



**RESOLUCIÓN 34/2019, de 19 de febrero
del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía**

Asunto: Reclamación de XXX contra la Consejería de Hacienda y Administración Pública por denegación de información pública (Reclamación 114/2018).

ANTECEDENTES

Primero. El 2 de febrero de 2018 la ahora reclamante presentó una solicitud de información pública, dirigida a la Consejería de Hacienda y Administración Pública, del siguiente tenor:

“INFORMACIÓN SOLICITADA :

“Desglose y relación detallada de los gastos de alojamiento, manutención y de locomoción de viajes institucionales que aparecen publicados en el Portal de Transparencia abonados a la Presidenta de la Junta y de las personas titulares de las Consejerías correspondientes a los años 2015 y 2016 y la justificación de tales gastos aportada por los beneficiarios conformadas por las empresas suministradoras del servicio o relación de abonos directos efectuados a las empresas de servicios contratadas.



“Relación individualizada por vehículos de los comprobantes justificativos de gastos de peajes efectuados por los coches oficiales asignados al uso de la Presidenta de la Junta y de las personas titulares de las Consejerías realizados en los años 2015 y 2016.”

Segundo. El 5 de marzo de 2018 la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública resuelve:

“Conceder el acceso parcial a la información, indicándole a continuación el desglose de los gastos de desplazamiento, alojamiento y manutención derivados de las funciones que tiene asignada la persona titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía durante los años 2015 y 2016:

AÑO 2015				
Itinerario/fecha	Alojamiento	Manutención	Locomoción	
Sevilla-Madrid (08/02/2015)	-	-	137,90 euros	Total: 451,33 euros
Sevilla-Madrid (08-09/07/2015)	-	-	111,90 euros	
Sevilla-Madrid (29-30/07/2015)	-	-	111,90 euros	
Sevilla-Almería (10-11/12/2015)	-	-	89,63 euros	
AÑO 2016				
Itinerario/fecha	Alojamiento	Manutención	Locomoción	
Sevilla-Madrid (11/04/2016)	-	-	125,80 euros	Total: 1.763,57 euros
Sevilla-Madrid (15-16/04/2016)	-	-	111,90 euros	
Sevilla-Madrid (28/04/2016)	-	-	326,45 euros	
Sevilla-Madrid (13/05/2016)	-	-	404,95 euros	
Sevilla-Madrid (17-18/05/2016)	154,44 euros	-	125,80 euros	
Sevilla-Almería (21-23/05/2016)	64,27 euros	-	-	
Sevilla-Andújar (19-20/08/2016)	58,85 euros	-	-	
Sevilla-Madrid (21/11/2016)	-	-	125,80 euros	
Sevilla-Granada-Madrid (1-2/12/2016)	-	-	265,31 euros	
TOTAL AÑOS 2015 y 2016: 2.214,9 euros				

“El Decreto 54/1989, de 21 de marzo, regula las indemnizaciones por razón del servicio al personal funcionario y laboral al servicio de la Junta de Andalucía así como las que puedan originarse por los viajes que se deriven de las funciones que tengan asignadas las personas que ocupan puestos de alto cargo.

“La realización de estos viajes se sufraga según lo establecido en el citado decreto cuando comporte gastos de desplazamiento, alojamiento o manutención, ya sean todos o solo alguno de ellos, según destino y tiempo del mismo. En este sentido le informo que los gastos originados por los viajes institucionales de la personal titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública se sufragan de dos formas:



"1.- Mediante el abono directo a las empresas de servicios con la que se contratan los gastos de alojamiento y desplazamiento.

"2.- O bien mediante el resarcimiento de la cuantía exacta del gasto realizado mediante presentación de factura conformada por la empresa suministradora del servicio.

"El abono de estas cantidades se realiza fundamentalmente a través de los conceptos presupuestarios 230.00 (dietas) y 231.00 (locomoción), ambos correspondientes a los programas generales de gastos de cada Consejería, Delegación Territorial o Agencia Administrativa.

"Por último, y en relación a la solicitud de justificantes de los gastos que se han detallado anteriormente, le informamos que no es posible atender a su petición por los motivos que se indican a continuación.

"El apartado 1.d) del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para "la seguridad pública", circunstancias que concurren en la información que se solicita.

"En este contexto y atendiendo al caso concreto, el acceso a la información solicitada, es decir, a los justificantes de los gastos en concepto de dietas (manutención y alojamiento), y locomoción, implicaría la identificación de los lugares en los que la persona titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública suele alojarse en determinadas ciudades, así como de los horarios y medios de transporte utilizados, circunstancia que pudiera causar un perjuicio para su seguridad personal e integridad física, sin que exista en cambio, un interés superior prevalente en el conocimiento de esta información.

"Por todo ello, resultaría de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.d) por su incidencia potencial en la integridad personal de la persona afectada.

"Esta interpretación del concepto "seguridad pública" establecida en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, es la que viene utilizando el Ministerio del Interior en resoluciones de procedimiento similares."

Dicha resolución resulta comunicada a la interesada el día 5 de marzo de 2018.

Tercero. El 5 de abril de 2018 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación contra la Resolución de 5 de marzo de 2018, antes citada, en la que se alegan los siguientes motivos:

"La información solicitada es pública y no puede limitarse aludiendo a unos



motivos de seguridad, máxime cuando se refiere a viajes y hechos pasados. Gastos como los producidos por manutención y alojamiento pueden otorgarse disociados del establecimiento específico, al igual que realizan otras consejerías. La misma información ha sido facilitada por otras consejerías como adjuntamos, sin que hayan opuesto ninguna causa de limitación.

“Entendemos por tanto que siendo público, y encontrándose fiscalizada dicha información, ha de entregarse sin que sea de aplicación lo dispuesto en el art. 14.1.d de la Ley 19/2013.

“Igualmente ninguna limitación ha de existir en la entrega de los gastos de peajes, dado que son viajes realizados en concordancia con el desempeño de su función que aparecerán debidamente reflejados en la agenda oficial sin olvidar que nos referimos siempre a hechos pasados.

“Obviamente, los profesionales encargados de la planificación de seguridad de los Consejeros y su comitiva debe tener en cuenta que tales hechos son públicos al objeto de variar lo suficiente sus itinerarios, sin que estos se conviertan en un uso consuetudinario que pueda suponer una amenaza a su integridad física, que en modo alguno deseamos, por lo que deberán prever que una vez realizados los desplazamientos, éstos son públicos, al objeto de elaborar los algoritmos necesarios para que no se pueda adivinar con precisión cuál será el próximo itinerario, alojamiento o medio de transporte que elijan, de manera similar a como lo realizan otras altas autoridades de la Nación, entre ellas, la Casa Real.

“Sentado lo anterior no puede aplicar automáticamente la limitación de la «seguridad pública» sin analizar si la información solicitada supone un perjuicio concreto, definido y evaluable (test del daño) dado que el alojamiento en determinadas ciudades, horarios y medios de transporte utilizados no son futuros, sino pasados por lo que ya no puede causar perjuicio alguno para la seguridad personal e integridad física del titular de la consejería ni su comitiva por lo que es una medida restrictiva preventiva que carece de acomodo legal. En este sentido la Sentencia 85/2016 del Juzgado de lo Central Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid establece que la Ley «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 si entrada en conflicto con otros intereses protegidos. Así, los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado test de daño».



“En definitiva se trata de saber en qué se gasta nuestro dinero un representante público por lo que no se puede aludir a inciertos peligros que lo único que hacen es levantar las sospechas de que se quiere ocultar los viajes reales de los titulares.”

Cuarto. Con fecha 11 de abril de 2018 se comunica al reclamante la iniciación del procedimiento de resolución de la reclamación. En la misma fecha se solicitó al órgano reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia del órgano reclamado el mismo día.

Quinto. El 2 de mayo de 2018 tuvo entrada escrito del órgano reclamado en el que emite informe al respecto. En cuanto a las alegaciones referidas al acceso a la información objeto de esta reclamación, informa lo siguiente:

“La reclamación se presenta en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía el día 5 de abril de 2018 cuestionando la aplicabilidad del límite de seguridad pública respecto a los justificantes de gastos de viaje de la persona titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, ya sean gastos de alojamiento, manutención, viajes, incluido peajes, durante los años 2015 y 2016.

“Antecedentes. En respuesta a la solicitud de información pública presentada con fecha 2 de febrero de 2018 por la interesada se remitió con fecha 5 de marzo de 2018 Resolución de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública concediendo el acceso parcial a la información, indicándole de manera desglosada los gastos de desplazamiento, alojamiento y manutención, así como fechas e itinerarios, derivados de las funciones que tiene asignada la persona titular de esta Consejería durante el periodo solicitado.

“En cuanto a la remisión de los justificantes de tales gastos se inadmite la solicitud al resultar de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1 d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

“Por tanto esta Consejería, partiendo de la información divulgada como publicidad activa, procede a dar acceso a la información solicitada dentro de los límites previstos en la Ley. En este sentido, esta Consejería se reafirma en la aplicabilidad del citado límite del artículo 14.1 d) en base a los argumentos que a continuación se exponen:

“Primero. La reclamación se centra en el acceso a la información en un grado de detalle mayor del concedido. Concretamente, se solicita la justificación de los gastos de viajes y peajes aportadas por la persona beneficiaria, en este caso la titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública. Conviene aclarar que los



documentos justificativos de estos gastos suelen ser facturas, billetes o tiques emitidos por las empresas prestatarias en las que se recoge información como la fecha, destinos, lugar concreto de alojamiento, medio de transporte, horarios, etc.

“Segundo. La legislación estatal y andaluza de transparencia establecen una regla general de acceso a la información, regla que se exceptúa en los supuestos de concurrencia de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos y reconocidos en la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno . Así, el artículo 14.2 de la citada Ley indica que 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.

“El contenido de este precepto se concreta en los denominados "test del daño" y "test del interés público", tal y como se describe en el Criterio Interpretativo 2/2015, de 24 de junio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, relativo a la aplicación de los límites a las solicitudes de acceso a la información pública.

“En primer lugar, es necesario realizar el denominado test de daño, que comprueba que el acceso a la información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable para el bien jurídico a proteger a través de la aplicación del límite; en este caso, la seguridad pública.

“La jurisprudencia constitucional define el concepto de seguridad pública como la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, lo cual incluye el conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido (citada en Resolución CTPDA 3/2017, de 18 de enero). En este concepto entra por tanto las actividades de protección que desarrollan los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

“En términos similares, el artículo 1 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, indica que el objeto de la ley es la regulación de un conjunto plural y diversificado de actuaciones de distinta naturaleza orientadas a la tutela de la seguridad ciudadana, mediante la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos.

“El artículo 3 de la citada Ley Orgánica establece entre sus fines la preservación de la seguridad y la convivencia ciudadanas, la protección de las personas y bienes y la prevención de la comisión de delitos e infracciones administrativas.



“El propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha afirmado que la doctrina y la jurisprudencia han entendido ambos conceptos, seguridad pública y seguridad ciudadana, como sinónimos, entendiéndose por tales la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana (Resolución 291/2016).

“A la vista de la definición legal y constitucional, parece claro que acceder a los datos concretos de los desplazamientos de las personas titulares de las Consejerías afecta a uno de los límites establecidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, concretamente el límite de la seguridad ciudadana. Habrá que evaluar en primer lugar si el daño es concreto, definido y evaluable.

“Entendemos que la respuesta es afirmativa por los siguientes motivos. El acceso a información sobre los lugares de alojamiento, horarios, recorridos y medios usados de los altos cargos supone necesariamente un riesgo para la integridad física de los mismos, así como de sus acompañantes y del personal de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad que realizan las funciones de protección de aquellos. Los desplazamientos de las autoridades son una de las situaciones de mayor vulnerabilidad de las labores de protección, por lo que en estas situaciones se exige especialmente el uso de los medios de protección asignados en razón del cargo, así como del mantenimiento de la máxima reserva y confidencialidad de los datos que se manejan. De este modo se reducen a mínimos los riesgos inherentes a los desplazamientos y se garantiza la seguridad de los mismos.

“Teniendo en cuenta la situación del nivel de alerta antiterrorista en que nos encontramos (nivel cuatro, riesgo alto, sobre cinco) declarado por la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, resulta evidente que se deben mantener los estándares de seguridad más elevados que sean posibles.

“Acceder a las rutinas de los desplazamientos del titular de la Consejería facilitaría la preparación y comisión de ataques o violaciones de la seguridad de estas personas, y dificultaría la función de velar por la protección y seguridad de altas personalidades atribuida a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado prevista en el artículo 11 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, además de poner en peligro la integridad física de sus miembros.

“Queda pues acreditado que existe un riesgo concreto, definido y evaluable a la seguridad pública, sin que pueda argumentarse que se haya realizado una presunción de exclusión de la materia por el mero hecho de que la información solicitada esté relacionada con el límite afectado. Se trata pues de un riesgo real y no



hipotético para la seguridad de las autoridades, sus acompañantes y el propio personal de seguridad.

“Este es el criterio utilizado por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en su Resolución 3/2017, de 18 de enero anteriormente citada. A su vez, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha declarado en un supuesto similar que "el hecho de conocer datos relativos a los dispositivos de seguridad (...) supone desvelar información que puede afectar, clara y perjudicialmente, a la propia viabilidad del dispositivo y, por lo tanto, a la adecuada garantía de las instalaciones que son objeto de protección' (Resolución 292/2016, de 27 de septiembre); o en su Resolución 228/2016, de 8 de agosto, relativa al acceso a determinada información sobre el sistema eléctrico: "...el conocimiento de los datos en los que se basan las necesidades del servicio de ininterrupción podría permitir conocer las circunstancias en las que dicho servicio debe ser prestado; información que, en el contexto geopolítico actual, podría facilitar la realización de actos específicamente dirigidos a alterar la prestación del servicio de energía eléctrica (...). Queda, por tanto, acreditado la existencia de un perjuicio, real y no hipotético, derivado del posible conocimiento de esta información".

“Una vez analizado el perjuicio real y efectivo al bien jurídico a proteger por el límite afectado, corresponde ponderar los intereses públicos y privados en juego a través del denominado test del interés público.

“Tal y como se ha indicado anteriormente, la resolución reclamada concedió el acceso a parte de la información solicitada, otorgándose información sobre los viajes realizados por la persona titular de la Consejería, con indicación del gasto desglosado por cada uno de ellos, añadiéndose en este caso fecha e itinerario seguido. De esta manera, se ofrece información con el mayor nivel de detalle posible a la vista del límite afectado, y a su vez con un mayor nivel de desagregación que el publicado voluntariamente por esta Administración en el apartado Gastos de Viaje en la Sección de Publicidad Activa. Entendemos que el objetivo de la transparencia contenido en el artículo 1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, se alcanza mediante la información publicada y concedida, que permite conocer a la ciudadanía la actividad de los poderes públicos, ya que se ha puesto a disposición de la persona solicitante información desagregada que permite conocer el destino y finalidad de los fondos públicos utilizados por esta Administración. Entendemos pues que prevalece el interés público en la protección de la integridad física y moral de las autoridades, sus acompañantes y personal de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad frente al acceso a una información que nada aportaría para conocer el uso de los fondos públicos, ya



que la persona solicitante cuenta con suficiente información para conocer el funcionamiento y el proceso de toma de decisiones de los poderes públicos. Esta ponderación es la que ha venido realizando el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (Resoluciones 228/2016, de 8 de agosto; Resolución 269/2016, de 13 de septiembre, Resolución 219/2016). La misma posición ha adoptado el Consejo estatal en la interpretación del límite de la seguridad nacional, (Resolución 298/2015, de 14 de diciembre) y de las funciones de vigilancia e inspección (Resolución 149/2015, de 29 de junio). En este último caso, expresamente indica el Consejo que "no existe un interés superior en el conocimiento de la información que prevalezca sobre la protección de la seguridad, y en consecuencia, de la vida de una persona".

"Por ello, se solicita la desestimación de la reclamación al entender que debe primar el interés en la seguridad pública frente al interés en el acceso a una parte de la información solicitada que poco aporta para alcanzar el objetivo de la normativa de transparencia."

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, "*[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad*", con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Esta reclamación trae causa de una solicitud de información con la que la interesada pretendía conocer el "[d]esglose y relación detallada de los gastos de alojamiento, manutención y de locomoción de viajes institucionales que aparecen publicados en el Portal de Transparencia abonados" a la persona titular de la Consejería durante los años 2015 y 2016, y la "justificación de tales gastos"; así como la "[r]elación individualizada por vehículos de los comprobantes justificativos de gastos de peajes efectuados por los coches oficiales asignados al uso" de la persona titular de la Consejería en dichos años.



La Secretaría General Técnica de la Consejería acordó conceder el acceso parcial a lo solicitado, facilitando a la ahora reclamante “el desglose de los gastos de desplazamiento, alojamiento y manutención derivados de las funciones que tiene asignada la persona titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía durante los años 2015 y 2016”. Y en lo concerniente a las restantes peticiones relativas a los justificantes de tales gastos y a la relación de los comprobantes de los gastos de peaje, el órgano reclamado invocó en lo esencial, como veremos acto seguido con más detalle, el límite de la seguridad pública para denegar el acceso a los mismos.

Tercero. Según define el art. 2 a) LTPA, se considera “*información pública*” sujeta a las exigencias de la legislación de transparencia “*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*”. Concepto al que indudablemente cabe reconducir la información objeto de la presente reclamación.

Pero es que, además, como hemos tenido ocasión tantas veces de reiterar -entre ellas, la Resolución 322/2018, de 21 de agosto, FJ 3º-, es innegable la relevancia pública de la información de naturaleza económica, resultando por tanto del máximo interés para la opinión pública la divulgación de datos referentes a las decisiones de gasto por parte de las Administraciones públicas: “*[...] resulta incuestionable que la información referente a la recaudación de recursos por parte de los poderes públicos y la subsiguiente utilización de los mismos constituye un eje central de la legislación en materia de transparencia*” (por todas, Resolución 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º). Y así vino a reconocerlo explícitamente el legislador en el arranque mismo del Preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante, LTAIBG):

“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 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”.

Sentada esta premisa, la cuestión que se plantea en esta reclamación es determinar si se ha aplicado correctamente el artículo 14.1 d) LTAIBG, que autoriza a denegar el acceso a aquella información cuya difusión entrañe un perjuicio para la seguridad pública.

Por lo que hace a la pertinencia de aplicar este límite al presente caso, hay que recordar que el apartado 2 del citado artículo 14 LTAIBG establece que “[l]a 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” (en términos idénticos, el art. 25.2 LTPA). La lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.2 LTPA) conduce a que la aplicación de los límites se articule como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos. En efecto, tal y como hemos declarado en anteriores resoluciones:

“[...] la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los “contenidos o documentos” [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio “concreto, definido y evaluable” en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información” (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º y 120/2016, FJ 3º).

En consecuencia, la primera tarea que debemos abordar es examinar si la información solicitada puede reconducirse al supuesto de hecho contemplado en la letra d) del art. 14.1 LTAIBG y, por tanto, entra en juego este límite en el caso que nos ocupa.

Cuarto. Este Consejo ya tuvo ocasión de abordar la delimitación material del concepto de “seguridad pública” en la Resolución 3/2017 (FJ 4º), partiendo para ello –como no podía ser de otra manera- de la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional al respecto al interpretar el art. 104.1 CE y el título competencial del Estado ex art.149.1.29ª CE:

“[...] según la jurisprudencia constitucional, por seguridad pública ha de entenderse la “actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano”, la cual incluye “un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido” (baste citar las SSTC 33/1982, FJ 3º, 154/2005, FJ 5º y, más recientemente, la STC 184/2016, FJ 3º). Actividades de protección entre las que hay que incluir, lógicamente, de forma predominante, las que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104.1 CE (STC 104/1989, FJ 3º).”

En suma, para decirlo en los términos de la STC 325/1994 (FJ 2º), cabe concebir la seguridad pública, “también llamada ciudadana, como equivalente a la tranquilidad en la calle”; próxima, pues, al concepto de “orden público”, tradicionalmente “concebido como la situación de



normalidad en que se mantiene y vive un Estado, cuando se desarrollan las diversas actividades colectivas sin que se produzcan perturbaciones o conflictos."

Sobre la base de esta aproximación a la noción de "seguridad pública", y realizando una lectura amplia de la misma, coincidimos con el órgano reclamado en que la información objeto de esta reclamación incide en la materia protegida en el art. 14. 1 d) LTAIBG.

En efecto, poniendo el acento en el riesgo que la difusión entraña para la seguridad e integridad física de los concretos afectados, el órgano reclamado mantiene en su Resolución que el acceso "a los justificantes de los gastos en concepto de dietas (manutención y alojamiento), y locomoción, implicaría la identificación de los lugares en los que la persona titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública suele alojarse en determinadas ciudades, así como de los horarios y medios de transporte utilizados, circunstancia que pudiera causar un perjuicio para su seguridad personal e integridad física, sin que exista, en cambio, un interés superior prevalente en el conocimiento de esta información". Argumentación que le llevaría a concluir que "resultaría de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.d) por su incidencia potencial en la integridad personal de la persona afectada".

Y en el informe remitido a este Consejo con ocasión de la reclamación, insistiría en la aplicabilidad de este límite haciendo hincapié en que el acceso a tales justificantes permitiría obtener "información sobre los lugares de alojamiento, horarios, recorridos y medios usados de los altos cargos", lo que "supone necesariamente un riesgo para la integridad física de los mismos, así como de sus acompañantes y del personal de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad que realizan las funciones de protección de aquellos". Y prosigue argumentando en su informe que "[l]os desplazamientos de las autoridades son una de las situaciones de mayor vulnerabilidad de las labores de protección, por lo que en estas situaciones se exige especialmente el uso de los medios de protección asignados en razón del cargo, así como el mantenimiento de la máxima reserva y confidencialidad de los datos que se manejan".

Quinto. Una vez constatado que entra en juego en el presente caso el límite ex artículo 14.1 d) LTAIBG, hemos de proceder a examinar si, efectivamente, cabe detectar un riesgo cierto y evaluable de perjudicar el bien jurídico protegido en dicho precepto con motivo de la difusión de la información, así como la existencia de una relación de causalidad entre los datos solicitados y el pretendido perjuicio que podría irrogarse por su divulgación.

Pues bien, entendemos que no puede darse un tratamiento uniforme al conjunto de los justificantes de gastos objeto de la presente reclamación, dada su diversa naturaleza y, consecuentemente, su diferente potencialidad de afectar a la seguridad e integridad de la persona titular de la Consejería y de las personas que realizan funciones de protección de aquélla.



Así, en lo referente a la justificación de los gastos de locomoción y a “los comprobantes justificativos de gastos de peajes”, este Consejo no puede compartir la valoración del órgano reclamado de que el acceso a los misma suponga un daño al bien jurídico concreto, definido y evaluable. En efecto, aun asumiendo que “[l]os desplazamientos de las autoridades constituyen una de las situaciones de mayor vulnerabilidad de las labores de protección”, no podemos ciertamente apreciar que conocer los gastos de peajes efectuados por los coches oficiales en los años 2015 y 2016 entrañe un riesgo real y actual para el adecuado desenvolvimiento de tales actividades de protección. Hemos de recordar a este respecto que, según viene sosteniendo de modo constante la jurisprudencia acuñada en el marco de la Unión Europea, *“para poder ser invocado el riesgo de perjuicio al interés protegido debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético”* [baste citar la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 1 de julio de 2008 (*Suecia y Turco/Consejo*), apartado 43; asimismo, la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de abril de 2005 (*Verein für Konsumenteninformation/Comisión*), apartado 69]. O para decirlo en los términos que ya empleamos en la Resolución 42/2016, de 22 de junio: *“...la aplicación de este límite exige que se argumente la existencia de un riesgo real, actual y concreto para tales intereses, no bastando la exposición de meras conjeturas ni la mención de remotas o hipotéticas posibilidades de que se irroque un perjuicio con motivo de la divulgación de la información”* (FJ 9º; véanse asimismo las Resoluciones 326 y 327/2018, FJ 2º).

Apreciación que no resulta desvirtuada por las diversas Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que el órgano reclamado cita en apoyo de su decisión denegatoria (Resoluciones 219/2016, de 27 de septiembre; 269/2016, de 13 de septiembre y 228/2016, de 8 de agosto). Así es; soslayando la última mencionada, pues versa sobre una cuestión alejada de la que se sustancia en el presente caso -seguridad del suministro eléctrico-, en las dos primeras se consideró justificada la aplicación del límite porque la información solicitada mostraba una incidencia directa en la efectividad de los dispositivos de seguridad de los centros penitenciarios, a saber: el número de vigilantes de seguridad privada existente en cada uno de dichos centros (Resolución 219/2016); informe que contenía datos sobre plantillas, horarios, funciones y protocolos en centros penitenciarios con vigilantes de seguridad (Resolución 291/2016).

Una incidencia directa en la seguridad reveladora de un riesgo cierto de perjuicio que, como es palmario, dista mucho de vislumbrarse en relación con los gastos de locomoción y de peajes referidos a desplazamientos genéricos efectuados en el pasado que son objeto de la presente reclamación, por lo que ha de concluirse que se restringió de forma desproporcionada el derecho de la interesada a acceder a tales datos.



En definitiva, no cabe sino llegar a la conclusión de que no se aplicó correctamente el límite del artículo 14.1 d) LTAIBG en relación con los gastos examinados en este fundamento jurídico y, consecuentemente, que debe proporcionarse a la ahora reclamante la siguiente información referente a los años 2015 y 2016: “la justificación de tales gastos [de locomoción] aportada por los beneficiarios conformadas por las empresas suministradoras del servicio o relación de abonos directos efectuados a las empresas de servicios contratados”, en la que figuren las ciudades de destino así como las correspondientes fechas en las que se realiza el desplazamiento. Por otra parte, ha de ofrecerse igualmente la “[r]elación individualizada por vehículos de los comprobantes justificativos de gastos de peajes efectuados por los coches oficiales -omitiendo el número de la matrícula- asignados al uso” de la persona titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública. En esta información ha de figurar las correspondientes fechas en las que se realizan los desplazamientos que generan el gasto.

Sexto. Diferente ha de ser, por el contrario, nuestra decisión en lo concerniente a la justificación de los gastos de alojamiento. A este respecto, sí compartimos la valoración del órgano reclamado de que acceder a estos justificantes permitiría identificar los concretos lugares en los que la persona titular de la Consejería suele alojarse en determinadas ciudades; generándose -ahora sí- directamente un riesgo de perjudicar la seguridad a cuya tutela se incardina el artículo 14.1 d) LTAIBG.

Así pues, en lo concerniente a esta petición, entendemos que, al haber facilitado el órgano reclamado el dato de la cantidad destinada a alojamiento en las diferentes ciudades, se ha hallado un razonable equilibrio entre el derecho a saber de la interesada y la protección de dicho bien jurídico. Consecuentemente, no cabe sino desestimar este extremo de la reclamación.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la reclamación interpuesta por XXX contra la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública por denegación de información pública.

Segundo. Instar a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía a que, en el plazo de quince días a contar desde el día siguiente al que se le notifique la presente resolución, ofrezca a la reclamante la información indicada en el Fundamento Jurídico Quinto, dando cuenta a este Consejo de lo actuado en el mismo plazo.



Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses contado a partir del día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8. 3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Manuel Medina Guerrero

Esta resolución consta firmada electrónicamente