

JUZGADO CENTRAL CONT/ADMVO. N° 2
C/ Goya 14
MADRID

PROCEDIMIENTO ORDINARIO N° 126/2019-D

Recurrente: ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO
ABOGADO DEL ESTADO

Demandado: CONSEJO GENERAL DE TRANSPARENCIA Y
BUEN GOBIERNO

Procurador: [REDACTED]

[REDACTED]

Abogado: [REDACTED]

Codemandado: [REDACTED]

[REDACTED]

Procurador: [REDACTED]

Abogado: [REDACTED]

SENTENCIA N°: 124/2020

En Madrid, a dieciocho de noviembre de 2020.

Ante el Ilmo. Sr. D. Luis Manuel Ugarte Oterino, Magistrado-Juez, titular del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n° 2, con sede en Madrid, se siguen los Autos de Recurso Contencioso-administrativo n° 126/2019-D según el Procedimiento Ordinario, entre partes, como demandante, la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, actuando representado por el Sr. Abogado del Estado, y como demandado, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, representado por el Procurador [REDACTED]

[REDACTED] y asistido por el Letrado [REDACTED]

[REDACTED], y como codemandada [REDACTED]

[REDACTED], representada por la Procuradora [REDACTED]

y

asistida por el Letrado [REDACTED], frente a la resolución del Presidente del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, de 22 de octubre de 2019, que estimó la reclamación presentada por [REDACTED] [REDACTED] contra la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, en que, en nombre de S.M. el Rey, ha dictado sentencia de acuerdo con los siguientes antecedentes de hecho y fundamentos jurídicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Que por el demandante se interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la resolución indicada en el encabezamiento, que dio lugar a decreto teniéndolo por interpuesto, acordando requerir a la Administración la remisión del expediente administrativo así como el emplazamiento de los posibles interesados.

SEGUNDO.- Que recibido el expediente administrativo se entregó al demandante para que formalizara la demanda, lo que verificó en debida forma, y en la que, con expresión de hechos y fundamentos jurídicos, solicitó que se dictara sentencia en su día por la que se acordara estimar la demanda y, como consecuencia de ello, se acordara dejar sin efecto la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno objeto del recurso contencioso-administrativo, inadmitiendo o, subsidiariamente, denegando la solicitud de acceso a información pública, con imposición de condena en costas a la parte demandada. Que dado traslado de la misma al representante procesal de la parte demandada y al representante procesal de la codemandada personada, formularon por su orden y a la vista del expediente administrativo escritos de contestación, en que se opusieron a las pretensiones deducidas en la demanda, con lo demás que consta en los mismos.

TERCERO.- Formulados los escritos de demanda y contestación, en los que las partes expusieron su parecer sobre la cuantía del recurso, quedó fijada la misma en indeterminada.

CUARTO.- Que, solicitado el recibimiento del proceso a prueba, se acordó mediante auto, constando la práctica de los medios propuestos y admitidos.

QUINTO.- Que declarado concluso el periodo de prueba, y a solicitud de las partes, se acordó la formulación de conclusiones escritas, con el resultado que consta, tras lo que se dictó providencia declarando los autos conclusos para dictar sentencia.

SEXTO.- Que en la tramitación de este procedimiento se han observado todas las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO. - Pretensión ejercitada.

LA ABOGACIA DEL ESTADO, en representación de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, ha interpuesto recurso contencioso-administrativo por el trámite del procedimiento ordinario frente a la resolución del Presidente del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, de 22 de octubre de 2019, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor:

...

PRIMERO: *ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 24 de julio de 2019, contra 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 10*

días hábiles, remita a [REDACTED]
la siguiente información:

- *Medios de transporte oficiales utilizados por el Presidente del Gobierno en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 20 de mayo de 2019 en desplazamientos ajenos a su condición de Jefe del ejecutivo, realizados en el territorio nacional, y copia de los informes justificativos de la necesidad de utilizar medios de transporte aéreos oficiales, si los hubiere.*

Desglosados por medio de transporte y con indicación de la fecha.

En caso de que no se hayan producido desplazamientos privados del Presidente del Gobierno durante el período fijado en la solicitud en los que se hayan usado medios oficiales, se deberá indicar expresamente.

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

SEGUNDO. - Actividad impugnada.

La resolución del Presidente del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, de 22 de octubre de 2019, estimó la reclamación presentada por [REDACTED] [REDACTED] contra la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO y, en su virtud, acordó la remisión de la información solicitada, de la que se extraen los siguientes particulares:

- Sobre el derecho de acceso y la consideración de información pública

... la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

... la LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, y su objetivo es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

....

... conocer los medios de transporte oficiales utilizados por el Presidente del Gobierno aunque sea en desplazamientos ajenos a su condición de Jefe del ejecutivo, es una información que sí debe considerarse incardinada dentro de la finalidad perseguida por la LTAIBG.

... a falta de información en contrario por la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, no podemos descartar que la información solicitada exista.

TERCERO. - Motivos de impugnación.

Se alza LA ABOGACÍA DEL ESTADO, en representación de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, articulando una serie de motivos, de los que se extraen los siguientes particulares:

- Sobre la existencia de la información solicitada

... El cumplimiento de la solicitud supone: ... Que existe algún tipo de registro general que refleje los distintos medios de transporte oficiales (aviones, helicópteros, automóviles, autocares, buques...) que cada día emplea el Presidente del Gobierno en sus diferentes desplazamientos, ya sea para viajar entre diferentes ciudades, realizar visitas oficiales, acudir a reuniones o cualesquiera otros

desplazamientos diarios que se realicen de forma corriente u ordinaria. Según se acredita con el informe que se adjunta como documento 1 a este escrito, dicho registro no existe: “la Vicesecretaría General de la Presidencia del Gobierno no dispone de un archivo, base de datos o sistema de información sobre los medios de transporte utilizados en cada uno de los desplazamientos efectuados”. A ello se añade que “entre las competencias atribuidas a la Presidencia del Gobierno, a la que se circunscribe la actividad del órgano, no se encuentra ni la gestión sobre el parque automovilístico del Estado, ni la gestión del Grupo 45 del Ejército del Aire al que pertenecen las aeronaves destinadas al transporte de altas personalidades del Estado, entre ellas el Presidente del Gobierno.”

... Si el registro en cuestión, como se acredita con el informe adjunto como documento 1, no existe, es evidente que tampoco existe el desglose según el carácter nacional o extranjero de los puntos de partida y destino de los diferentes desplazamientos.

... no sería suficiente que existiera el registro en cuestión con desglose por medio de transporte y carácter nacional o extranjero del punto de partida y punto de destino del desplazamiento -que ya se ha indicado que no existe-, sino que dicho registro también habría de recoger la finalidad o propósito de cada desplazamiento concreto; ... conditio sine qua non del cumplimiento de la solicitud de acceso sería que el inexistente registro en cuestión distinguiera según la finalidad y propósito de cada desplazamiento del Jefe del Ejecutivo.

... sería necesaria una labor adicional de interpretación normativa y fáctica, y es que habría que desglosar si cada concreta finalidad o propósito del desplazamiento es o no ajena a la condición de “Jefe del Ejecutivo”; labor ciertamente compleja, y es que cabe plantearse, entre un largo cúmulo de cuestiones, si el “Jefe del Ejecutivo” deja de ser, en algún momento del día, “Jefe del Ejecutivo”; en qué momentos y circunstancias cesaría tal condición; en qué condiciones o circunstancias la utilización de un medio oficial de transporte se encontraría bajo el amparo de tal condición y en

cuáles no; o qué eventos o reuniones a las asiste el Presidente del Gobierno pueden ostentar condición de oficiales y cuáles no. Tal y como se recoge en el informe adjunto como documento 1, “la Vicesecretaría General de la Presidencia del Gobierno no tiene encomendada ninguna función en relación con la actividad ajena a su condición de jefe del ejecutivo de quien ostenta la Presidencia del Gobierno”.

- Sobre la realización de una labor previa de reelaboración de la información y el desconocimiento del órgano que dispone de la información. Causas de inadmisión del artículo 18.1 letras c) y d) de la LTAIBG

... al solicitarse información que, en la parte que pudiera existir (uso genérico de cada medio oficial), desde luego se encontraría diseminada entre Parque Móvil del Estado, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, Ministerio de la Presidencia, etc.; cada uno de los cuales tendría que previamente que reelaborar cada uso genérico de cada medio de transporte oficial para determinar si se ha empleado por el Presidente del Gobierno u otra persona, si el desplazamiento es o no nacional y averiguar la finalidad de cada concreto desplazamiento. Finalmente, aún sería necesaria una acción de reelaboración posterior, ordenando y sistematizando que desplazamientos se habrían o no de considerar “ajenos a la condición de Jefe del Ejecutivo”, debiendo determinarse, previamente y con carácter adicional, el criterio interpretativo que permita distinguir el carácter ajeno o propio a la condición de jefe del ejecutivo del desplazamiento. En esta tesitura, desde luego el órgano destinatario de la información solicitada no considera que exista desplazamiento alguno en el ámbito de su competencia ajeno a la condición de Jefe del Ejecutivo.

- Sobre la afectación a la seguridad nacional y a la seguridad pública Límites del artículo 14.1 a) y d) de la LTAIBG

...la protección de la seguridad del Presidente del Gobierno, como líder del Sistema de Seguridad Nacional, constituye una parte esencial de ésta.

... aquí no se está solicitando información sobre un vuelo concreto del avión Falcón; ni tampoco se está solicitando información sobre diversos desplazamientos en helicóptero realizados en el pasado. Aquí lo que se está solicitando es un listado completo de todos los desplazamientos del Presidente del Gobierno durante más de cuatro meses y medio, del que sin duda podría extraerse con facilidad información de rutinas o rutas habituales.

CUARTO. - Oposición a la pretensión.

La representación procesal del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO se ha opuesto a la deducida pretensión por las razones expresadas en su escrito de contestación, coincidentes unas con las contenidas en la resolución impugnada, y otras correlativas al escrito de demanda, al no haber comparecido la Administración demandante en el expediente previo:

- Sobre el objeto del conocimiento judicial

... la facultad revisora de un acto administrativo queda delimitada por el contenido de éste ... la demanda no puede prosperar, porque el demandante declinó la contestación del trámite de alegaciones y esta sede judicial no puede entrar a revisar las alegaciones inexistentes en la fase de reclamación administrativa.

- Sobre la realización de una labor previa de reelaboración de la información

...
El demandante no alegó ni justificó causa de inadmisión alguna en fase de tramitación del expediente administrativo ante el CTBG; el informe aportado sobre desplazamientos del Presidente del Gobierno

emitido por la Vicesecretaría General de la Presidencia del Gobierno, es confuso y farragoso, manifiesta una evidente intención de hacer preservar la opacidad de la información solicitada, si bien reconociendo que consta información de desplazamientos referentes a los periodos vacacionales del Presidente del Gobierno, también manifiesta que no dispone de archivo o base de datos alguna sobre los medios de transporte utilizados en cada uno de los desplazamientos efectuados, ya que no es de la competencia de la Presidencia del Gobierno llevar dichos archivos.

Lo cierto y verdad es que la solicitud de información se corresponde con información pública que existe, que en numerosas ocasiones se ha desvelado en los medios de comunicación- son numerosas las ocasiones en las que éstos se hacen eco de los desplazamientos del Presidente del Gobierno-, que debe ser puesta a disposición del ciudadano y que para ofrecer dicha información no se precisa labor de reelaboración como tal para poder invocar la causa de inadmisión pretendida que no fue ni tan siquiera en su momento procesal oportuno invocada ni justificada. ...

- Sobre los límites de acceso a la información por afectación a la seguridad nacional y a la seguridad pública.

...

El objeto de la información solicitada es puramente estadístico, no ha sido previamente declarada secreta.

La codemandada [REDACTED] que se ha personado en las actuaciones previo su emplazamiento por la demandada, se ha opuesto por las mismas razones que esta, pudiéndose extraer los siguientes particulares de su contestación:

- Sobre la existencia de la información y su interés público.

... la información solicitada existe y que hay viajes realizados en dichas condiciones. De otro modo la demandante habría opuesto causa de inadmisión de la solicitud al no existir dichos gastos, por lo que la negativa a entregar dicha información equivale a un reconocimiento de la existencia de los mencionados desplazamientos y del carácter privado que tengan los mismos.

*...
El Presidente del Gobierno, como alto cargo, está sujeto a lo establecido en Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.*

*...
La pregunta formulada tiene claro encaje en el apartado 2 - del artículo 8 de la Ley -, dado que se trata de desplazamientos ajenos al desempeño de la función de Presidente del Gobierno. La ley prevé este supuesto, exigiendo además unas condiciones específicas tanto por motivos de seguridad como por motivos de eficiencia en el uso de recursos públicos. Este último párrafo del artículo 8.2 justifica la segunda parte de la pregunta “copia de los informes justificativos de la necesidad de utilizar medios de transporte aéreos oficiales, si los hubiere”.*

... . No se está pidiendo ningún dato que pueda comprometer al “líder de la Seguridad Nacional”. Únicamente se solicitan los medios de transporte y sólo los informes justificativos de los medios de transporte “aéreos” utilizados, excluyendo a los terrestres y marítimos en su caso.

... . Una contestación diciendo que el Presidente ha utilizado un determinado número de medios, sin información de los desplazamientos concretos (que no ha sido solicitada) ni de las fechas y horas concretas en que tales desplazamientos se produjeron es evidentemente insuficiente para trazar un mapa de las rutinas del Presidente que puedan comprometer su seguridad que en ningún momento la solicitante de información desea.

QUINTO. - Sobre los límites de la revisión

La función enjuiciadora se ha de ceñir a la ponderación del pronunciamiento administrativo expresado en la resolución del Presidente del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, de 22 de octubre de 2019, que estimó la reclamación presentada por [REDACTED] contra la SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, y acordó el acceso a la información solicitada - *Medios de transporte oficiales utilizados por el Presidente del Gobierno en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 20 de mayo de 2019 en desplazamientos ajenos a su condición de Jefe del ejecutivo, realizados en el territorio nacional, y copia de los informes justificativos de la necesidad de utilizar medios de transporte aéreos oficiales, si los hubiere* -.

Ello obedece a la naturaleza revisora de la jurisdicción especializada contencioso administrativo en que nos situamos que en su función de control de la actividad de la Administración no puede ir más allá de su contenido. En este sentido, deben tenerse en cuenta los preceptos de los artículos 1.1, 25 y 71.2 de la Ley de la Jurisdicción.

La demandada CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO plantea una suerte de desviación procesal en la demanda de la ABOGACÍA DEL ESTADO al decir que la demanda no puede prosperar, porque la administración requerida de información declinó hacer alegaciones y en esta sede judicial no puede entrar a revisar las alegaciones inexistentes en la fase de reclamación administrativa (sic).

La función enjuiciadora se ha de ceñir a la ponderación de la actuación administrativa y de las pretensiones deducidas frente a ella en vía administrativa, sin que le sea dado al actor introducir otras nuevas en sede judicial.

A la desviación procesal la Sentencia del Tribunal Supremo y su Sala Tercera, Sección 6ª, de 30 de enero de 2007, Rec. 1052/2004, dedica las siguientes consideraciones:

CUARTO. - (...) El art. 69.c) de la Ley Jurisdiccional hoy vigente debe ser puesto en relación con el art. 45.1 de la misma que establece que el recurso contencioso administrativo se iniciará por un escrito reducido a citar la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se impugne y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso. Como han señalado reiteradas sentencias de esta Sala, por todas citaremos la de 20 de Diciembre de 2.001 (Rec.5931/97): "En el escrito inicial del proceso es donde queda indicado y por tanto acotado el acto que se impugna y frente al cual exclusivamente podrán articularse en la demanda las pretensiones de parte, doctrina que una jurisprudencia uniforme viene afirmando al señalar que no puede desviarse las pretensiones del proceso hacia actos distintos de los que fueron indicados en el escrito de interposición. De manera que si entre el escrito de interposición y el suplico de la demanda existe una divergencia sustancial, existe desviación procesal, y no la hay en cambio, cuando la divergencia se deba a simples defectos de redacción que no impidan la identificación de la cosa o la causa."

Decíamos en otras reiteradas sentencias refiriéndonos a la anterior ley jurisdiccional, pero con aplicación también a la hoy vigente que: "la delimitación del objeto litigioso se hace de conformidad con lo dispuesto en los arts. 57, 67 y 69 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (R. 1956, 1890 y N. Dicc. 18435), en dos momentos diferentes; uno, en el escrito de interposición del recurso, en el que se indicará el acto concreto por razón del cual se formula el recurso, y otro, en el de demanda, en la que con relación a dicho acto se deducirán las pretensiones cuyo ejercicio autorizan los arts. 41 y 42 de la misma Ley; sin que sea lícito extender éstas a acto o actos distintos, ya que de hacerlo, se prescindiría del carácter y naturaleza esencialmente revisores de la Jurisdicción y se incidiría en una clara desviación procesal sancionada constante y reiteradamente por la doctrina jurisprudencial con la inadmisibilidad de la pretensión que en tal defecto hubiera incurrido".

Ahora bien, como dice entre otras la Sentencia de 5 de Julio de 2.004 (Rec.1239/01) cuando las pretensiones sean varias no puede quedar fuera de la resolución procesal y por tanto no sería procedente la inadmisibilidad del recurso en relación a las pretensiones que se formulen respecto al acto impugnado en el escrito de interposición del recurso lo - que - obedece a la naturaleza revisora de la Jurisdicción especializada contencioso administrativa que en trance de controlar la actividad de la Administración, no puede ir más allá de lo que constituya su objeto.

A la desviación procesal con respecto a lo decidido en vía administrativa se refiere la Sentencia del Tribunal Supremo y su Sala Tercera, Sección 7ª, de 28 de mayo de 2012, Rec. 3722/2011, en los siguientes términos:

QUINTO. - ... *La desviación procesal con respecto a lo decidido en vía administrativa -distinta de la desviación intraprocesal en que se incurre cuando se altera en el curso del proceso el objeto litigioso delimitado en el escrito de interposición del recurso- se produce cuando en sede jurisdiccional el demandante plantea pretensiones que no formuló en vía administrativa, o cuando la Administración pretende un pronunciamiento distinto y más gravoso que el que ella misma hizo en su resolución.*

....

Como dijimos en nuestra sentencia de 25 de marzo de 2011 (casación 1995/07), una cosa es la superación del rígido carácter revisor de la Jurisdicción, y otra, olvidar que «la configuración del proceso contencioso-administrativo como cauce para el control de la legalidad de la actuación de la Administración exige que lo pedido en vía administrativa encuentre la debida correlación con lo que luego se pide en el curso del proceso, pues de otro modo éste no sería un medio para controlar la legalidad de la actuación administrativa. Y si bien es cierto que la vigente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa admite expresamente que, como sustento de las pretensiones de las partes, en los escritos de demanda y de

contestación "... podrán alegarse cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración" (artículo 56.1), ello no autoriza a que la parte actora formule en su demanda una pretensión sustancialmente distinta a la que planteó en su día ante la Administración».

Debe distinguirse entre lo que es la pretensión suscitada ante la Administración y luego ante la jurisdicción, en cuanto objeto del proceso, y los motivos que fundan la pretensión, que tienen que ver, no con la delimitación del objeto, sino con las razones jurídicas, argumentos, mediante los que se apoya la pretensión.

Al caso, la Administración requerida de información no contestó a la solicitud de información y no realizó alegaciones en el trámite previsto en el expediente de reclamación ante el Consejo, lo que aparte de otros efectos que se puedan derivar de su proceder, a que se refiere la resolución impugnada, evidencia una actitud renuente a facilitar aquella, planteamiento o pretensión que mantiene en esta sede, lo que, de acuerdo con los razonamientos del último párrafo de la última sentencia transcrita, le permite articular cuantos motivos tenga por conveniente para mantener su pretensión, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 56.1 de la Ley de la Jurisdicción.

SEXTO. -Sobre el acceso a la información pública.

A este respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, de 14 de noviembre de 2000, Rec. 4618/1996, reconocía:

*... **Quinto:** El derecho de acceso a los registros y documentos administrativos constituye un derecho de los ciudadanos de los llamados de la tercera generación. Está enraizado en el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva estructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. Este derecho está reconocido por la Constitución en el artículo 105 b), con arreglo al cual: «La ley regulará: a) La*

audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten [...]».

Aun cuando este precepto pudiera pensarse que condiciona la aplicación de este derecho a su desarrollo legislativo, el Tribunal Constitucional, considerando su valor sustantivo, ha estimado, en aplicación del principio de la fuerza normativa directa de la Constitución, que dicho precepto es aplicable directamente sin necesidad de esperar a su desarrollo legislativo, que se ha llevado a cabo, básicamente en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 Nov., de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. En efecto, la sentencia del Tribunal Constitucional 18/1981 de 8 Jun, declara que «la reserva de Ley que efectúa en este punto [el caso contemplado se refiere al apartado c) del artículo] el artículo 105 de la Norma Fundamental no tiene el significado de diferir la aplicación de los derechos fundamentales y libertades públicas hasta el momento en que se dicte una Ley posterior a la Constitución, ya que en todo caso sus principios son de aplicación inmediata».

Resulta, pues, evidente, que, en aplicación directa de la norma constitucional, este derecho exige, con el fin de respetar su núcleo esencial integrado por el haz de facultades que lo hacen reconocible y la efectividad de los intereses del administrado a que responde, que se haga en un grado razonable asequible a los particulares, superando las limitaciones derivadas de su posición de inferioridad material frente a los poderes públicos, el adquirir conocimiento de los datos y documentos que puedan legítimamente interesarles, sin otras limitaciones que las que el propio precepto constitucional contempla («en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas») y las derivadas de las normas generales de procedimiento y de los principios de proporcionalidad, racionalidad y buena fe a que debe sujetarse el ejercicio de todo derecho.

Es la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno (LTAIPBG), la que reconoce a nivel legislativo en su artículo 12) que *todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley.*

La citada Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a la misma y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento - Art. 1 LTAIPBG -.

Se entiende por información pública 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 la Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones – Art 13 LTAIPBG -.

Deben considerarse los siguientes apartados de la Ley que guardan relación con el objeto del recurso.

Sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el artículo 17 consagra el **derecho a no motivar la solicitud**, al decir:

Art.17.3. ... El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud.

Se consagra la **participación en el expediente de terceros debidamente identificados**, si la información solicitada pudiera afectar a sus derechos o intereses - Art. 19.3 - y cuando la información

objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido **elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro**, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso. Art.19.4

La Ley regula en su artículo 14 los **límites al derecho de acceso** y la aplicación ponderada de los mismos, al decir que:

... 1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

a) La seguridad nacional.

b) La defensa.

c) Las relaciones exteriores.

d) La seguridad pública

...

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 – art. 17.2 -, lo que ha dado en llamar test del daño.

Se regulan asimismo las **causas de inadmisión de las solicitudes de información**, en una lista que recoge el artículo 18, en los siguientes términos:

a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.

e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

...

La resolución de la solicitud de información deberá ser motivada cuando deniegue el acceso, conceda el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero – art. 20.2 -.

Al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno corresponde **resolver las reclamaciones interpuestas**, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa, con audiencia de las personas afectadas cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de estas.

SÉPTIMO. - Sobre la reelaboración de la información como causa inadmisión de la solicitud.

La demandante no ha cuestionado que la información solicitada tenga el carácter de información pública y el derecho a conocerla de la solicitante.

El motivo de impugnación invocado en primer lugar remite a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013:

c) *Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

De acuerdo con los criterios sentados por el CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO y con diversos pronunciamientos judiciales, no se apreciaría la causa de inadmisión cuando se trata del acceso a información que conste en archivos y documentos existentes con anterioridad a la solicitud, o si la Administración requerida dispone de la información y se requiere a lo sumo de su ordenación. Se estaría en cambio ante un supuesto de reelaboración si se pretende que a partir de los datos de que disponga la Administración la misma elabore un informe.

En otro caso, como el contemplado la sentencia de 25 de abril de 2016, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 9 de Madrid en el Procedimiento Ordinario 33/2015, se estaría ante una acción de reelaboración si se pide una información de que no se dispone, no existiendo obligación de producirla.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y su Sección 7ª, de 24 de enero de 2017, dictada en el recurso de apelación 63/2016, que confirma la citada del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 9, razonaba en su fundamento 4º que: “...*el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Precisamente en el caso en cuestión no se solicita o requiere la elaboración de un informe a partir de los datos de que dispone la Administración requerida, sino que facilite precisamente los mismos, sin que frente a ello quepa esgrimir que se hallen dispersos en distintas unidades o servicios.* ...”.

La Sentencia del Tribunal Supremo y su Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, núm. 306/2020, de 3 de marzo de 2020, Rec. 600/2018, manifiesta en su fundamento quinto que la acción previa de reelaboración, en la medida que se anuda a su

concurrancia tan severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que los datos y documentos tengan un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, como pueda ser que la documentación no se encuentre en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, lo que, como se verá, no es el caso planteado.

La información solicitada se contrae a la relativa a los medios de transporte aéreo utilizados por el Presidente del Gobierno en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 20 de mayo de 2019, en desplazamientos ajenos a su condición de Jefe del ejecutivo, realizados en el territorio nacional, desglosados por medio de transporte y con indicación de la fecha y copia de los informes justificativos de la necesidad de utilizar medios de transporte aéreos oficiales, si los hubiere.

La ABOGACÍA DEL ESTADO ha señalado que en Presidencia del Gobierno no existe un registro que refleje los distintos medios de transporte oficiales (aviones, helicópteros, automóviles, autocares, buques...) que cada día emplea el Presidente del Gobierno en sus diferentes desplazamientos, ya sea para viajar entre diferentes ciudades, realizar visitas oficiales, acudir a reuniones o cualesquiera otros desplazamientos diarios que se realicen de forma corriente u ordinaria.

A esto cabe señalar que solo se ha solicitado información sobre los medios aéreos utilizados, no de otros medios de transporte utilizados.

Informa asimismo la actora que, entre las competencias atribuidas a la Presidencia del Gobierno, no se encuentra ni la gestión del parque automovilístico del Estado, ni la gestión del Grupo 45 del Ejército del Aire al que pertenecen las aeronaves destinadas al transporte de altas personalidades del Estado, entre ellas el Presidente del Gobierno.

Se reitera que no se ha solicitado información sobre los desplazamientos en vehículo oficial del Presidente del Gobierno ni sobre la gestión de las aeronaves destinadas al transporte de altas personalidades del Estado.

Resulta asumible que no existiendo registro alguno de los desplazamientos del Presidente del Gobierno, no lo haya de los detalles interesados por la solicitante – periodo de tiempo, realizados en territorio nacional, y desglosados por medio de transporte -.

Sobre la cuestión relativa a qué desplazamientos merezcan la consideración de ajenos a la condición de jefe del ejecutivo, pasa por alto la recurrente que la resolución del Consejo dispone que en caso de que no se hayan producido desplazamientos privados del Presidente del Gobierno durante el período fijado en la solicitud en los que se hayan usado medios oficiales, se deberá indicar expresamente.

Es decir, no da por hecho que haya desplazamientos aéreos ajenos al carácter oficial del afectado, si bien, como también recoge, *a falta de información en contrario por la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, no podemos descartar que la información solicitada exista.*

La demanda rectora, primera toma de posición sobre la cuestión de la Administración requerida, sigue sin pronunciarse sobre la misma, que califica de ciertamente compleja. Así se manifiesta al respecto:

... sería necesaria una labor adicional de interpretación normativa y fáctica, y es que habría que desglosar si cada concreta finalidad o propósito del desplazamiento es o no ajena a la condición de “Jefe del Ejecutivo”; labor ciertamente compleja, y es que cabe plantearse, entre un largo cúmulo de cuestiones, si el “Jefe del Ejecutivo” deja de ser, en algún momento del día, “Jefe del Ejecutivo”; en qué momentos y circunstancias cesaría tal condición; en qué condiciones o circunstancias la utilización de un medio oficial

de transporte se encontraría bajo el amparo de tal condición y en cuáles no; o qué eventos o reuniones a las asiste el Presidente del Gobierno pueden ostentar condición de oficiales y cuáles no.

En línea con ello, afirma la ABOGACÍA DEL ESTADO que la Vicesecretaría General de la Presidencia del Gobierno no tiene encomendada ninguna función en relación con la actividad ajena a su condición de jefe del ejecutivo de quien ostenta la Presidencia del Gobierno. Y añade que no considera que exista desplazamiento alguno en el ámbito de competencia de este órgano ajeno a la condición de Jefe del Ejecutivo. Afirmaciones estas que tampoco despejan la duda acerca de la real existencia de los mismos.

Sostiene en todo caso que se estaría ante la exigencia de una labor de reelaboración de la información porque estaría diseminada entre el Parque Móvil del Estado, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el Ministerio de la Presidencia, sin agotar la lista, que concluye con un etcétera.

A esto cabe reiterar lo ya indicado acerca de que solo se ha interesado información sobre los desplazamientos privados efectuados en medios aéreos, sin que se interesen tampoco detalles sobre la gestión de los medios utilizados, por lo que no se precisa que otras administraciones realicen un informe del uso genérico de cada medio de transporte oficial, para determinar si se ha empleado por el Presidente del Gobierno u otra persona, si el desplazamiento era o no nacional y la finalidad de cada concreto desplazamiento.

Se trata en definitiva de una solicitud de información de la que la Administración requerida – Presidencia del Gobierno - debería disponer, que a lo sumo habrá de ordenar para facilitársela a la interesado, consultando las fuentes en que consten los desplazamientos del Presidente del Gobierno, en los medios aéreos y periodo indicados, discriminando entre los de naturaleza oficial y privada y, en el caso de que, como indica la resolución del Consejo, no se hayan producido desplazamientos privados del Presidente del

Gobierno durante el período fijado en la solicitud en los que se hayan usado medios oficiales, se deberá indicar expresamente.

Como señala la Sentencia 125/2018, de 2 de noviembre de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Madrid en el PO 62/2017: *lo requerido supondría una labor de recopilación de datos en el sentido de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante una sola labor de agregación, siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13.*

No se está por tanto ante una solicitud de información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, constitutiva de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.

En cuanto a la causa de inadmisión consignada en el artículo 18 d) de la Ley, relativa a las solicitudes dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente, no ofrece la actora una justificación diferente a la planteada en relación a la existencia de una acción de reelaboración de la información, por lo que debe rechazarse por las mismas consideraciones.

Cuesta entender que Presidencia del Gobierno carezca de información sobre los desplazamientos privados del Presidente del Gobierno en medios aéreos oficiales, cuya existencia no niega, y que desconozca cuál sea la Administración que disponga de ella.

OCTAVO. – Sobre los límites de acceso a la información por la afectación a la seguridad nacional y a la seguridad pública.

Invoca la actora, asimismo, la afectación a la seguridad nacional y a la seguridad pública, que contempla la Ley de Transparencia y Buen Gobierno como causas de limitación del acceso a la información pública, en el artículo 14.1 letras a) y d) de la propia Ley 10/2013.

La ABOGACÍA DEL ESTADO entiende que se está solicitando un listado completo de todos los desplazamientos del Presidente del Gobierno durante más de cuatro meses y medio, del que sin duda podría extraerse con facilidad información de rutinas o rutas habituales.

A eso debe advertirse que no se está solicitando un listado completo de todos los desplazamientos del Presidente del Gobierno durante más de cuatro meses y medio, sino solo de los que reúnan las características indicadas en la petición, durante el mismo periodo, destacadamente que se realicen por motivos privados.

Tampoco se ha solicitado información sobre los datos de desarrollo de un dispositivo de seguridad en concreto.

Como señala la resolución impugnada, con cita de otras resoluciones del Consejo recaídas en asuntos similares, la información no puede implicar ningún perjuicio a la seguridad del Estado o a la integridad de la autoridad que se desplaza teniendo en cuenta que se trata de hechos ya acaecidos, que no se trata de una información clasificada y, finalmente, que los desplazamientos son de conocimiento público en la mayoría de las ocasiones dada su cobertura mediática.

En méritos a todo lo expuesto, procede la desestimación de la demanda.

NOVENO. - Costas.

En consideración a lo dispuesto por el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, procede imponer a la recurrente las costas del

recurso, limitándolas a un total de 2.000 €, tal como permite el cardinal cuarto del precepto.

VISTOS los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLO: DESESTIMAR COMO DESESTIMO el recurso contencioso-administrativo deducido por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representado por el Abogado del Estado, frente a la resolución del Presidente del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, de 22 de octubre de 2019, que estimó la reclamación presentada por [REDACTED] [REDACTED] contra la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO y, en su virtud, absuelvo a las demandadas de las pretensiones deducidas y con imposición a la recurrente de las costas del recurso.

Por esta mi sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

Contra la presente cabe interponer recurso de apelación en el plazo de quince días a contar de su notificación.

Haciéndose saber a la parte no exenta legalmente de tal obligación que para la admisión del recurso es precisa la constitución previa de un depósito por importe de 50 € en la Cuenta Provisional de Consignaciones de este Juzgado, cuenta n°: [REDACTED] abierta en el Banco Santander, bajo apercibimiento de inadmisión.

E/.



PUBLICACION.- La anterior Sentencia fue leída y publicada en el día de la fecha por el Sr. Magistrado-Juez que la dictó, estando celebrando audiencia pública, de lo que yo, la Letrado de la Administración de Justicia, doy fe.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

EL INDEPENDIENTE