del Presidente del Gobierno a Estados Unidos, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

La Administración deniega el acceso en parte, alegando que resultan de aplicación a) *El artículo 14.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre determina que el derecho de acceso podrá ser limitado, entre otras causas, por suponer un perjuicio para la seguridad nacional;* b) *De acuerdo con lo establecido en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, incurrirán en causa de inadmisión aquellas solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración y c) El artículo 14.1.k) de la Ley 19/2014, de 9 de diciembre, establece como límite de acceso a la información pública, que la solicitud verse sobre información cuya divulgación pudiera suponer un perjuicio para garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisiones.*

5. En relación con los gastos de desplazamiento, alojamiento, manutención y facturas de dicho viaje, la denegación del acceso se sustenta en la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en la letra c) del artículo 18.1 de la LTAIBG, según la cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *“relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.*

Pues bien, al examinar si en este caso concurre la citada causa de inadmisión es preciso tener presente que tanto este Consejo como nuestros Tribunales de Justicia ya se han pronunciado en varias ocasiones sobre su interpretación y alcance, sentando una muy clara doctrina al respecto.

En este sentido, es obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que el Alto Tribunal ya

establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: *"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013."*

Y, en esa misma Sentencia, concluye sentando la siguiente doctrina en interés casacional:

"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."

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información".

Posteriormente, en la STS 810/2020, de 3 de marzo, (ECLI: ES:TS:2020:810) volvió sobre la cuestión, manifestándose en los siguientes términos:

"Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013."

La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976."

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración."

Y en la STS 1256/2021, de 25 de marzo (ECLI:ES:TS:2021:1256), tras reproducir los razonamientos anteriores, precisó su entendimiento de lo dicho del siguiente modo: *"La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos."*

Esta jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido recientemente acogida y particularizada por la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero (ECLI:ES:AN:2022:359), en cuyo fundamento de derecho tercero razona en los siguientes términos sobre el sentido del concepto de reelaboración:

«Cuando el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia habla de que se inadmitirán las solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración", no puede abarcarse los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido.

Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su

ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».

Aplicando esta doctrina jurisprudencial al caso que nos ocupa, resulta obligado concluir -al igual que hemos hecho en las recientes resoluciones 738 y 745/2021 sobre un objeto similar- que no se dan los presupuestos necesarios para considerar aplicable la causa de inadmisión invocada en relación con la información requerida.

Ni los datos solicitados tienen un carácter complejo, ni la información se halla dispersa y diseminada en poder de varios órganos, ni está almacenada en diferentes soportes físicos e informáticos. Antes bien, se encuentra en la esfera de disposición del órgano requerido, ubicada en expedientes determinados y habiendo sido ya objeto de tratamientos previos. En estas circunstancias, las tareas de extracción y preparación de la información que se precisan para atender la solicitud de acceso recibida no revisten la complejidad exigida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo para ser consideradas *“una acción previa de reelaboración”* e integrar la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

A ellos se ha de añadir que el acceso a esta información entronca directamente con el objetivo de que *“los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones”*, con el fin de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, según proclama el Preámbulo de la LTAIBG.

En consecuencia, se ha de estimar la reclamación en relación con este punto concreto.

6. Más complejidad suscita la pretensión de obtener la información de los gastos *“junto con sus facturas”*. Y ello no sólo por la mayor laboriosidad que las tareas de recopilación de las mismas comportan sino, principalmente, porque, como ya hemos advertido en otras ocasiones (véase, por ejemplo, la Resolución R/0441/2021 y las más recientes R 738 y 745/2021), los detalles que se recogen en las mismas pueden contener información de carácter personal que obligaría a realizar la ponderación exigida en el artículo 15.3 LTAIBG, caso por caso, en relación con cada producto o servicio incluido en una factura, ponderación que, habida cuenta de su escasa contribución a los fines de la ley de transparencia, una vez que ya se ha proporcionado información completa sobre los gastos del viaje sufragados con cargo a los presupuestos públicos, conduciría a la prevalencia del derecho a la protección de los datos personales. A mayor abundamiento, tampoco cabe descartar que de los detalles

contenidos en determinadas facturas se puedan extraer datos relativos a la salud de las personas, que son datos personales pertenecientes a las categorías especiales, los cuales, dado su carácter sensible, están dotados de una protección reforzada tanto en el artículo 9 RGPD como en el artículo 15.1 LTAIBG, que prohíben su revelación sin el consentimiento expreso del afectado o el amparo de una norma con rango de ley. Teniendo en cuenta todo ello, se considera que no procede reconocer en este caso el derecho de acceso a las facturas justificativas.

7. Por otra parte, se solicitan *“los asuntos tratados en las distintas reuniones precitadas, sus actas, el detalle de los Fondos que han acudido a esas reuniones así como los interlocutores que fueron, las oportunidades de negocio que el Señor Presidente del Gobierno ha expuesto a Fondos de Inversión y Empresas de ese país, así como cualquier compromiso o acuerdo que el Presidente del Gobierno haya aceptado frente a corporaciones y empresas privadas de ese país”*.

La Administración alega que el acceso a esta información se ve afectado por el límite del artículo 14.1 k) de la LTAIBG, relativo a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

En este caso, dada la naturaleza prospectiva de las reuniones concernidas y su encuadramiento en el marco de la dirección de la política económica exterior de España, resulta razonable que el detalle de las mismas se mantenga en el ámbito de la confidencialidad imprescindible para que los proyectos abordados lleguen a materializarse. La divulgación de lo en ellas tratado supone un riesgo real, no meramente hipotético de perjudicar los intereses nacionales e incluso afectar a las relaciones exteriores (artículo 14.1.c) LTAIBG). Dicho riesgo no concurre sin embargo en relación con los acuerdos ya adoptados.

En consecuencia, la reclamación ha de desestimarse en este punto excepto en lo concerniente a los acuerdos que, en su caso, se hubieran adoptado.

8. Finalmente se ha de abordar la negativa a conceder el acceso a la información solicitada en relación a los acompañantes del Presidente del Gobierno al viaje, respecto de la cual la Administración sostiene que *“no cabe facilitar dicha información al tratarse de materia clasificada en virtud del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, en relación con la Ley 9/1968 de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por la Ley 48/1978 de 7 de octubre, que refiere tanto a los informes sobre movimientos de aeronaves militares, como a los planes de protección de autoridades y pasajeros sometidos a la misma, y en concreto, a los informes y datos estadísticos sobre movimientos de fuerzas, buques o aeronaves militares”*; posición que considera avalada por *“la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, sección 7ª, de la Audiencia Nacional, de fecha 23 de octubre de*

2017, donde señala en su fallo que *“La información proporcionada no podrá referirse a aquellos viajes o acompañantes, cuando se trate de viajes que hayan sido clasificados como materia clasificada”, y por el propio Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, en el fundamento jurídico 7º de su resolución del 15 de febrero de 2016, en la que indicaba que “Dicha información no incluirá datos de vuelos cuya información haya sido clasificada antes de ser proporcionada al Ejército del aire por venir referida a la Presidencia del Gobierno y/o Casa Real”.*

En relación con esta cuestión es necesario recordar que este Consejo ya se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre la aplicación de la Ley de secretos oficiales a supuestos similares (véanse, p. ej., las Resoluciones R/008/2019 y R/0594/2020, con cita de otras anteriores) considerando insuficiente una mera invocación genérica del Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 para excluir la aplicación de la LTAIBG en relación con los viajes de altos cargos y autoridades del Estado realizados con cargo a fondos públicos.

Para considerar que una información pública se encuentra exceptuada del derecho de acceso regulado en la LTAIBG en virtud de la aplicación Ley 9/1968 de 5 de abril, sobre secretos oficiales, es necesario que se acredite debidamente su clasificación con arreglo al procedimiento en ella previsto. La regulación relevante a estos efectos es la contenida en el artículo 4 de la citada Ley 9/1968, según el 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”*.

Examinando el acto formal al que alude 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 puede comprobar que -en lo que ahora importa en relación con la argumentación deducida-, en el número 6 del artículo primero se otorga la clasificación de secreto a *“Los informes y datos estadísticos sobre movimiento de fuerzas, buques o aeronaves militares”*, y, por otra parte, en la letra c) del artículo segundo se confiere la clasificación de reservado a *“Los planes de protección de todas aquellas personas sometidas a la misma, específicamente los de las autoridades y de los miembros de las Fuerzas Armadas.”*

A la vista del tenor de las mencionadas disposiciones, con independencia de que se pueda poner en duda que el Acuerdo invocado resulte aplicable en todos sus elementos a la utilización de aeronaves militares con fines civiles, es evidente que el alcance de lo clasificado como secreto o reservado no se extiende a la información solicitada, pues no versa sobre

informes y datos estadísticos de las aeronaves ni sobre los planes de protección de personas, sino sobre la identidad de los acompañantes del Presidente del Gobierno en un viaje oficial.

De ahí que no pueda considerarse suficientemente fundada la motivación aportada para denegar en bloque el acceso a la información en relación con este apartado de la solicitud. No obstante, al igual que se ha indicado en las resoluciones anteriores sobre este mismo objeto, se considera que debe excluirse la identificación de la tripulación de las aeronaves y del personal de seguridad, dado que su conocimiento público no resulta necesario para satisfacer los fines de transparencia a los que se orienta la LTAIBG y, por tanto, prevalece la protección de sus derechos individuales.

En conclusión, por todas las razones expuestas, la reclamación debe ser estimada en parte.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, de fecha 21 de septiembre de 2021.

SEGUNDO: INSTAR al SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información, relacionada con la visita del Presidente del Gobierno de España a los Estados Unidos:

- *Personas que han acompañado al Presidente, excluyendo a la tripulación y el personal de seguridad.*
- *Gastos de desplazamiento, alojamiento, manutención y otros.*
- *Acuerdos que el Presidente del Gobierno haya celebrado con las corporaciones y empresas privadas de ese país.*

TERCERO: INSTAR al SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

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>