



RESOLUCIÓN 36/2019, de 19 de febrero del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación de XXX contra la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía por denegación de información pública (Reclamación 126/2018).

ANTECEDENTES

Primero. La ahora reclamante presentó el 2 de febrero de 2018 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.”

La solicitud de información fue derivada a las correspondientes Consejerías por la Unidad de Transparencia de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.



Segundo. El 14 de marzo de 2018, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Fomento y Vivienda resuelve lo siguiente:

“ANTECEDENTES DE HECHO

“1.- Con fecha de 2/2/2018 doña [*nombre reclamante*] presentó en la Unidad de Transparencia de la Consejería de Hacienda y Administración Pública una solicitud de información con el siguiente contenido:

“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.

“2.- Con fecha de 13/2/2018 la citada Unidad remite la solicitud a la Unidad de Transparencia de la Consejería de Fomento y Vivienda por entender que es competente para la resolución de parte de su contenido.

“FUNDAMENTOS DE DERECHO

“PRIMERO.- El Secretario General Técnico es el órgano competente en atención a lo previsto en el artículo 3 del Decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales

“SEGUNDO.- 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 del Consejero de



Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía se sufragan de dos formas:

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

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

“Respecto al desglose y relación detallada de los gastos publicados, los datos son los siguientes:

Concepto	2015		2016	
	Número	Coste €	Número	Coste €
Viajes AVE	3	555,51	7	1.410,50
Viajes Avión	1	219,52	-	
Estancia hoteles	3	320,69	6	731,85
Manutención			1	18,90
Totales	7	1.095,72	14	2.161,25

“Estos datos incluyen los gastos desglosados de alojamiento y locomoción generados por desplazamientos realizados en los ejercicios 2015 y 2016, independientemente de la fecha de abono los mismos. Le informo que durante el ejercicio 2016 se generó un gasto de media manutención.

“Al respecto, los datos relativos a gastos de viajes publicados en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía incluyen los gastos generados por los viajes realizados en los respectivos ejercicios, independientemente de la fecha de abono los mismos.

“Sin embargo, respecto a los gastos de los desplazamientos del Sr. Consejero de Fomento y Vivienda durante el ejercicio 2015, se encuentran publicados la totalidad en el apartado de locomoción, si bien se han de considerar incluidos en el apartado de locomoción los que se produjeron también por su estancia en hoteles, siendo abonados todos los viajes a la agencia que se contrató al efecto.

“TERCERO. - Respecto a la justificación de los gastos generados por el Sr. Consejero, así como de los peajes, le informo que el acceso a dicha información debe ser denegado 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 sentido, el acceso a los justificantes de gasto implicaría acceder a los lugares en los que el Sr. Consejero suele alojarse en determinadas ciudades, así como de los horarios y medios de transporte utilizados. El acceso a esta información dificultaría las funciones de protección atribuidas a los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, por lo que perjudicaría a los bienes jurídicos a proteger mediante este límite, ya que se pondrían en riesgo no solo la integridad de las personas protegidas sino también la de sus acompañantes y de los miembros del equipo de seguridad. Los desplazamientos de las autoridades constituyen una de las situaciones de mayor vulnerabilidad de las labores de protección, por lo que en estas situaciones se exige especialmente, por una parte, el uso continuado de los medios de protección asignados por razón del cargo; y por otra el mantenimiento de la máxima reserva y confidencialidad de los datos que se manejan. De esta manera se minimizan los riesgos inherentes a los desplazamientos y se garantiza la protección en los mismos.

“Una vez constatado que el daño al bien jurídico sería concreto, definido y evaluable, esta Consejería entiende que primaría el interés en la defensa de la seguridad pública frente al interés en el acceso a la información solicitada, ya que mediante la información ya concedida se puede alcanzar el objetivo de control del funcionamiento y proceso de toma de decisiones de los poderes públicos, objetivos a alcanzar a través de la transparencia, sin necesidad de añadir datos que pondrían en riesgo la integridad de las autoridades y de los miembros que pudieran acompañarle, en su caso, y de los equipos de seguridad. No existe pues un interés superior que justifique el acceso aún produciéndose el perjuicio. En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución 291/2016, de 27 de septiembre.

Tras el análisis de la solicitud y las comprobaciones necesarias para establecer si le son aplicables los límites al derecho de acceso establecidos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y lo establecido en los artículos 25 y 26 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, el Secretario General Técnico



“RESUELVE. Único. La estimación parcial de su solicitud en los términos de los fundamentos de derecho segundo y tercero.”.

Resolución que es comunicada a la interesada el día 14 de marzo de 2018.

Tercero. El 13 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 14 de marzo de 2018, antes citada, en la interesada alega lo siguiente:

“1.- Se solicitó una información concreta y dicha solicitud produjo una avalancha de solicitudes independientes. Procedemos en el presente expediente a acumular los siguientes:

Exp-2018/00000342-PID@	Gastos de viaje Presidencia y Vicepresidencia (seguridad pública)
Exp-2018/00000350-PID@	Gastos de viaje Justicia e Interior (seguridad pública)
Exp-2018/00000353-PID@	Gastos viaje Consejería de Agricultura (seguridad pública)
Exp-2018/00000347-PID@	Gastos de viaje Empleo, empresa y comercio (seguridad pública)
Exp-2018/00000345-PID@	Gastos de viaje Salud (seguridad pública)
Exp-2018/00000346-PID@	Gastos de viaje Igualdad y Políticas Sociales (seguridad pública)
Exp-2018/00000351-PID@	Gastos de viaje Consejería de Cultura (seguridad pública)
Exp-2018/00000352-PID@	Gastos viaje Consejería Turismo y Deporte (seguridad pública)

“Lo ponemos en conocimiento del Consejo de Transparencia y Protección de Datos dado que dicha forma de actuar produce un menoscabo en la eficacia de la administración y una acumulación de trabajo innecesaria. Ante una misma solicitud se han producido resoluciones estimatorias (resolución de Consejería de Economía y Conocimiento expediente 343-PID@ que adjuntamos) dando la información solicitada, estimaciones parciales y denegaciones por diferentes motivos, además de retrasos y prórrogas fuera de plazo. Ello obliga ahora a que esta parte tenga que interponer hasta 12 reclamaciones potestativas al Consejo de Transparencia y Protección de Datos o bien interponga 12 recursos contenciosos administrativos distintos con los gastos que ello conlleva, como la interpuesta con el número de reclamación 114/2018, que es un supuesto similar y al que también solicitamos acumulación.

“Esta actitud torticera de la administración tiene como único motivo dificultar el acceso de los ciudadanos a la información pública y debe ser reprendida desde el consejo en uso de sus funciones legales interpretativas de la ley, al efecto de evitar esta indefensión del ciudadano ante una potestad exorbitante de la administración que, en definitiva, causa un perjuicio al ciudadano sin cobertura legal para ello.



“2.- 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 26 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 24 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:

“Esta Consejería de Fomento y Vivienda ha recibido el 30 de abril de 2018, una reclamación presentada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía por doña [*nombre reclamante*], a la resolución dictada al efecto por esta Secretaría General Técnica el día 13 de marzo de 2018, con motivo de una solicitud de información presentada por la misma persona, relativa al desglose de los gastos de viaje de la persona titular de la Consejería durante los ejercicios 2015 y 2016.

“La reclamación se sustenta en dos aspectos:

“1. Que se ha procedido al envío de diversas respuestas por las Consejerías a una misma pregunta, y que dicha forma de actuar produce un menoscabo en la eficacia de la administración y una acumulación de trabajo innecesaria., ante una misma solicitud, con lo que obliga a la reclamante a tener que interponer 12 reclamaciones potestativas, resultando esta actitud torticera de la administración como único motivo de dificultar el acceso de los ciudadanos a la información pública y que debe ser reprendida desde el consejo en uso de sus funciones legales e interpretativas de la ley, a fin de evitar la indefensión del ciudadano.

“2. Que la aplicación a la información solicitada del límite de "seguridad pública", sin analizar si la información solicitada supone un perjuicio concreto, definido y evaluable (test del daño), por el hecho de ser pasados, sin que pueda causar perjuicio alguno para la seguridad personal e integridad física del titular de la Consejería, siendo una medida restrictiva y preventiva que carece de acomodo legal, 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,

“FUNDAMENTOS JURÍDICOS

“PRIMERO.- En primer lugar, conviene aclarar que estas alegaciones se realizan en relación con la reclamación presentada ante la Resolución de 13 de marzo de 2018, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Fomento y Vivienda relativa al expediente PID@ 348/2018, de 14 de marzo de 2018,

“SEGUNDO.” Respecto a la parte de la reclamación relativa al dictado de 12 resoluciones de acceso ante una misma pregunta, y que la reclamante califica como "actitud torticera", hay que indicar que la ahora reclamante presentó su solicitud de acceso el día 2/2/2018 ante la Unidad de Transparencia de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, El contenido de la misma era el siguiente:

“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.

“Dado el contenido de la solicitud, la Unidad de Transparencia de la citada Consejería deriva el día 13/2/2018 la solicitud a todas las Unidades de Transparencia del resto de Consejerías (y entre ellas a la Consejería de Fomento y Vivienda), por entender que parte de la información solicitada obraba en poder de las mismas. Con fecha de 14/2/2018, la Unidad de Transparencia de la Consejería de Fomento y Vivienda remite un correo electrónico a la solicitante informándole de la recepción de la solicitud, órgano competente para resolver, del plazo máximo de resolución y sentido del silencio, El día 15/2/2018 la ahora reclamante remite correo acusando el recibo del correo informativo del día anterior.



“TERCERO.-Tal y como se desprende del contenido transcrito, la solicitante pretendía conocer información sobre determinados gastos de viajes de la Presidenta de la Junta de Andalucía y de todas las personas titulares de las Consejerías durante los ejercicios 2015 y 2016. Los gastos de viaje (alojamiento, manutención y locomoción) son gestionados por cada Consejería, según se desprende de la Disposición adicional tercera del Decreto 54/1989, de 21 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio de la Junta de Andalucía:

“1. Cada Consejería, entidad u organismo sufragará las Indemnizaciones que se devenguen en los servicios que de

ellos dependan, cualquiera que sea el puesto de trabajo del personal que haya de realizarlos.

“2. Las indemnizaciones por traslado serán abonadas por la Consejería o entidad en la que se encuentre el puesto de origen de la persona que las devengue.

“A su vez, el artículo 28.2 de Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, indica que será competente para la resolución del procedimiento (de acceso) el órgano o la entidad que lo sea en la materia a la que se refiera la información solicitada. Esta previsión está desarrollada por el artículo 3.1 del Decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, que indica expresamente que:

“En cada Consejería corresponderá a las personas titulares de los órganos directivos centrales o periféricos competentes, de acuerdo con la distribución de competencias establecida en los decretos que aprueben la estructura orgánica, elaborar y poner a disposición de las Unidades de Transparencia los contenidos necesarios para dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad activa, así como dictar y notificar las resoluciones en materia de derecho de acceso relacionadas con las competencias que tengan atribuidas, respondiendo de su veracidad, objetividad y actualización.

“Parece indiscutible que la competencia para resolver las solicitudes de acceso a información que obre en poder de un órgano o entidad corresponde precisamente al órgano o entidad que sea competente en razón de la materia.

“Siendo las Consejerías competentes para resolver los procedimientos para la concesión de indemnizaciones por razón del servicio, tal y como se ha indicado anteriormente resulta evidente que la Consejería de Hacienda y Administración



Pública no dispone de la información solicitada de la Presidencia de la Junta de Andalucía y del resto de personas titulares de las Consejerías, sino que dicha Información debe obrar en poder de los órganos competentes de cada Consejería.

“Cabe recordar igualmente que el artículo 8.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas indica que la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes.

“Por lo tanto, la Consejería de Hacienda y Administración Pública, al comprobar que parte de la Información solicitada no obraba en su poder, aplicó correctamente lo previsto en el artículo 19.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, que prescribe que si la solicitud se refiere a Información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, esta la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante. La Consejería pues no hizo sino aplicar la normativa correspondiente, normativa cuyo objetivo es precisamente proporcionar a la persona solicitante una respuesta satisfactoria a su solicitud, ya que impone al órgano o entidad que recibe una solicitud por error o desconocimiento la obligación de remitirla al órgano que estime competente. No haber actuado de dicho modo hubiera supuesto una vulneración de la legislación, con las consecuencias legales que correspondieran, entre otras, un posible vicio de anulabilidad o de nulidad de la resolución al haber sido dictada por un órgano Incompetente.

“En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en su Resolución 105/2016, de 16 de noviembre:

“Sea como fuere, en cualquier caso, lo que en modo alguno resulta admisible es que se respondiese a la solicitud aduciendo que "se trata de un expediente cuya tramitación lleva a cabo el Área de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, ante el que debe dirigirse para obtener la información solicitada", por cuanto esta remisión no encuentra cobertura en las reglas que rigen la tramitación y resolución de las solicitudes de información. As/es; en el supuesto de que la información no obre en poder del sujeto al que se solicita la misma, habrá de estarse a lo dispuesto en el art. 19.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que prevé que aquél "la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al reclamante".



“Y en el mismo sentido, la Resolución 51/2017, de 29 de marzo:

“Así pues, la Diputación Provincial debió, („); y, por otro lado, debió reenviar la misma al Consorcio Bahía de Cádiz, en lo referente a la información de los contratos celebrados entre dicho Consorcio y Bioreciclaje de Cádiz S.A. y al expediente de privatización de esta empresa, ya la Dirección General de Patrimonio de la Consejería de Hacienda y Administración Pública en relación con la información relativa al Registro de Contratos (art. 19.1 LTAIBG),

“Por ello, se debería solicitar la desestimación de la reclamación en este punto, ya que la Consejería de Hacienda y Administración Pública así como esta Consejería de Fomento y Vivienda, actuaron no solo conforme a derecho, sino precisamente en cumplimiento de la normativa que resultaba de aplicación, Ni se causó indefensión a la solicitante, ni se causó un perjuicio a la misma, sino que se cumplió lo establecido en la normativa vigente, lo que dado el principio de legalidad que rige el funcionamiento de las Administraciones Públicas según el artículo 103 de la Constitución Española, era el único comportamiento posible y viable jurídicamente,

“CUARTO.” Respecto a la aplicación del límite relativo a la seguridad pública, se destaca que se concedió el acceso parcial a la información solicitada.

“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 las personas beneficiarias, 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, y demás información pormenorizada del viaje. Respuesta que fue dada en función de los viajes realizados, así como de la información complementaria que se considero necesario concretar,

“QUINTO,- A mayor abundamiento, la aplicación del límite a la seguridad pública, la ley establece 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, 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 del 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 de Fomento Y Vivienda, 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 ininterrumpibilidad 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 objeto de reclamación 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, 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 todo ello, se estima procedente la desestimación de la reclamación presentada por Doña [nombre reclamante], 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 puede aportar para alcanzar el objetivo de la normativa de transparencia."



Sexto. Con fecha 28 de diciembre de 2018 fue concedido a la reclamante trámite de subsanación con el fin de que quedara concretada la reclamación respecto al órgano u órganos contra los que se plantea la reclamación, sin que haya ofrecido contestación alguna al respecto en el plazo concedido, por lo que la reclamación ha de entenderse dirigida contra la Consejería de Fomento y Vivienda, que es la que se resuelve con esta Resolución.

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 ahora reclamante 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 de Fomento y Vivienda acordó conceder un acceso parcial a lo solicitado, proporcionando a la interesada determinados datos relativos a “los gastos desglosados de alojamiento y locomoción generados por desplazamientos realizados en los ejercicios 2015 y 2016, independientemente de la fecha de abono de los mismos”. Y en lo concerniente a la justificación de los gastos generados el órgano reclamado invocó, como veremos acto seguido con más detalle, el límite de la seguridad pública para denegar el acceso a esta información.



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"*. Y, ciertamente, no cabe albergar la menor duda acerca de que las pretensiones objeto de la presente reclamación pueden reconducirse al concepto de *"información pública"* definido en dicha disposición.

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:

"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"[...] 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.

Así es; el órgano reclamado mantiene en su Resolución que “el acceso a los justificantes de gasto implicaría acceder a los lugares en los que el Sr. Consejero suele alojarse en determinadas ciudades, así como de los horarios y medios de transporte utilizados”. Y prosigue acto seguido la Resolución: “El acceso a esta información dificultaría las funciones de protección atribuidas a los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, por lo que perjudicaría a los bienes jurídicos a proteger mediante este límite, ya que se pondrían en riesgo no solo la integridad de las personas protegidas sino también la de sus acompañantes y de los miembros del equipo de seguridad. Los desplazamientos de las autoridades constituyen una de las situaciones de mayor vulnerabilidad de las labores de protección, por lo que en estas situaciones se exige especialmente, por una parte, el uso continuado de los medios de protección asignados por razón del cargo; y por otra el mantenimiento de la máxima reserva y confidencialidad de los datos que se manejan. De esta manera se minimizan los riesgos inherentes a los desplazamientos y se garantiza la protección en los mismos”. Asimismo, el órgano reclamado apoya su argumentación en la Resolución 291/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Y en el informe remitido a este Consejo con motivo de la reclamación, el órgano reclamado insistiría en la aplicabilidad del límite de la seguridad pública para justificar la denegación de información, mencionando otras Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (228/2016 y 269/2016).

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 irrogue 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: por una parte, “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 contratadas” incluyendo las fechas y ciudades de destino; y, por otro lado, la “[r]elación individualizada por vehículos de los comprobantes justificativos de gastos de peajes efectuados por los coches oficiales -omitiendo los números de la matrícula- asignados al uso” de la persona titular de la Consejería, donde deben constar igualmente las fechas correspondientes.

Sexto. Diferente ha de ser, por el contrario, nuestra decisión en lo concerniente a la justificación de los gastos de alojamiento y manutención. A este respecto, sí compartimos la valoración del órgano reclamado de que acceder a estos justificantes permitiría identificar los concretos establecimientos 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.

Debemos notar, sin embargo, que la propia solicitante era consciente de este obstáculo, ya que en su escrito de reclamación precisa del siguiente modo el alcance de su pretensión: “Gastos como los producidos por manutención y alojamiento pueden otorgarse disociados del establecimiento específico, al igual que realizan otras consejerías”.

Así pues, entendemos que, para alcanzar un adecuado equilibrio entre el derecho a saber de la interesada y la protección del bien jurídico garantizado en el artículo 14.1 d) LTAIBG, si bien la Consejería no debe identificar los específicos establecimientos utilizados, sí es preciso que en el desglose de los gastos se ofrezca el dato de la cantidad destinada por alojamiento y manutención, identificando igualmente las ciudades de destino con indicación de las fechas correspondientes.

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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la reclamación interpuesta por *XXX* contra la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía por denegación de información pública.

Segundo. Instar a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio a que, en el plazo de quince días a contar desde el día siguiente al que se le notifique la presente resolución, ofrezca al reclamante la información indicada en los Fundamentos Jurídicos Quinto y Sexto, dando cuenta a este Consejo 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