



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-026634 y 001-026722

N/REF: R/0488/2018 (100-001308)

FECHA: 20 de noviembre de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 22 de agosto de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó, el 24 de julio de 2018, a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO la siguiente información:

- *El gasto desglosado que supuso el viaje del presidente del Gobierno [REDACTED] a Castellón el pasado fin de semana del 20 al 22 de julio. Solicito que se incluyan partidas como el gasto en combustible, el gasto en dietas tanto del presidente y sus acompañantes como del personal de tripulación y seguridad, el gasto en retribuciones para el personal de tripulación, seguridad y otros, el gasto por abrir el aeropuerto y la terminal de Castellón para poder aterrizar, etcétera.*
- *Además, solicito conocer también cuantas personas y quienes eran las que acompañaron en ese viaje al presidente del Gobierno tanto a la ida como a la vuelta y la hora exacta de salida y de llegada de ambos vuelos.*
- *Por último, solicito también la solicitud, requerimiento o indicación que se realizó al Aeropuerto de Castellón o a la propia Generalitat de la Comunidad Valenciana para solicitar que el aeropuerto en el que iba [REDACTED] pudiera aterrizar en el mismo y la respuesta a esta.*
- *Se trata de una información de interés pública, tal y como han dictaminado cuando han tenido oportunidad tanto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como la misma Audiencia Nacional. Por ello, numerosas*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



informaciones sobre vuelos de altos cargos ya han sido publicadas en medios a través de solicitudes de información, como en este caso, por ejemplo: https://elpais.com/politica/2018/01/11/actualidad/1515691684_554739.html

- Solicito que me remitan la información solicitada en formato accesible (archivo .csv, .txt, .xls, .xlsx o cualquier base de datos), extrayendo las categorías de información concretas solicitadas para evitar así cualquier acción previa de reelaboración, tal y como es considerada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio interpretativo CI/007/2015.
 - En caso de que la información no se encuentre en cualquiera de estos formatos, solicito que se me entregue tal y como obre en poder de la institución, entidad o unidad correspondiente (documentos en papel, PDF...), previa anonimización de datos de carácter personal y disociación de aquellas categorías de información no solicitadas en mi solicitud de derecho de acceso, proceso no entendido como reelaboración en virtud del criterio interpretativo CI/007/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
2. Por otro lado, el 27 de julio de 2018, [REDACTED] solicitó a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO la siguiente información:
- Solicitud por parte del Gabinete del Presidente del Gobierno [REDACTED] para realizar el desplazamiento en avión del viernes 20 de julio a Castellón.
 - Solicito el documento o la forma en que se realizó esta solicitud y en qué fecha se pidió y se planificó ese vuelo.
3. Mediante Resolución de 13 de agosto de 2018, la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO respondió a [REDACTED] en los siguientes términos:
- Una vez analizadas dichas solicitudes, el Vicesecretario General de la Presidencia del Gobierno, resuelve conceder el acceso a la información a que se refieren las mismas.
 - La información sobre los viajes y actividades del Presidente del Gobierno figura en la página web oficial de la Moncloa, en el apartado Agenda, al que podrá acceder través del siguiente enlace: <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/agenda/Paginas/2018/080218agendapresidente.aspx>
 - En dicha página, y por fechas, se recogen las actividades y los viajes que el Presidente del Gobierno desarrolla como parte de su labor diaria, indicando, en cada caso, el lugar de desplazamiento y todos aquellos datos que se consideran son de interés público, preservando aquellos que se consideran protegidos por el propio artículo 14, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
 - En ese sentido y, tratándose de materia clasificada, tanto los informes sobre movimientos de aeronaves militares como los planes de protección de autoridades y pasajeros sometidas a la misma, y en concreto, los informes y



datos estadísticos sobre movimientos de fuerzas, buques o aeronaves militares, 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, reguladora de los Secretos Oficiales y modificada por la Ley 48/1978 de 7 de octubre, no cabe facilitar más información que la que se proporciona en dicho enlace.

- 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 su resolución del 15 de febrero de 2016, (quien indicó que la 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”).

4. El día 22 de agosto de 2018, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia Reclamación de [REDACTED] presentada al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que manifestaba lo siguiente:

- *El Ministerio de Presidencia decidió no aportarme la información solicitada, sin haber indicado en qué momento la clasificó, en qué acuerdo y quién la clasificó. Debería informarse de ello, ya que el criterio interpretativo del Consejo que utiliza es el siguiente: “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”. Si no indican cuándo, cómo y por quién ha sido clasificación la información del viaje de [REDACTED] a Castellón no se puede entender su resolución negativa, ya que no es público que se haya clasificado esa información.*
- *Lo mismo se desprende si nos fijamos en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo sección 7ª de la Audiencia Nacional, de fecha 23 de octubre de 2017, que también citan: “la información proporcionada no podrá referirse a aquellos viajes o acompañantes, cuando se trate de viajes que hayan sido clasificados como materia clasificada”.*
- *Además, hay ciertos datos que solicito que no se rigen por lo que ellos indican. Por ejemplo, datos como “el gasto desglosado que supuso el viaje del Presidente del Gobierno [REDACTED] a Castellón el pasado fin de semana del 20 al 22 de julio”. Solicito el viaje en general, no el vuelo. Por tanto, ese dato no puede estar en ningún caso clasificado y debería ser público para la rendición de cuentas de la Presidencia del Gobierno.*
- *Al no poder conocerse el gasto del vuelo entiendo que la información se me aporte pero sin desglosar. Hay que tener en cuenta que nadie podría desglosarlo ya que el gasto de un viaje así incluye muchos gastos: hoteles, alojamientos, seguridad, vuelos, comidas, etcétera.*
- *Por otro lado, hay informaciones que también solicité como la hora exacta de salida y de llegada de ambos vuelos que hoy en día una vez ya han sucedido sí podrían y deberían conocerse. Igual que pedí también “el requerimiento o indicación que se realizó al Aeropuerto de Castellón o a la propia Generalitat*



de la Comunidad Valenciana para solicitar que el aeropuerto en el que iba [REDACTED] pudiera aterrizar en el mismo y la respuesta a esta". Esto último debería aportarse, ya que el Gobierno no incluyó el viaje en la agenda del presidente hasta que ya se conoció a través de los medios que iba a asistir al FIB.

- Por tanto, la ciudadanía tiene derecho a conocer en aras de la transparencia cuando se organizó o, al menos, se solicitó el viaje. Además, esta información es la planificación de un viaje o un vuelo, no son datos del vuelo en sí, que es lo que podría estar clasificado.
5. El 28 de agosto de 2018, se trasladó la documentación obrante en el expediente a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente, para que presentase las alegaciones oportunas. El escrito de alegaciones tuvo entrada el día 20 de septiembre de 2018 y en el mismo se indicaba lo siguiente:
- Tal y como se indicó en la resolución que ahora se reclama, el enlace a la agenda del Presidente del Gobierno, es la información que se considera oportuna en relación con los desplazamientos del Presidente, así como del dispositivo que le acompaña.
 - Facilitar más información al respecto sobre cualquier desplazamiento, afectaría sin duda alguna a los planes de protección a que se refiere el mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, en relación con la Ley 9/1968 de 5 de abril, reguladora de los Secretos Oficiales y modificada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre, y avalado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo sección 7ª de la Audiencia Nacional de fecha 23 de octubre de 2017, así como por el propio Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno en su resolución del 15 de febrero de 2016.
 - Constituyen materia reservada que exige, como se señaló en la resolución objeto de reclamación, la necesidad de restringir este tipo de información, cuya divulgación a personas no autorizadas pudiera generar riesgos o perjuicios graves para la seguridad y defensa del Estado. Dicha restricción, opera no sólo con anterioridad a la ejecución del plan de protección o del dispositivo de seguridad que se trate, sino también con posterioridad, por cuanto el conocimiento o la publicidad de este tipo de cuestiones, aun cuando sea después de haber sido ejecutadas, puede generar riesgos en la medida en que supondría revelar las estrategias o medidas concretas que conforman los planes de protección de las más altas autoridades del Estado, el Presidente del Gobierno en el caso que nos ocupa.
 - Se entendería que proporcionar datos y detalles (gasto del viaje, partidas presupuestarias, gastos de combustible, dietas, acompañantes, o el mismo documento o forma en la que se pidió o planificó el vuelo) por los que se interesa el solicitante, sería proporcionar información sobre elementos que forman parte del dispositivo de seguridad del Presidente del Gobierno y que en consecuencia, se estarían desvelando información no sólo aplicable a dicho desplazamiento, sino que previsiblemente podría aplicarse a futuros dispositivos de seguridad que afecten al Presidente en sus movimientos.



- *Para finalizar, se presume que el daño que pudiera derivarse del conocimiento de dicha información sería la eficacia del propio dispositivo de seguridad y que haría comprometer no sólo la integridad personal del Presidente del Gobierno, sino también la de sus acompañantes, así como la del propio personal encargado de su protección.*
- *Como conclusión, se considera no ha existido vulneración alguna del derecho de acceso a la información del interesado y se solicita que se resuelva de forma desestimatoria la reclamación formulada.*

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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 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”*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, el Ministerio manifiesta en su Resolución que ha concedido el acceso instado. Sin embargo, a continuación, deniega los contenidos solicitados por afectar a los secretos oficiales.

En este punto, debe recordarse que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado sobre resoluciones de la Administración que, si bien indican *conceder* la información, en realidad dicha concesión no es tal; al igual que ocurre en el caso que nos ocupa y teniendo en cuenta las alegaciones vertidas por la Administración, como después procederemos a analizar.

En este sentido, es destacable lo razonado en la R/0257/2018 en los siguientes términos: *“(...) no es la primera ocasión en la que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno detecta que, aunque la resolución de respuesta a la solicitud de información dice conceder la información, se deduce finalmente del trámite de alegaciones- lo que implica, por lo tanto, la previa presentación de una reclamación- que ello no ha sido así debido a que la respuesta completa a la*



solicitud supondría, a juicio del órgano reclamado, la aplicación de algún límite o causa de inadmisión de las previstas en la LTAIBG.

Por ello, tal y como ha indicado en diversas ocasiones este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (por todas, la R/0346/2017), la resolución por la que se dé respuesta a la solicitud de información debe analizar ésta en su conjunto y, en el caso de que sólo pueda concederse parcialmente la información, debe señalarse expresamente. La posición contraria implicaría una respuesta no ajustada a la realidad que tendría incluso su reflejo en las estadísticas sobre el sentido de las resoluciones dictadas que la Administración maneje.”

Teniendo en cuenta lo anterior, puede observarse de los hechos recogidos en los antecedentes que en el presente expediente se da una circunstancia similar a la planteada en los precedentes, debido a que la Administración dice conceder el acceso pero, finalmente, tanto en su resolución inicial como en fase de alegaciones, la Administración entiende que concurren límites al acceso sobre el objeto de lo solicitado, denegando la información.

Y ello a efectos de evitar contravenir la propia configuración del derecho de acceso a la información pública a partir de la construcción jurisprudencial que del mismo se está efectuando. Así, entre otras, la Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid en el PO 43/2015, indica al respecto que la LTAIBG “*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*”.

En este sentido, y tal y como ha señalado este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en otro expediente iniciado por el mismo interesado (R/0474/2018): “*Este hecho impide por lo tanto entender que la resolución inicial era de concesión de la información. En este sentido, y tal y como ha puesto de manifiesto este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en reiteradas ocasiones(a título de ejemplo, en la R/0257/2018), las resoluciones de concesión sólo lo son si, efectivamente y en todos sus términos, proporcionan la información solicitada por el interesado. Si la información es tan sólo parcial, bien porque parte de la misma se ha omitido a pesar de que el interesado era claro en su solicitud- como parece ser el caso que nos ocupa- o porque la Administración considera de aplicación parcial una causa de inadmisión o límite al acceso- identificando esta circunstancia claramente- no podemos afirmar que nos encontramos ante un supuesto de concesión de la información.”*

4. Sentado lo anterior, debe por otra parte recordarse que términos que utiliza la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO tales como *datos que se consideran son de interés público o es la información que se considera oportuna* contravienen la concepción amplia de un derecho cuya interpretación corresponde a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y,



en última instancia, los Tribunales de Justicia. En este sentido, los términos utilizados tanto en la resolución que ahora se recurre como en el escrito de alegaciones en la presente reclamación denotan una valoración o apreciación de la Administración en términos de oportunidad que, como decimos, no tiene encaje en la configuración legal del derecho de acceso a la información pública.

5. En cuanto al fondo del asunto, y sentado lo anterior, debe desgranarse la Reclamación presentada punto por punto, para poder valorar si el secreto oficial es predicable en cada caso.

El primero punto de la solicitud de acceso se refiere al *gasto desglosado que supuso el viaje del presidente del Gobierno [REDACTED] a Castellón el pasado fin de semana del 20 al 22 de julio. Solicito que se incluyan partidas como el gasto en combustible, el gasto en dietas tanto del presidente y sus acompañantes como del personal de tripulación y seguridad, el gasto en retribuciones para el personal de tripulación, seguridad y otros, el gasto por abrir el aeropuerto y la terminal de Castellón para poder aterrizar, etcétera.*

A este respecto, entiende la Administración que es de aplicación el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, adoptado en aplicación de la Ley 9/1968 de 5 de abril, reguladora de los Secretos Oficiales, por lo que no cabe facilitar más información que la que se proporciona en el enlace que lleva a la Agenda del Presidente del Gobierno.

El apartado primero de dicho Acuerdo declara *secreto*

6. *Los informes y datos estadísticos sobre movimiento de fuerzas, buques o aeronaves militares.*

Asimismo, según el apartado segundo, tendrá la clasificación de reservado

b) Los planes de seguridad de Instituciones y organismos públicos así como de las Unidades, Centros u Organismos de las Fuerzas Armadas y de los Centros de Producción de material de guerra.

c) 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.

Este Acuerdo fue objeto de análisis por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el expediente R/0439/2017, relativo al *coste que ha tenido el alquiler del tráiler y los dos remolques colocados el pasado 26 de julio de 2017, frente a la sede de la Audiencia Nacional de San Fernando de Henares, con motivo de la visita del Presidente del Gobierno [REDACTED] y en cuya resolución se razonaba lo siguiente:*

5. *En el caso que nos ocupa, tal y como ha quedado indicado en los antecedentes de hecho, el argumento principal de la denegación de la información es el derivado de un eventual perjuicio a la seguridad nacional, lo que quedaría según la Administración probado por el hecho de que se*



considera materia reservada los planes de seguridad de Instituciones y organismos públicos, y a los planes de protección de todas aquellas personas sometidas a la misma, así como a todos aquellos documentos necesarios para el planeamiento, preparación o ejecución de los documentos, acuerdos o convenios a los que se haya atribuido dicha calificación(...)

A este respecto, puede entenderse que la Administración considera que, si se proporcionara el coste del alquiler de la cabeza tractora y los dos remolques a los que se refiere la interesada en la solicitud, se estaría entendiendo que dichos elementos forman parte del dispositivo de seguridad del Presidente del Gobierno y que, en consecuencia, se estaría desvelando información de dicho dispositivo que sería o podría ser previsiblemente de aplicación no sólo en el desplazamiento concreto que también se indica en la solicitud de información y que, efectivamente ya se ha producido, sino en futuros dispositivos de seguridad que afecten al Presidente del Gobierno.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe analizarse por lo tanto si la información solicitada puede incluirse dentro de la materia declarada como reservada según el Acuerdo de Ministros de 1986 precitado.

- 6. Debe recordarse en este punto que el objeto de la solicitud es el coste del alquiler de determinados vehículos, cuya matrícula conoce e identifica la solicitante, que, a juicio de la solicitante, formaron parte del dispositivo de seguridad para un determinado desplazamiento del Presidente del Gobierno. La solicitante también se interesa la partida presupuestaria a la que fue asignado dicho gasto así como la justificación o motivación del mismo.*

Teniendo en cuenta lo anterior, la respuesta al dato solicitado implicaría a nuestro juicio que, efectivamente, dichos elementos habían sido utilizados como mecanismo de seguridad del Presidente y, por lo tanto, permitiría desvelar una pauta en cuanto a los mecanismos de seguridad utilizados, cuyo conocimiento pudiera perjudicar la efectividad del dispositivo.

A este respecto, debe traerse a colación lo indicado por este Consejo de Transparencia en su resolución R/0145/2015, de 29 de julio relativa al perjuicio a la efectividad de un dispositivo de seguridad derivado del conocimiento de determinada información:

- 5. En lo que respecta a la cantidad destinada al pago de las retribuciones de los miembros de la Guardia Real, el Ministerio de Defensa alega, básicamente, que el acceso a dicha información podría llevar al conocimiento del número de efectivos de dichas unidades, aportando, por lo tanto, información, al menos aproximada, de la dimensión del dispositivo destinado a la seguridad del Jefe del Estado y los miembros de su Familia.*

El argumento utilizado como respuesta a la solicitud de esta información está estrechamente relacionado con el utilizado en la tercera de las



cuestiones, esto es, la relativa a los vehículos que se ponen a disposición del Ministerio de Defensa para los desplazamientos del Jefe del Estado. En efecto, en ambos casos, se considera de aplicación el límite del artículo 14 letras b) y e), esto es, por un lado la defensa y, por otro, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.

La ley de transparencia prevé que el derecho de acceso a la información pública pueda ser limitado cuando el conocimiento de la información suponga un perjuicio a alguno de los bienes o intereses, de carácter público o privado, señalados en el artículo 14, precepto que, precisamente, atiende al equilibrio necesario entre la transparencia y la protección de dichos bienes e intereses que puedan estar presentes en un caso concreto.

Es criterio ya asentado de este Consejo que los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, no se aplican directamente, sino que, de acuerdo con la literalidad del texto de su apartado 1, “podrán” ser aplicados. De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos, sino que su aplicación deberá estar ligada con la protección concreta de un interés legítimo.

En este sentido, por lo tanto, su aplicación no será en ningún caso automática, sino que, antes al contrario, deberá analizarse si la concesión del acceso a la información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcionada del límite, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y, especialmente, a la posible existencia de un interés superior que, aún produciéndose un daño, justifique la publicidad o el acceso (test del interés).

El perjuicio que se derivaría del conocimiento de la información que se solicita es, en ambos casos, el daño en la eficacia de los dispositivos de seguridad, ya que se trata de información relevante que puede revelar fortalezas o vulnerabilidades. De ello podría concluirse que el Ministerio de Defensa considera que conocer cuántos efectivos forman parte de la Guardia Real y los vehículos que se destinan a los desplazamientos de la Jefatura del Estado, en los que también se incluyen los utilizados por el servicio de seguridad, afectaría a la propia seguridad del desplazamiento porque se conocería el alcance y dimensión del dispositivo.

El dispositivo de seguridad que lleva aparejado cualquier desplazamiento del Jefe del Estado atiende, lógicamente, a unos condicionamientos derivados de las circunstancias en las que dicho desplazamiento se produce. Lo que en este caso se solicita es información, por un lado, sobre el montante destinado al pago de los miembros de la Guardia Real y, por otro, sobre la totalidad de los vehículos que están a disposición de los desplazamientos del Jefe del Estado. Por lo tanto, no se solicitan los participantes en un concreto operativo, cuya difusión, a juicio de este



Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sí supondría claramente el conocimiento de la dimensión que podría alcanzar dicho dispositivo de seguridad y, en consecuencia, podría proporcionar de forma indeseada información que perjudicase la eficacia de dicho dispositivo.

No obstante, teniendo en cuenta que sí puede producirse un daño, real y previsible, derivado del acceso a la información que se solicita debe procederse en este momento a analizar si, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, existe un interés superior en que se conozca la información y que prevalezca frente a ese perjuicio.

En este caso, 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. 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. Por lo tanto, entendemos correcta la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1 e) por su incidencia en la integridad personal de los posibles afectados.

7. *En el caso que nos ocupa, entendemos que los argumentos indicados en el precedente señalado son también de aplicación. En efecto asumir, a nuestro juicio, que los elementos (tráiler y remolque) que menciona la interesada en la solicitud forman parte del dispositivo de seguridad del Presidente del Gobierno implicaría desvelar datos sobre los planes de protección de las personas sometidas a Instituciones y Organismos públicos en el sentido del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1896 por el que se clasifican determinados asuntos en aplicación de la Ley de Secretos Oficiales. Por ello, y teniendo en cuenta que dicha clasificación obedece a la existencia de circunstancias determinadas que implican que el conocimiento de la información supondría un perjuicio elevado que no puede ser superado por un interés superior, entendemos que la presente reclamación debe ser desestimada.*
6. Como puede observarse, en el precedente, la cuestión debatida era el acceso a información sobre el coste de determinados elementos que conformaban el dispositivo de seguridad desplegado con ocasión de un desplazamiento del Presidente del Gobierno. Por el contrario, en el asunto que nos ocupa, debe valorarse la solicitud de conocer el acceso a los gastos incurridos por el Presidente del Gobierno con ocasión de un desplazamiento que, si bien estuvo motivado por la agenda oficial del Presidente, también favoreció el desarrollo de una actividad privada tal y como es de conocimiento público y se han hecho eco los medios de comunicación.

Los gastos de viajes de los miembros del Gobierno constituyen información de carácter económico y se nutren de partidas presupuestarias establecidas en los presupuestos generales del Estado; es pues dinero público y su manejo y destino



debe ser conocido por la ciudadanía. Este es uno de los principios que justifican la LTAIBG, cuyo *Preámbulo* señala que *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

En este sentido, son numerosos los expedientes conocidos por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno relativos al acceso a este tipo de información relativa a miembros del Gobierno (R/0309/2018, R/0310/2018 o R/0473/2018).

Teniendo en cuenta lo anterior y concretamente, el argumento principal en el que la Administración basa su denegación, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no comparte que la información ahora solicitada se corresponda con la clasificación realizada por el reiteradamente mencionado Acuerdo de 1986, sino que, como indicamos, se trata de información relativa a los costes de desplazamiento de un miembro del Ejecutivo, en este caso su Presidente, que arroja información sobre el uso de fondos públicos y, en definitiva, permite la rendición de cuentas de las decisiones públicas, *ratio iuris* de la LTAIBG.

7. Así las cosas, atendiendo a la información solicitada, no se aprecia que la misma haya sido clasificado previamente como materia reservada, tal y como exige la Ley de Secretos Oficiales y se desprende de la precitada Sentencia de la Audiencia Nacional, de 23 de octubre de 2017, que indicó que “[l]a información proporcionada, no podrá referirse a aquellos viajes o acompañantes, cuando se trate de viajes que hayan sido calificados como materia clasificada.”

La Administración se limita a mencionar 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, lo que no resulta suficiente motivo de denegación del acceso a esta información, ya que debe cumplirse la premisa principal, que es la existencia de una previa declaración de secreto, que no se ha aportado al presente procedimiento. A falta de este requisito esencial, debe analizarse si dar la información sobre los gastos de viaje atenta contra *la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.*

La respuesta debe ser claramente negativa, ya que no se impide el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los ciudadanos, poniendo en riesgo su integridad física, ni se trata de difundir información que altere los planes de defensa militar de nuestras fronteras o nuestra integridad territorial o de nuestra capacidad de repliegue militar, ni se halla en curso ningún procedimiento judicial penal que trate actualmente este asunto, ni afecta en modo alguno a la intimidad de personas físicas. En caso de que así fuera, la carga de la prueba recae en la



Administración denegante. Esta ausencia de justificación y la relevancia pública del conocimiento de la información solicitada como instrumento de rendición de cuentas, tal y como antes se ha destacado, lleva a concluir a este Consejo de Transparencia, que no procede la aplicación de ningún límite al acceso a esta información.

No obstante, como reconoce el Reclamante, *al no poder conocerse el gasto del vuelo entiendo que la información se me aporte pero sin desglosar. Hay que tener en cuenta que nadie podría desglosarlo ya que el gasto de un viaje así incluye muchos gastos: hoteles, alojamientos, seguridad, vuelos, comidas, etcétera.*

Por ello, y en atención a la apreciación realizada por el reclamante en su escrito de reclamación, la presente Reclamación debe ser estimada en parte en este punto concreto, que debe ceñirse a suministrar el gasto total del viaje, sin desglose por conceptos.

8. El segundo apartado de la solicitud de acceso versa sobre *cuantas personas y quienes eran las que acompañaron en ese viaje al presidente del Gobierno tanto a la ida como a la vuelta y la hora exacta de salida y de llegada de ambos vuelos.*

Respecto a la identidad de los acompañantes, existe varios precedentes resueltos por este Consejo de Transparencia. Así, en la resolución dictada con fecha 15 de febrero de 2016, en el expediente R/0429/2015, se acordó estimar la Reclamación instando a la Administración a proporcionar la información. Dicha Resolución fue objeto de Recurso Contencioso Administrativo PO 35/2016 ante el Juzgado Central nº 10 de lo Contencioso Administrativo de Madrid, que mediante Sentencia de 7 de febrero de 2017, acordó desestimar el recurso interpuesto por la Administración e instarla a cumplir con la Resolución del CTBG, otorgando al Reclamante *un listado de los pasajeros que han acompañado a las autoridades transportadas por la flota del Grupo 45 de la Fuerza Aérea Española u otras unidades que han transportado autoridades españolas. Me gustaría que dicha información estuviese desglosada por fechas de vuelo, ciudad, aeropuerto de origen y de destino desde el año 1976 o desde el primer año disponible.*

Es de destacar que en dicha Resolución se tenía en cuenta el respeto a la protección de datos personales, en los siguientes términos: *"(...) la información que se solicita puede contener, al menos, dos tipos de datos personales: unos relativos a autoridades y otros a sus acompañantes. Debe tenerse en cuenta; en este punto, que los primeros, además, deben considerarse relacionados la organización del órgano o entidad en el que presten sus servicios y que es por razón de su cargo por lo que utilizan este tipo de transporte, vedado al resto de los ciudadanos y sufragado con cargo al presupuesto público. Los segundos, en cuanto acompañantes de las autoridades, pueden formar parte de su gabinete técnico o equipo de apoyo en la toma de decisiones o ser periodistas en el ejercicio de sus funciones, representando a un determinado medio de comunicación, o personal diplomático nacional o extranjero en ejercicio de sus funciones públicas. En estos casos, la actividad que desarrollasen y para la cual fuera necesario el transporte por el ya mencionado Grupo 45 de la Fuerza Aérea,*





también debe considerarse enmarcada en el funcionamiento del organismo o entidad pública, por lo que su identidad no tiene porqué quedar excluida del conocimiento de terceros. Es como control del uso de estos desplazamientos y, más concretamente, para que los mismos no se efectúen al margen de actos o reuniones que deban efectuarse en el desempeño público de los cargos, es por lo que esta información tiene, a juicio de este Consejo de Transparencia, especial relevancia.”

La mencionada resolución concluía reconociendo el derecho a la información con la siguiente salvedad

c. La información que se proporcione no contendrá datos sobre la tripulación ni sobre el personal de seguridad que se desplace.

Atendiendo a lo anterior, como en el caso anterior, debe analizarse si dar la información sobre los acompañantes de viaje atenta contra *la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*. La respuesta debe ser igualmente negativa, salvo lo expuesto para la intimidad, ya que no se impide el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los ciudadanos, poniendo en riesgo su integridad física, ni se trata de difundir información que altere los planes de defensa militar de nuestras fronteras o nuestra integridad territorial o de nuestra capacidad de repliegue militar, ni se halla en curso ningún procedimiento judicial penal que trate actualmente este asunto.

No obstante, no es menos cierto que si se aportara la identificación de los datos públicos que viajaron con el Presidente y, por las características de la aeronave se pudiera conocer su número de tripulantes, se desvelaría el personal de seguridad que acompañaba al Presidente. Este dato sí entendemos que es relativo al dispositivo de seguridad de Presidente y, como en ocasiones anteriores, (por ejemplo, en la ya mencionada R/0145/2015), entendemos que podría facilitar dimensionar el dispositivo de seguridad y, en consecuencia, comprometer la eficacia del mismo.

En consonancia con lo expuesto, también debe estimarse en parte la Reclamación presentada en este apartado y proporcionarse únicamente aquella información relativa al número e identificación de los cargos públicos – presumiblemente altos cargos, personal directivo y de asesoramiento – que acompañaron al Presidente del Gobierno en dicho viaje.

9. Por último, se solicita también a *la hora exacta de salida y de llegada de ambos vuelos (de ida y vuelta) así como la solicitud, requerimiento o indicación que se realizó al Aeropuerto de Castellón o a la propia Generalitat de la Comunidad Valenciana para solicitar que el aeropuerto en el que iba [REDACTED] pudiera aterrizar en el mismo y la respuesta a esta.*

A este respecto, entendemos que lo solicitado es información accesorio, sin relevancia desde el punto de vista del control de la acción pública, que puede tener cierto interés mediático pero que no tiene interés para la ciudadanía en



general, ya que no está relacionada con el conocimiento del proceso de toma de decisiones que afectan a los ciudadanos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, tal y como exige la LTAIBG.

Por ello, debe desestimarse la Reclamación presentada en este apartado

10. A los razonamientos anteriores, hay que recordar lo indicado en la Recomendación 1/2017, de 23 de abril de 2017, sobre información de las agendas de los responsables públicos, dictada por el Consejo de Transparencia en virtud de las potestades otorgadas por el artículo 38.1, letra a) de la LTAIBG.

Esta Recomendación señala lo siguiente:

“Si bien es cierto que los contenidos de las agendas de los altos cargos no están, en principio, afectados por el principio de publicidad activa de los artículos 6 y siguientes de la LTAIBG -que obliga a publicar, de oficio, determinada información de carácter institucional, organizativa y de planificación, información de relevancia jurídica e información económica, presupuestaria o estadística-, no es menos cierto que dichas previsiones normativas constituyen un mínimo que puede desarrollarse con carácter voluntario por parte del organismo concernido o que debe sumarse a la publicidad activa por aplicación de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la LTAIBG, que prevé la incorporación a las obligaciones de publicidad activa de aquella información “cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia”.

Aunque los términos de lo que deba entenderse por “mayor frecuencia” aún no han sido desarrollados reglamentariamente, es evidente que existe una importante demanda social –este CTBG ha constatado la existencia de más de 40 iniciativas en este sentido- de conocer cómo desempeñan sus funciones los miembros del Gobierno y los restantes altos cargos de la AGE, cómo se adoptan las decisiones que afectan a los ciudadanos y, en definitiva, cómo funcionan los organismos y entidades públicos. Esta demanda y el interés que manifiesta, entroncan directamente con el objetivo último con el que fue aprobada la Ley de Transparencia y con el interés legítimo de los ciudadanos en la rendición de cuentas y favorece el escrutinio de la actividad pública.

El conocimiento de las agendas de los responsables públicos ayuda a alcanzar este objetivo y su contenido constituye, con carácter general, información que entra dentro del ámbito de aplicación de la normativa sobre acceso a la información pública, en la medida en que obran en poder de organismos públicos sujetos a la Ley. Es decir, constituye información pública a los efectos del artículo 13 de la LTAIBG.

En consecuencia, la información referida a la actividad de quienes dirigen, organizan y son responsables de la toma de decisiones, contribuye a formar en la ciudadanía un mejor conocimiento de la actividad pública y, con ello, a facilitar el escrutinio ciudadano y el ejercicio del control democrático.



Por otra parte, la publicación de esta información constituye una buena práctica que se asume con mayor frecuencia entre los responsables de la actividad pública, así como un medio de participación de los ciudadanos en los asuntos que les conciernen.

Por ello, entiende el CTBG que la información acerca de la actividad pública diaria de los responsables públicos -siempre que tenga trascendencia pública y con exclusión, por tanto, de aquella estrictamente relacionada con el funcionamiento interno o cotidiano de los correspondientes organismos-, debe ser publicada con la mayor extensión posible y sin perjuicio de la aplicación de los límites establecidos en la LTAIBG entendidos según lo previsto en la norma y de acuerdo con la interpretación restrictiva que de los mismos realiza este Organismo y los Tribunales de Justicia.

El Consejo entiende, asimismo, que el objeto de esta publicación debe ser la agenda de trabajo del responsable público como reflejo de su desempeño diario y del ejercicio de sus competencias, funciones y tareas.

Tanto en las instituciones europeas como en otros países de nuestro entorno, la publicación de las agendas de los responsables públicos viene requerida por Ley como una obligación de publicidad activa o bien ha sido asumida voluntariamente dentro de la práctica de rendición de cuentas de la actuación pública. Por lo demás, en España algunas de las leyes de transparencia aprobadas por las Comunidades Autónomas (CCAA) –concretamente y hasta el momento, las de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y la Región de Murcia- han incluido la publicación de las agendas dentro de las obligaciones de publicidad activa. Igualmente, diversas ordenanzas municipales ya regulan y prescriben la obligación de desarrollar agendas transparentes e, incluso, han determinado el formato, alcance de obligaciones y contenidos concretos.”

11. En conclusión, la presente Reclamación debe ser estimada en parte, debiendo la Administración facilitar al Reclamante la siguiente información:

- *El gasto total que supuso el viaje del Presidente del Gobierno [REDACTED] a Castellón el pasado fin de semana, del 20 al 22 de julio*
- *Número e identificación de los cargos públicos –presumiblemente altos cargos, personal directivo y de asesoramiento – que acompañaron al Presidente del Gobierno, si es que realmente los hubo, tanto a la ida como a la vuelta*

III.RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 22 de agosto de 2018, contra la Resolución de 13



de agosto de 2018, de la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.

SEGUNDO: INSTAR a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el plazo máximo de 7 días hábiles, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 11 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el mismo plazo máximo de 7 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 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, 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.

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.

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