

Cómo citar este texto:

Martínez Isidoro, B. del C. (2023). La seguridad nacional frente al derecho de acceso a la información pública: los límites del límite, *Derecom*, 34, 157-177, <http://www.derecom.com/derecom/>

LA SEGURIDAD NACIONAL FRENTE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: LOS LÍMITES DEL LÍMITE

NATIONAL SECURITY vs THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION: LIMITING THE LIMITS

© Beatriz del Carmen Martínez Isidoro
Universidad Complutense de Madrid (España)
Bc.martinez@ucm.es

Resumen

Este artículo indaga sobre los límites que actualmente tiene el poder ejecutivo (presidente del gobierno y ministros) para denegar el acceso a la información sobre su actividad pública y gubernamental con el argumento de la seguridad nacional.

Se analizarán algunos de los casos más destacados de conflictos entre la Administración Pública y los solicitantes de información, cuya petición de acceso les ha sido denegada por el riesgo para la seguridad nacional, con el fin de comprobar cómo los responsables públicos han aplicado este límite, buscando saber si la protección de la seguridad nacional está justificada y es proporcionada según las circunstancias de cada caso, tal y como establece la Ley de Transparencia para su aplicación.

Asimismo, se expondrán los criterios interpretativos que han establecido los órganos garantes de la transparencia, junto con los fundamentos jurídicos de los tribunales españoles, con respecto a la aplicación de este límite. La finalidad de este estudio es conocer si la denegación del acceso a la información pública está relacionada con la protección de la seguridad nacional, o si, en algunos casos, el interés público por conocer dicha información se ha visto perjudicado en favor de los intereses particulares de los titulares del gobierno, que invocaron este límite sin la adecuada justificación.

Abstract

In this paper our research is focused on the limits that the executive power (Prime Minister and Ministers) can currently use in order to apply national security as a reason for denying access to information about their public governmental activity.

Some of the best-known cases of conflicts between the Public Administration and information requesters, whose request has been denied on the grounds of putting national security at risk, will be analysed to verify how civil servants have applied this limit, with the goal of knowing if

the protection of national security is justified and proportionate according to the circumstances of each case, as established by the Freedom of Information Act for its application.

Likewise, the interpretative criteria developed by transparency offices will be exposed, along with with the legal reasoning by Spanish courts, with respect to the application of this limit. The purpose of this study is to find out if a particular denial of access to public information is related to the protection of national security, or if, in some cases, the public interest in knowing the said information has been harmed in favour of private interests of the heads of government, who invoked this limit without appropriate justification

Palabras clave: Acceso a la información. Límites. Seguridad Nacional. Transparencia.

Key words: Access to information. Limits. National security. Transparency.

1.Introducción

España garantizó el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en diciembre de 2013 con la aprobación de la Ley 19/2013, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que supuso para la sociedad española contar con una herramienta jurídica que obligaba a las instituciones públicas a dar información sobre su actividad. Una década después, la mayoría de las administraciones españolas rinden cuentas a través de sus portales de transparencia y tienen habilitados canales para tramitar las solicitudes de los ciudadanos para acceder a la información que no está publicada.

No obstante, el ejercicio del derecho de acceso no ha estado exento de complicaciones y controversias entre los sujetos obligados y los solicitantes. Uno de los principales obstáculos para ejercer este derecho ha sido la aplicación de los límites o excepciones, debido a la amplitud con la que están recogidos estos conceptos en la propia Ley y que otorga a las instituciones públicas bastante libertad de criterio para invocarlos.

La última garantía para el ejercicio del derecho de acceso es la Jurisdicción contencioso-administrativa y, en última instancia, el Tribunal Supremo, que desde hace dos años aproximadamente ha creado jurisprudencia sobre esta materia, lo que ha permitido aclarar y matizar muchos de los conceptos indeterminados de la norma, como la aplicación de las excepciones al acceso a la información pública.

Cabe señalar que esta jurisprudencia¹ es fruto de las controversias de instituciones públicas como la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Corporación de Radio Televisión Española, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) y el Ministerio de Defensa, entre otros sujetos obligados, que en repetidas ocasiones han llevado sus discrepancias de criterio con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno hasta las últimas instancias del Poder Judicial.

En este sentido, el presente artículo revisa uno de los límites más amplios e indeterminados por la propia Ley 19/2013: la seguridad nacional. Desde 2015, esta limitación ha sido aplicada en diversas situaciones y por diferentes ministerios, incluido el de la Presidencia del Gobierno, para dejar fuera del escrutinio público una parte de su actividad.

El principal objetivo de este estudio es conocer cuáles son las restricciones que existen para aplicar los límites al ejercicio del derecho de acceso, con el fin de garantizar que las excepciones a este derecho sean empleadas de manera proporcionada y justa. El estudio se centra en la seguridad nacional por su carácter de especial relevancia para la convivencia estable y pacífica de la sociedad, ya que esta propiedad la convierte en una poderosa herramienta para los poderes públicos porque pueden invocarlo ante cualquier situación que suponga un mínimo riesgo para la seguridad de los ciudadanos, en detrimento de un posible interés general.

2, Los límites al derecho de acceso a la información pública: la seguridad nacional

El primer límite que establece la Ley 19/2013, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno es la seguridad nacional (Art. 14.1.a) y determina que su aplicación *será justificada y proporcionada* para cumplir con la finalidad de protección, atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto, especialmente, cuando concurren elementos que sean de interés público o privado superior, que justifique el acceso a la información.

Sin embargo, en la Ley de Transparencia no se dan muchas especificaciones que permitan conocer el alcance de este límite y cuál es el objeto o bien jurídico que protege con detalle (Pérez García, 2017). Cuando se acude a la norma que regula la seguridad nacional, la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, ésta se define en su preámbulo como

la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en cumplimiento de los compromisos asumidos; concepto que, hasta la fecha, no había sido objeto de una regulación normativa integra.¹²

Asimismo, la norma indica que son los poderes públicos quienes tienen la responsabilidad de establecer las normas, procedimientos y recursos que les permitan responder con eficacia a los desafíos que presenta la seguridad. Entre esos desafíos se puede destacar la coordinación de los recursos y las políticas existentes, para lograr la conciliación de la seguridad nacional con otros objetivos, como la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos y la coordinación de las distintas Administraciones Públicas españolas, para asumir estas responsabilidades y cumplir con sus obligaciones.

En cuanto al contenido que encierra el concepto de seguridad nacional, Canales Aliende (2021) lo considera amplio y diverso, señalando como principales categorías que lo integran la defensa nacional, la seguridad pública, la acción exterior y la inteligencia, siendo también las más tradicionales. A esta primera clasificación habría que agregarle nuevas áreas como el medio ambiente, la energía, los transportes, el ciberespacio y la estabilidad económica.

Por otra parte, Canales Aliende (2021) hace una observación sobre los recientes acontecimientos mundiales, los cuales han incidido en el concepto de seguridad pública, más allá de lo que se puede llegar a entender del concepto clásico de seguridad nacional, y llega a

calificar el contexto actual de “sociedad de riesgo” teniendo en cuenta nuevos ámbitos de actuación para los poderes públicos, entre los cuales señala el terrorismo islamista, la ciberseguridad y el cibercrimen, el espionaje y la delincuencia económica, la salud pública y la epidemiología.

De este modo, Sánchez de Diego (2022), en un ejercicio de resumen expositivo, llega a representar el concepto de seguridad nacional como una gran esfera, que engloba la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública y la seguridad digital y telemática. Cada uno de estos ámbitos es una esfera independiente pero interrelacionada con las otras en determinados puntos, de manera que las acciones dentro de sus propios ámbitos afectan a/ influyen en las demás.

Guichot y Barrero Rodríguez (2020) observan que hay una serie de límites conectados con intereses públicos considerados superiores y, por lo tanto, se justifica su declaración como secretos oficiales, estando entre estos la seguridad nacional, junto a la defensa, las relaciones internacionales, la seguridad pública o la persecución de los delitos.

En estos casos, la *tónica aplicada* según Guichot y Barrero Rodríguez, es que se reconoce a los responsables que poseen la información *un amplio margen para apreciar el posible perjuicio y la negativa a la divulgación de la información, si puede suponer un perjuicio* para alguno de estos intereses superiores, por lo que concluyen que el resultado *es un control poco intenso* (Guichot y Barrero Rodríguez, 2020, p. 545).

En la propia Ley de Seguridad Nacional se dan algunas pautas generales, donde se indica que la defensa del *superior interés nacional* exige una mejora en la coordinación de las diferentes Administraciones Públicas, buscando *marcos de prevención y respuesta*.

No obstante, en el artículo 10 de la Ley, se determina como ámbitos de especial interés para la seguridad nacional *aquellos que puedan resultar básicos para preservar los derechos y libertades, así como el bienestar de los ciudadanos, y para garantizar el suministro de los servicios y recursos esenciales*. Entre los ámbitos identificados a tal efecto se encuentran: la ciberseguridad, la seguridad económica y financiera, la seguridad marítima, la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, la seguridad energética, la seguridad sanitaria y la preservación del medio ambiente.

En cuanto a la actuación de los responsables públicos y las administraciones, la norma se proclama como herramienta de ayuda para la resolución de los problemas en la actuación de defensa y protección de esta materia, y que viene a integrarse dentro de la regulación vigente, para armonizar el esquema de organización general, establecido por la Estrategia de Seguridad Nacional,³ de 31 de mayo de 2013, bajo la denominación de *Sistema de Seguridad Nacional*, y liderado por el Presidente del Gobierno.

3.Las competencias sobre Seguridad Nacional

En el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional se dispone que esta política pública queda bajo la dirección del Presidente del Gobierno y la responsabilidad del Gobierno, donde además participan todas las Administraciones Públicas.

Los principios básicos que rigen esta política son la *unidad de acción, anticipación, prevención, eficiencia, sostenibilidad, capacidad de resistencia y recuperación, coordinación y colaboración*.

Asimismo, en la Estrategia de Seguridad Nacional, publicada por la web del Departamento de Seguridad Nacional, dependiente del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, se establece que el Consejo de Seguridad Nacional⁴ es el órgano responsable de asistir al Presidente del Gobierno sobre *las estrategias y directrices de la política de Seguridad Nacional y del Sistema de Seguridad Nacional*, en su condición de Comisión Delegada del Gobierno para dichas materias.

Sus funciones vienen determinadas por la Ley de Seguridad Nacional⁵ y por su reglamento,⁶ el Real Decreto 1150/2021, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021.

De manera más concreta, el título I de la Ley de Seguridad Nacional determina cuáles son los órganos competentes de la Seguridad Nacional, que serían los siguientes: las Cortes Generales, el Gobierno, el Presidente del Gobierno, los Ministros, el Consejo de Seguridad Nacional, los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

En definitiva, son los órganos del poder ejecutivo quienes tienen las competencias sobre las Políticas de Seguridad Nacional, y más concretamente, la norma determina que es el Presidente del Gobierno, a iniciativa propia, quien elabora las políticas y medidas a seguir, aunque las debe someter a la aprobación del Consejo de Ministros, y deben ser revisadas por periodos de tiempo de cinco años, o cuando lo precisen las circunstancias del entorno estratégico.

Una vez que las estrategias y planes son aprobados por el Gobierno, se presentan ante las Cortes Generales tal y como establece la Ley. Esto se realiza mediante una Comisión Mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional, según disponen los reglamentos de las Cámaras, con el fin de garantizar la participación de las Cortes Generales y de mantener informados a estos órganos sobre las medidas e iniciativas que se estén llevando a cabo en la Política de Seguridad Nacional. Aunque se establece que el Gobierno deberá *comparecer anualmente*,⁷ cabe señalar que esta comparecencia es meramente informativa, para dar cuenta de la evolución y trayectoria del Plan de Seguridad Nacional, ya que no se establece ninguna otra obligación en la normativa a seguir. Solo en la disposición adicional cuarta se menciona la comunicación pública del sistema de Seguridad Nacional, que especifica que se deberá contar con una *política informativa para situaciones de crisis*, cuya coordinación quedará a cargo de la autoridad que ejerza de Portavoz del Gobierno.

Con respecto a las obligaciones de información, el Real Decreto 1150/2021 hace referencia a una escueta mención de la integración de la información de seguridad nacional, donde se establece que se adoptarán *soluciones tecnológicas*, basadas en la gestión del conocimiento y en las técnicas de Inteligencia Artificial para evaluar la situación de seguridad y el apoyo en el análisis estratégico. Asimismo, se establece que se desarrollarán las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno, como instrumento de gestión para el Sistema de Seguridad Nacional, que se configura como elemento de coordinación y para el intercambio de información clasificada en materia de gestión de crisis (Aba Catoira, 2019).

Es decir, las funciones y competencias de información sobre seguridad nacional son exclusivas del Gobierno de la nación, y se establecerán los canales de información necesarios para garantizar la coordinación con los organismos homólogos en los distintos niveles de la Administración Pública, para garantizar la respuesta unánime y sincronizada en situaciones que requieran la puesta en marcha de la Estrategia de Seguridad Nacional.

No se destaca, por lo tanto, ninguna otra función de comparecencia u obligación de rendición de cuentas por parte del Gobierno acerca del desarrollo, ejecución y alcance de los objetivos, que está llevando a cabo en la ejecución de esta política.

4. Los límites del Poder Ejecutivo para apelar al límite de la seguridad nacional

Como se ha podido observar en las principales normas que regulan la Política sobre Seguridad Nacional en España, el Gobierno goza de un amplio margen de maniobra para desarrollar las acciones que estime necesarias, con un escaso control por parte de los otros órganos competentes, ya que solo deben ser informados acerca de las iniciativas y medidas ejecutadas por el Gobierno.

Por lo tanto, cuando el ciudadano pide información que se acerca a alguno de los ámbitos que afectan a la seguridad nacional, este límite aparece con contundencia, ya que en el caso del derecho de acceso a la información pública, la Ley 19/2013, de Transparencia⁸ apenas indica cómo debe aplicarse este límite, más allá de instar a los responsables de la información solicitada a ser proporcionados y justificar la negación de acceso a la información, así como establecer la motivación para inadmitir una solicitud.

Con respecto a la concurrencia de los límites, Sánchez de Diego (2022) reflexiona sobre los temas que afectan directamente a la seguridad nacional, como pueden ser la defensa o las relaciones exteriores de España, poniendo de ejemplo una solicitud de información relacionada con los programas informáticos que utilizan los empleados de las Delegaciones Diplomáticas en su relación con la OTAN, o información relativa a grupos armados y terroristas que puedan prevenir atentados en territorio español.

El argumento de la seguridad es una de las razones más habituales que se emplean para limitar los derechos de las personas, por lo que el derecho positivo lo suele tener previsto (Fernández Rodríguez, 2017), y se puede comprobar en diferentes normas internacionales. Por ejemplo, los artículos 8, 10 y 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. No obstante, Fernández Rodríguez (2017) observa que alegar razones de seguridad para limitar la libertad en general, o ciertos derechos en particular, *a veces carece de justificación y oculta motivaciones en exceso restrictivas*.

En este sentido, existen contenidos que, aunque se encuentren dentro del ámbito de la seguridad nacional, o estén estrechamente relacionados con las relaciones exteriores de España, quedarían fuera de esta limitación por no suponer un riesgo para la seguridad, como puede ser la cooperación al desarrollo o materias de índole cultural.

Guichot y Barrera Rodríguez (2020) indican que la aplicación de los límites relativos a estos temas de la seguridad nacional, la defensa, las relaciones internacionales y la seguridad pública, junto con las políticas estatales de cambio de moneda, monetarias y económicas, y medio ambiente, están sometidas al test del perjuicio y al test del interés público. Así que la noción de seguridad nacional, de la defensa y de las relaciones internacionales como límite de acceso a la información *debe ser interpretada de forma estricta* según los autores, de modo que no se pueda utilizar para proteger informaciones que puedan revelar violaciones de los derechos humanos, corrupción pública, errores administrativos o informaciones simplemente embarazosas para funcionarios o autoridades públicas.

En la aproximación que hacen sobre el Derecho español, Guichot y Barrera Rodríguez observan que se aplica la negativa a la divulgación de la información si puede suponer un perjuicio para alguno de los intereses superiores mencionados. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el enjuiciamiento se da por parte del órgano de control, que es favorable al respeto del margen de apreciación del sujeto que tiene la información, respecto al posible perjuicio derivado de la divulgación, y que solo admite muy marginalmente que pueda concurrir un interés superior prevalente. En la práctica y con carácter general, se descarta sin mayor razonamiento, o con un razonamiento que, en realidad, se confunde con el *test de perjuicio* (Guichot y Barrera Rodríguez, 2020).

En las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁹ (R-0718-2018) se menciona la doctrina de otros tribunales como el de la Audiencia Nacional, en la sentencia de 7 de noviembre 2016 donde señaló que: *si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado, deberá de acreditarlo*. Asimismo, el Consejo de Transparencia reitera su criterio interpretativo número 2 de 2015 que concluye que *los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación, ni absolutamente en relación a los contenidos*, y que la invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada a la protección concreta de un interés racional y legítimo (R-0718-2018, FJ-6).

A menudo, los límites establecidos por la Ley de Transparencia están conectados y se invocan de manera conjunta, sin que los contornos queden claramente definidos. Además, en muchas ocasiones los límites se conectan con los secretos oficiales, aunque en la Ley de Transparencia no hay una expresa conexión entre la normativa sobre secretos oficiales y los límites al derecho de acceso (Guichot y Barrera Rodríguez, 2020).

El concepto de seguridad nacional incluye, entre otros contenidos, la protección de la integridad física de los máximos representantes políticos de la Nación. En estos supuestos, este límite es, a veces, la seguridad nacional y, otras veces, la seguridad pública, por lo que tampoco se puede dar información acerca de los desplazamientos del Presidente del Gobierno o de los miembros de la Casa Real, ni sobre los planes de su seguridad; pero sí podría darse información que no suponga un riesgo en este sentido que, como señalan Guichot y Barrera Rodríguez, sería la información sobre el coste de dichos desplazamientos, la identidad de sus acompañantes, mientras no sean miembros de seguridad, el coste de desplazamientos a actos no oficiales, o si se han utilizado recursos públicos para organizar o asistir a este tipo de actos, por quedar fuera de sus obligaciones como cargos públicos.

Del mismo modo, una vez que ha transcurrido un plazo de tiempo razonable, como puede ser más de un año, o al finalizar la legislatura de un gobierno concreto, se podría dar acceso al listado de viajes que ha realizado el presidente o cada uno de los ministros de dicho gobierno, con cargo al presupuesto público de las instituciones que presiden.

Establecer un periodo de tiempo resulta importante para evitar las consecuencias que pudiera tener la publicación de esta información para la seguridad pública, como sucede con la desclasificación de la información secreta que, una vez transcurrido un periodo de tiempo, el riesgo para la seguridad se supera y, por lo tanto, el límite deja de estar justificado, llegando a resultar desproporcionado.

Cabe recordar que *los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos*, y que *su aplicación no será en ningún caso automática* según el criterio interpretativo de la Agencia Española de Protección de Datos.¹⁰ Fernández Rodríguez (2017, p. 136) considera que tampoco se deben aplicar los límites por materias, como un todo, y establecer que *toda la información de una determinada materia queda excluida del conocimiento público. Lo que hay que hacer es emplear un test del daño, para analizar si la información solicitada provoca o no, un perjuicio efectivo, concreto y evaluable a una de las categorías de la lista de límites*. En definitiva, la ponderación debe realizarse en cada caso concreto, atendiendo al *test del interés público*.

En este sentido, Cotino (2015) afirma que *lo más importante*, además del listado de límites y su aplicación, *son las pautas para la ponderación de esos límites y el derecho de acceso* (Cotino, 2015, p. 118), con el fin de discernir si existe un interés superior para la publicación de la información.

5.El caso de Civio: BOSCO, los viajes del G45 y la seguridad nacional

En diciembre de 2023 se cumplirá una década de la regulación de la transparencia en España, gracias a la aprobación de la Ley 19/2013. Esta norma supuso una novedad en el procedimiento de su tramitación, ya que el Gobierno empleó la consulta pública a través de la web del Ministerio de la Presidencia y la comparecencia de expertos en la Comisión Constitucional del Congreso para asesorarse (Martínez Isidoro, 2016). Ambos procedimientos no se habían hecho con anterioridad en la tramitación de leyes.

No obstante, desde el inicio de su procedimiento y su posterior aprobación, la Ley de Transparencia española ha sido muy comentada y criticada por diferentes sectores, tanto desde la sociedad civil, como en el ámbito académico y en la propia política. En este sentido, Elisa de la Nuez, abogada del Estado y miembro de Hay Derecho,¹¹ declaró en numerosas ocasiones que *el hecho de tener aprobada una ley, no iba a cambiar la cultura política y administrativa de la noche a la mañana, pues es necesario un cambio de cultura y eso costará bastante*”, como demuestra la experiencia de los últimos diez años.

Como se ha observado en apartados anteriores, los órganos destinados a vigilar y garantizar el derecho de acceso a la información pública han establecido unos criterios interpretativos acerca de cómo se deben aplicar los límites que establece la Ley 19/2013. Sin embargo, algunos de estos límites resultan demasiado amplios tal y como están configurados en la propia Ley. Asimismo, el control sobre cómo deben aplicarse parece difuso, y solo se establecen las garantías de la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo y del Tribunal Supremo.

Con respecto a la invocación del límite que establece la seguridad nacional, se han dado una serie de casos de especial relevancia tanto por el contenido de la información solicitada, como por la respuesta de las Administraciones a quienes les han solicitado la información, que se han negado a facilitarla, basándose en el argumento de la vulneración de la seguridad.

Fundación Civio¹² es una ONG dedicada al periodismo de investigación basado en la transparencia y el derecho de acceso a la información pública y destaca por ser una de las primeras organizaciones españolas en defender este derecho en prácticamente todos los sectores sociales.

Uno de los casos que más ha enfrentado a esta organización con el Gobierno es la controversia con el Ministerio de Defensa. Este conflicto ha durado más de cinco años y comenzó en 2016

con motivo del viaje a Marruecos del ministro de Asuntos Exteriores que, en 2016, era Don José Manuel García-Margallo. El motivo del viaje era la inauguración¹³ de la primera fase de la planta de energía solar, que había sido construida por varias empresas españolas en Uarzazat; además, el ministro asistía en calidad de invitado de honor del rey Mohammed VI. Por lo tanto, se puede afirmar que era un viaje de protocolo, pues no había indicaciones de que se fueran a tratar temas sobre la seguridad de las fronteras de España u otros temas de índole de la defensa nacional.

En dicho viaje, el ministro fue acompañado por 17 altos cargos, 26 periodistas y 12 representantes de las empresas adjudicatarias (SENER, TSK o Acciona). Sin embargo, esta información no fue entregada en el momento de la solicitud: noviembre de 2015, ya que el Ministerio de Defensa apeló a la Ley de Secretos Oficiales y a los límites de seguridad de la Ley de Transparencia. Se inició así un *viaje tortuoso*¹⁴ de la ONG con el responsable de Defensa que comienza con la interposición de un recurso de Civio ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, quien estimó parcialmente la solicitud, e instó al Ministerio a facilitar la información.

Defensa llevó a la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo la Resolución del Consejo de Transparencia y la Sala de la Audiencia Nacional estimó parcialmente el recurso de apelación que presentó el Ministerio, pero solo le instó a dar la información a partir de diciembre de 2014 (fecha en la que entró en vigor el Título I de la Ley 19/2013, de *Transparencia de la actividad pública*). No obstante, el Ministerio acató la sentencia y facilitó la información a otro medio de comunicación –*El País*–, que lo había solicitado posteriormente a la petición de Civio, pero continuó sin facilitársela a la ONG. Por su parte, Civio presentó un recurso de casación ante el Tribunal Supremo contra la sentencia de la Audiencia Nacional que, en 2020,¹⁵ falló a su favor, afirmando que la norma (de transparencia) *no contiene ninguna limitación del derecho de acceso a la información por razón de la antigüedad o actualidad de la información pública*.

Antes de la sentencia del Alto Tribunal, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante resolución -R/0429/2015 y R/0509/2015–,¹⁶ ya había concluido que el transporte que se realiza con cargo a fondos públicos y haciendo uso de material de carácter público, enmarcado dentro de las actividades públicas y desempeñado por el Grupo 45 de la Fuerza Aérea Española, debía proporcionarse la información relativa a los pasajeros acompañantes de las autoridades, que habían sido transportadas por el mencionado Grupo de la Fuerza Aérea Española¹⁷ desde el año 1976, o desde el momento en que estuvieran disponibles los registros. Además, en el caso de que no estuvieran disponibles, debería argumentarse adecuadamente la imposibilidad de dar la información de fechas anteriores.

Con respecto a la información relativa a los viajes de la Presidencia del Gobierno y/o la Casa Real, el Consejo de Transparencia consideró que no se incluiría la información que había *sido clasificada* antes de ser proporcionada al Ejército del Aire, y que la información que se proporcionara no contendría datos sobre la tripulación, ni sobre el personal de seguridad que se desplazase en dichos viajes para garantizar su seguridad.

5.1. Viaje a Estados Unidos

Sin embargo, este no es el primer caso de *viajes* conflictivos para la transparencia, ya que al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, en 2018, también se solicitó información sobre el viaje realizado por el Presidente del Gobierno acompañado de su cónyuge a Estados Unidos, con detalle de los actos oficiales previstos en la agenda, donde participara la

cónyuge, y la relación de gastos de la misma durante el viaje, con cargos a los fondos públicos del viaje.¹⁸ El Ministerio contestó con silencio administrativo negativo, por lo que el solicitante de información reclamó ante el Consejo de Transparencia.

Como primera alegación, el Ministerio remitió a la página web oficial de la Moncloa, en el apartado *Agenda*, donde afirmaron que se publican los viajes y actividades del Presidente del Gobierno en virtud de sus funciones públicas. En este apartado, se publica el lugar y los datos de los desplazamientos previstos y realizados, salvo los contenidos que se consideran protegidos por los límites del artículo 14 de la Ley 19/2013, y los informes sobre movimientos de aeronaves militares y los planes de protección de autoridades y pasajeros, porque se consideran “materia clasificada”.

En la R-0652-2018 del CTBG, en sus fundamentos jurídicos vuelve a recordar que la interpretación de los límites de la Ley de Transparencia debe hacerse de manera estricta, cuando no restrictiva, tanto en las limitaciones que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, como de las causas de inadmisión de solicitudes de información, remitiendo a la interpretación del Tribunal Supremo que realizó en recurso de casación en 2017.

En cuanto a los contenidos, el Consejo consideró que remitir a la Agenda publicada en la web de La Moncloa no aportaba ningún tipo de información que guardase relación con el viaje oficial mencionado en la solicitud, mientras que la información señalada como *secreto oficial* debía cumplir la premisa principal, que es la existencia de una declaración previa de secreto, y que no se había aportado en el procedimiento de alegaciones.

Por lo tanto, el Consejo de Transparencia hizo una reflexión sobre si era posible que la información acerca de los gastos de viaje podía atentar contra la Seguridad y Defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. La respuesta a la que llegó el órgano garante fue *claramente negativa*, puesto que la relación de los gastos de viajes no suponía un riesgo para *el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los ciudadanos*, ni ponía en riesgo la integridad física de los mismos, ni se trataba de difundir información que alterase los planes de defensa militar de las fronteras españolas o la integridad territorial, o la capacidad de repliegue militar; así como tampoco afectaba a ningún procedimiento judicial penal en curso, ni afectaba en modo alguno a la intimidad de personas físicas - FJ7 R-0652-2018-.

Por lo tanto, la conclusión final del Consejo fue que no había justificación con motivo de los límites a la transparencia y que la relevancia pública del conocimiento de la información solicitada, como instrumento de rendición de cuentas, tal y como se había destacado, le llevaba a concluir *que no procede la aplicación de ningún límite al acceso a esta información*.

5.2. BOSCO y el bono social de energía

El caso del bono social es otra de las controversias que ha marcado la tensión entre la seguridad nacional y el derecho de acceso a la información pública. De nuevo, la organización Civio quiso acceder al programa informático llamado BOSCO,¹⁹ desarrollado y utilizado por la administración pública española para gestionar las solicitudes de los beneficiarios del bono social de energía. El motivo de esta solicitud estaba en la presunción de un fallo de ejecución o error en el diseño del código, ya que se estaba negando el bono social a numerosas personas que cumplía con los requisitos para ser beneficiarios.

Este caso resulta especialmente relevante porque la justificación que alegó el Ministerio para la Transición Ecológica²⁰ para negar el acceso al código fuente se basaba en una aplicación poco detallada de los límites que establece la Ley de Transparencia.

En la resolución del CTBG R-701/2018, el Ministerio explicaba que, en primer lugar, la inadmisión de la solicitud se daba porque el código fuente no se consideraba información pública, según el artículo 13 de la Ley de Transparencia, al no ser ni *contenidos* ni documentos, sino programas informáticos, entendiéndose por la definición de este tipo de programas como las operaciones que, en un orden determinado, ejecutan ciertas máquinas, como instrucciones que permiten a una computadora realizar funciones diversas.²¹

Por otra parte, el Ministerio seguía argumentando que el acceso a la información pública sería limitado según el apartado 1, del artículo 14, de la citada Ley 19/2013, cuando suponga un perjuicio para la seguridad pública (letra d), el secreto profesional (letra j) y la propiedad intelectual e industrial, y en estos preceptos se amparaban al considerar que la divulgación del código fuente supondría un perjuicio para la seguridad pública, ya que al facilitar a un tercero esta información se podría afectar a la seguridad de la propia Administración, debido a que las propias especificaciones técnicas del programa y de sus vulnerabilidades, daría la posibilidad de sufrir ataques informáticos. *Ante este riesgo, se deben adoptar las medidas de salvaguardia necesarias, incluyendo la denegación del acceso a este tipo de información (R-701/2018).*

Asimismo, la cesión de la documentación del código de la aplicación podría ser utilizado por terceros para replicarla, vulnerando de este modo la propiedad intelectual e industrial del programa creado por la Administración Pública; por último, el Ministerio también señaló que no quedaba *acreditado* un interés público o privado superior que justificase el acceso, en referencia al juicio de ponderación o test de interés, que debe realizarse antes de aplicar algunas de las limitaciones que establece la Ley de Transparencia.

Por su parte, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en sus fundamentos jurídicos destacó, una vez más, la doctrina del Tribunal Supremo²² que obliga a interpretar de forma estricta tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, como las causas de inadmisión de solicitudes de información enumeradas en el artículo 18.1.

Los límites que invocó la administración fueron la defensa nacional y de la seguridad pública, pero el Consejo indicó que se apelaban *sin argumentar mínimamente por qué* y consideró que tanto la seguridad nacional como la seguridad pública no se podían ver afectadas, tal y como argumentaba el Ministerio, ya que la información solicitada no hacía referencia a información general de la organización, ni a la estructura de la aplicación informática, que fue creada para gestionar la comprobación del cumplimiento de las condiciones para ser beneficiario del bono social.

De este modo, el Consejo de Transparencia afirmaba que no compartía la aplicación de estos límites y resolvía parcialmente en favor de la solicitud de Civio, por lo que instaba al Ministerio para la Transición Ecológica a remitir al solicitante la información sobre la aplicación telemática, que permite al comercializador de referencia comprobar si el solicitante del bono social cumple con los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable. Asimismo, debía facilitarse la especificación técnica de dicha aplicación y el resultado de las pruebas realizadas para

comprobar que la aplicación implementada cumplía con la especificación funcional, así como cualquier otro entregable que permitiera conocer el funcionamiento de la aplicación.

Como la resolución del Consejo solo exigía el acceso parcial y no respaldó la difusión del código fuente, la organización Civio²³ acudió al Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, pero, en este caso, la justicia administrativa le denegó el acceso, basándose en el argumento de la seguridad pública y la propiedad intelectual, por lo que en la actualidad se encuentran en un proceso de recurso de apelación.

Sobre este tipo de casos de solicitud de acceso a programas informáticos utilizados por la administración pública, Gutiérrez David (2021) hace un análisis de la doctrina administrativa y de la jurisprudencia que evidencia que cada vez son más frecuentes las solicitudes de información que tienen por objeto el acceso al código fuente de las aplicaciones informáticas, y a juicio del Consejo de Europa dichas obligaciones de transparencia pueden consistir en la divulgación pública de información sobre el sistema en cuestión, sus procesos, los efectos directos e indirectos sobre los derechos humanos, y las medidas tomadas para identificar y mitigar los impactos adversos del sistema en los derechos humanos.

En términos de proporcionalidad y justificación, el acceso a los códigos fuentes de los algoritmos públicos que afectan a los derechos de los ciudadanos, quedaría por encima de la propiedad intelectual e industrial de una creación de naturaleza pública, pues como señala Gutiérrez David (2021) la imposición de obligaciones de transparencia posibilitaría la supervisión de los sistemas de inteligencia artificial, con el fin de ser una doble garantía: comprobar si el programa está correctamente diseñado, y si la solución que aporta cumple con las finalidades previstas y es la mejor solución posible.

Una de las grandes cuestiones que plantea Boix Palop (2020) relacionadas con la toma de decisiones por parte de los programas informáticos de la Administración es la relativa al control de estas formas de inteligencia y cómo, empleando no solo la tecnología disponible sino también el Derecho, tratar de encuadrar su desarrollo a fin de evitar problemas futuros, como los fallos de ejecución, u otros que todavía no han sido previstos.

6.La aplicación de los límites según los tribunales

Entre 2015 y principios de 2023, el Consejo de Transparencia acumula 279²⁴ resoluciones recurridas, de los cuales seis han llegado hasta el Tribunal Supremo de Justicia, quien hasta ahora siempre ha fallado a favor del órgano garante.

Sobre este aspecto, cabe señalar la importancia de la Sentencia 1565/2020 sobre el recurso de casación que había interpuesto la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), por el acceso a las resoluciones sancionadoras de los expedientes tramitados por la CNMV frente al Banco Popular, ya esta sentencia avaló el criterio del Consejo de Transparencia sobre una interpretación amplia del derecho de acceso a la información pública (Martínez Isidoro, 2021). En cuanto a los conflictos con las administraciones públicas del Estado, el caso del Ministerio de Defensa que llevó al Consejo de Transparencia ante el Alto Tribunal, por la controversia para dar acceso a la información relativa al listado de pasajeros y acompañantes de la flota del Grupo 45 de las Fuerzas Aéreas Españolas, se acabó fallando a favor del Consejo, resolviendo una vez más que el derecho de acceso a la información pública, se reconoce de una manera amplia, y que la aplicación de los límites debe ser justificada, de manera clara y detallada.

El Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo²⁵ también ha resuelto que debe prevalecer el *derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla*, salvo que existan causas justificadas para limitar el acceso, en línea con las excepciones recogidas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, y cuando las circunstancias concretas de cada caso, ponderando los intereses en conflicto, resulten de relevancia y trascendencia para negar el acceso a la información.

Sobre este aspecto, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno afirma en más de una resolución²⁶ que *viene observando una interpretación extensiva de los conceptos contenidos en determinados límites*, donde es necesario –aunque él lo llama *conveniente*– identificar y precisar los criterios y condiciones que justifican la aplicación de dichos límites.

En el caso de la protección de datos personales, otras de las excepciones al derecho de acceso a la información pública (Guichot, 2014), el órgano garante explicaba que la solicitud de los nombres y apellidos de los pasajeros transportados por el Grupo 45 de la Fuerza Aérea Española no resultaban especialmente protegidos por la normativa de protección de datos, ya que no se refería a ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud, vida sexual o comisión de infracciones penales o administrativas.

La importancia de esta información residía en saber si los datos eran meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente, ya que según las funciones y competencias del Grupo 45 de la Fuerza Aérea Española, se dedica en exclusiva a misiones de transporte de autoridades y, por lo tanto, la información solicitada tenía por objeto identificar si las personas que habían sido transportadas por el mencionado Grupo de la Fuerza Aérea Española, se encontrarían dentro de su actividad pública, o por el contrario, se estaba haciendo un uso indebido del activo público que es Grupo 45 de la Fuerza Aérea.

En este supuesto, se volvía a reiterar que en ningún caso se pueden aplicar los límites de manera automática y deberá analizarse si la petición de información supone realmente un perjuicio, mediante el conocido *test del daño*, para determinar el grado concreto, definido y evaluable del perjuicio.

Asimismo, el acceso a la información clasificada es un límite que no tiene mucha interpretación, pero a juicio del Consejo de Transparencia se debe aportar la normativa concreta y el acto de clasificación expreso (Martínez Isidoro, 2022), con el fin de fundamentar la clasificación del contenido. La ausencia de este tipo de justificación puede conducir a la autoridad garante de la transparencia a concluir que no procede limitar el acceso a la información, como sucedió con el caso del listado de pasajeros que viajaban junto a autoridades transportadas por el Grupo 45 de la Fuerza Aérea española.

De este modo, el Consejo de Transparencia, llega a concluir en su R-0652-2018 que la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno pretendía dotar de condición de información clasificada *con carácter general* a la información sobre viajes del Presidente del Gobierno, algo que, dados los precedentes y analizando la naturaleza de la información, no cabía en dicha categoría.

7. Conclusiones

En el estudio realizado se observa que la cultura de la transparencia en España todavía afronta desafíos importantes, siendo en este caso la aplicación de los límites que, a punto de cumplir una década de regulación del derecho de acceso a la información pública, se siguen aplicando de una manera poco proporcionada y, en ocasiones, injusta.

Atendiendo a los preceptos que establecen las normas de seguridad analizadas, junto con la regulación de la transparencia a nivel estatal, se llega a una primera conclusión: es imprescindible y necesario realizar un *test de daño* o de *interés público superior*, valorando las circunstancias y contexto concreto de cada solicitud, pues como se ha podido comprobar, aunque algunos datos e informaciones solicitados se encuadran dentro de los ámbitos de la seguridad nacional, no tienen por qué suponer una vulneración de la protección de bienes públicos, como la defensa y la seguridad del Estado o de los ciudadanos.

Se advierte por parte de diversos autores que se vienen aplicando de manera sistemática, cuando no automática, las excepciones a la transparencia cuando los contenidos solicitados se acercan al ámbito de la seguridad nacional. Incluso se llegan a invocar en situaciones que mínimamente están relacionadas con la seguridad pública, como es acceder a un código fuente de un programa informático de la Administración, utilizado para gestionar expedientes, que nada tiene que ver con la defensa o seguridad, mientras que sí afecta a los derechos sociales de los ciudadanos.

La amplitud del concepto de seguridad nacional permite a los custodios de la información pública negar el acceso a dicha información en muy variadas ocasiones, especialmente si se refiere a altos cargos de la Administración y del Gobierno, como es el caso de los viajes oficiales, o los fondos destinados a cooperación exterior.

Es cierto que en estos ámbitos no se puede dar cualquier tipo de información, ni tampoco se puede permitir el acceso de manera automática, pero por este motivo, tanto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como los tribunales españoles, han señalado la necesidad de realizar el test de interés público, o el juicio de ponderación de los intereses en conflicto, tal y como se viene realizando en otras excepciones al derecho de acceso, como es la protección de datos personales.

En cuanto a los casos estudiados, se concluye que hay una aplicación del límite de seguridad nacional casi automática, sobre todo, en aquellos casos en que se solicita información sobre la actividad exterior de las autoridades, en referencia a personas que las acompañan, o que pueda causar cierta alarma social por existir algún tipo de fallo o equivocación, por parte de la Administración. En estos casos, se ha optado por denegar la información, o retrasar al máximo el acceso, como ha sucedido con los viajes realizados por el Grupo 45 de la Fuerza Aérea Española.

Se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que en el momento en que se solicita información relativa a los miembros del gobierno, la vulneración de la seguridad nacional aparece casi sin excepción, y automáticamente se activa el silencio administrativo, lo que implica que no se va a dar la información. Sin embargo, lo más preocupante de esta situación es que se ha observado que ni siquiera se argumenta o justifica por parte de las Administraciones por qué estas solicitudes de información ponen en riesgo la seguridad nacional, salvo cuando así lo ha exigido el Consejo de Transparencia.

En este sentido, cabe señalar que la aplicación del límite de la seguridad nacional tiene un tratamiento similar a los contenidos que se acercan a la información declarada como *secreto oficial*, pues el poder ejecutivo dispone de un poder poco controlado por el resto de órganos competentes, para decidir qué es información secreta o qué información vulnera la seguridad nacional. Se puede considerar que su única limitación es mantener informados al Consejo de Ministros y a las Cortes Generales. Solo en la Comisión Mixta Congreso-Senado se pueden llevar a cabo las comparecencias pertinentes tanto del presidente, como de los representantes del Gobierno que en cada momento se estimen como portavoces, presumiendo que en dicha Comisión se les hará el control debido sobre las actuaciones llevadas a cabo al amparo de la seguridad nacional.

En cualquier caso, y recordando las explicaciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversos recursos, no queda lo suficientemente justificada la alusión a la seguridad nacional, por afectar al ámbito de la seguridad pública la difusión de información concreta acerca de cómo actúa un programa informático, cuyo objetivo es la gestión de la comprobación del cumplimiento de las condiciones para ser beneficiario del bono social.

La justificación que establece la Ley 19/2013, de Transparencia, en la aplicación de los límites del artículo 14, se ha visto que las Administraciones Públicas y el Gobierno no la realizan en los términos adecuados, pues hasta ahora solo presentan una enunciación de los motivos, sin probar con razones convincentes, documentos o incluso testimonios, si fuera necesario, que la difusión de la información va en contra de los intereses de seguridad y protección de la nación.

En cuanto a la proporcionalidad en la aplicación de los límites, también se observa una descompensación en la negativa a facilitar el acceso a determinados contenidos, pareciendo que detrás de la negativa existe un interés de protección, pero hacia el provecho de determinados sujetos en detrimento del interés público.

Se desconoce si los titulares de los Ministerios de Defensa y de la Presidencia han llegado en algún momento a comparecer en la Comisión Mixta de Congreso-Senado de Seguridad Nacional, para dar alguna explicación de cómo la información solicitada sobre los viajes del Grupo 45 de las Fuerzas Aéreas Españolas supone una vulneración de las estrategias de seguridad nacional, teniendo en cuenta que este es uno de los mecanismos de control parlamentario que establece la Ley de Seguridad Nacional. Aunque de la lectura de sus preceptos no se desprende que exista alguna obligación del Gobierno para informar sobre temas de transparencia relacionados con la seguridad nacional.

En definitiva, se concluye que hay un amplio catálogo de información relacionada con la actividad pública de los miembros del Gobierno que, aunque se encuentra en las lindes del ámbito de la seguridad nacional, se podría dar sin que suponga un riesgo, como han ido mencionado los autores estudiados.

Los costes de los desplazamientos oficiales, el listado de acompañantes de las autoridades con mayor o menor grado de identificación –pueden mencionarse solo los cargos o profesiones–, el tipo de actos a los que acuden, etc., son datos que no deben afectar a los derechos y libertades de los ciudadanos, sino todo lo contrario, la negativa sin límite a dar esa información por motivos indeterminados de seguridad nacional, sí que vulnera el derecho de los españoles a saber si los

cargos públicos de alto nivel utilizan los recursos del Estado para cumplir con sus obligaciones, o se exceden en el uso de los mismos para su disfrute personal.

Del mismo modo, el acceso a los datos de los programas informáticos desarrollados y empleados por las Administraciones Públicas debería estar entre las obligaciones de transparencia, con el fin de garantizar su adecuado empleo y funcionamiento, especialmente cuando afectan a los derechos de los ciudadanos y su acceso a los recursos sociales.

La aplicación de los límites de la transparencia que afectan a la seguridad o a la protección de los derechos de creación de la Administración –como el intelectual o industrial-, en los términos que se han estudiado demuestra que todavía la Administración Pública española no ha asimilado la cultura de la transparencia y se percibe a sí misma en una situación de superioridad moral frente al ciudadano que ejerce el derecho de acceso a la información pública.

En este sentido, la labor de los órganos garantes y, en especial, la doctrina que el Tribunal Supremo va elaborando, son la principal herramienta de palanca para cambiar esa situación, demostrando que la invocación de los límites no puede realizarse de manera acelerada, justificada simplemente porque la información solicitada se refiere a vehículos militares, desplazamientos de la presidencia, o información técnica de la Administración, que si bien es cierto que son contenidos sensibles y requieren de un tratamiento meticuloso en su exposición pública, no es motivo suficiente para negarla, cuando se demuestra que sí existe un verdadero interés general y resulta de relevancia su conocimiento público.

¹MARTISI, B.C. ¿Quién lleva la transparencia a los tribunales? [Artículo sobre las entidades estatales que más juicios acumulan contra las resoluciones del Consejo de Transparencia], en *Revista Haz*, 5 de febrero de 2021.
<https://hazrevista.org/transparencia/2021/02/quien-lleva-transparencia-tribunales/>
(consultado el 10 de diciembre de 2023).

² Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Preámbulo de la ley.

³Estrategia de Seguridad Nacional actualizada al año 2021
<https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017> (consultado el 10 de diciembre de 2023).

⁴ El órgano del Consejo de Seguridad Nacional: <https://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/consejo-seguridad-nacional> (consultado el 10 de diciembre de 2023).

⁵ Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional

⁶ Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021.

⁷ En los artículos 13, 14 y 15 de la Ley 36/2015 sobre las Cortes Generales, el Gobierno y el Presidente del Gobierno, respectivamente, se establecen las competencias de estos de órganos, las cuales se constituyen principalmente en ejecutar y dirigir la política de Seguridad Nacional

⁸ Artículo 18. Causas de inadmisión.

⁹ Resolución 718/2018 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno –CTBG- (R/0718/2018; 100-001961), contra el Ministerio de Fomento por la solicitud de información sobre el Sistemas de Gestión de Puentes. En concreto, la solicitud pedía los datos de las inspecciones realizadas en los últimos 10 años y las fichas de los resultados de dichas inspecciones. El Ministerio alegó motivos de “seguridad informática”, además de un esfuerzo de reelaboración, y posteriormente, argumentó al Consejo que la publicación de dichos datos podría dar lugar a *interpretaciones erróneas que daría lugar a una desinformación para los usuarios o alarma social, objetivo totalmente contrario a lo establecido en la ley de transparencia.*

¹⁰ Criterio Interpretativo (CI) 002/2015, de 24 de junio de 2015, p. 5.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos adoptarán conjuntamente los criterios de aplicación, en su ámbito de actuación, de las reglas contenidas en el artículo 15 de esta Ley, en particular en lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se contuviesen en la misma, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.

¹¹ Elisa de la Nuez es Secretaria General de la Fundación Hay Derecho, siendo abogada de reconocido prestigio para el despacho GC Legal y Abogada del Estado en excedencia. <https://www.hayderecho.com/quienes-somos/> (consultado el 10 de diciembre de 2023).

¹² Civio.es, organización sin ánimo de lucro dedicada al periodismo de investigación basado en el derecho a saber y la transparencia. Desde 2012, es una las organizaciones referentes en España en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública, siendo responsable de proyectos tan destacados como mostrar gráficamente el número de indultos concedidos por el Gobierno español desde 1996 hasta la actualidad, ilustrar gráficamente el reparto de los presupuestos generales del Estado o ilustrar las relaciones de responsables públicos con empresas beneficiarias de concursos públicos.

¹³ Noticia publicada en ABC España el 5 de mayo de 2016: “Mohamed VI inaugura la mayor planta solar del mundo, construida por un consorcio español”, https://www.abc.es/espana/abc-mohamed-inaugura-mayor-planta-solar-mundo-construida-consorcio-espanol-201602050217_noticia.html (consultado el 10 de diciembre de 2023).

¹⁴ Publicación de Civio relatando el conflicto de los viajes oficiales en avión: <https://civio.es/tu-derecho-a-saber/2021/06/08/defensa-informa-5-anos-despues-de-los-pasajeros-de-los-vuelos-oficiales/> (consultado el 10 de diciembre de 2023).

¹⁵ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, número 306/2020. Disponible en: <https://civio.es/novedades/2020/03/03/el-supremo-da-la-razon-a-civio-y-todas-las-administraciones-tendran-que-dar-acceso-a-informacion-anterior-a-la-entrada-en-vigor-de-la-ley-de-transparencia/>

y

<https://www.documentcloud.org/documents/6792912-Sentencia-Recurso-de-casaci%C3%B3n.html> (consultado el 10 de diciembre de 2023).

¹⁶ Resolución disponible en la publicación de Civio <https://civio.es/tu-derecho-a-saber/2016/05/31/defensa-oculta-la-identidad-de-los-acompanantes-de-las-autoridades-en-los-viajes-oficiales/> (consultado el 10 de diciembre de 2023).

¹⁷ El GRUPO 45 de Fuerzas Aéreas depende del Mando Aéreo de Combate (MACOM) y su misión principal: *es el transporte de autoridades, al servicio de la Casa Real y de los máximos dignatarios del Gobierno español*. También presta apoyo al transporte de personal y material de las Fuerzas Armadas, realiza misiones de aeroevacuaciones médicas y presta servicios de ayuda humanitaria, cooperación internacional y apoyo a la población. <https://ejercitodelaire.defensa.gob.es/EA/ejercitodelaire/es/organizacion/unidades/unidad/45-Grupo-de-Fuerzas-Aereas/> (consultado el 10 de diciembre de 2023).

¹⁸ Resolución 652/2018 del CTBG de 5 de febrero de 2019.

¹⁹ Bosco es un programa informático desarrollado por el Gobierno español en 2019 para otorgar el bono social eléctrico a consumidores vulnerables. Fundación Civio denunció el fallo del programa, que excluyó a personas que cumplieran con los requisitos, y solicitó el acceso a la información del código fuente. <https://hazrevista.org/transparencia/2022/12/transparencia-administracion-como-algoritmos-deciden-vida-ciudadanos/> (consultado el 10 de diciembre de 2023).

²⁰ El proceso de solicitud se inicia ante la Dirección General de Políticas Energética y Minas (perteneciente al Ministerio para la Transición Ecológica), que derivó la solicitud a la Subdirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo) que, a su vez, solicitó un informe a la Subdirección General de la Administración Digital (perteneciente al Ministerio de Política Territorial y Función Pública). En definitiva, en el proceso se vieron implicados tres ministerios a través de las correspondientes direcciones generales.

²¹ Definición de programas informáticos por la Real Academia Española y se aporta en las alegaciones del Ministerio para la Transición Ecológica en la R-0701-2018 del CTBG:

11. m. Cada una de las operaciones que, en un orden determinado, ejecutan ciertas máquinas. 12. m. Conjunto unitario de instrucciones que permite a una computadora realizar funciones diversas, como el tratamiento de textos, el diseño de gráficos, la resolución de problemas matemáticos, el manejo de bancos de datos, etc.

²² Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación.

²³ <https://civio.es/novedades/2022/02/10/la-justicia-impide-la-apertura-del-codigo-fuente-de-la-aplicacion-que-concede-el-bono-social/> (consultado el 10 de diciembre de 2023).

²⁴ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE.html (consultado el 10 de diciembre de 2023).

²⁵ Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016.

²⁶ R-0701-2018; R-0652-2018; R-0301-2021; R-0276-2018; R-0738-2020; R-0507-2021.

Referencias

ABA CATOIRA, A. (2019). Seguridad nacional: libertad y seguridad en el ciberespacio, en *Revista General de Derecho Administrativo*, Nº. 50, pp.1696-9650.

BOIX PALOP, A. (2020). Los algoritmos son reglamentos: la necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la administración para la toma de decisiones, en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*. Vol. 1, pp. 223-270. DOI: 10.37417/RPD/vol_1_2020_33 (consultado el 10 de diciembre de 2022).

CANALES ALIENDE, J.M. (2021). Notas sobre el debate entre la seguridad nacional y la democracia, en *Revista Española de la Transparencia*, Nº. 13. Segundo Semestre. Julio-diciembre, pp. 59-69. DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.126> (consultado el 10 de diciembre de 2022).

CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO. (2019). Resolución Consejo de Transparencia y Buen Gobierno R-0701/2018, de 18 de febrero de 2019.

COTINO HUESO, L. (2015). "España" en ESCOBAR, G. (dir.) *Transparencia e información pública*, Madrid: Federación Iberoamericana de Ombudsman- Trama editorial.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J.J. (2017). Los límites al acceso a la información en España: A propósito del terrorismo, en *Revista Española de la Transparencia*, Nº. 5. Segundo Semestre. Pp. 128- 147.

GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2020). *El derecho de acceso a la información pública*. Observatorio de la Transparencia. Valencia: Tirant lo Blanch.

GUICHOT, E. (2014). Límites a la transparencia y el acceso a la información, en GUICHOT REINA, E. (coord.): *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecno, ISBN 978-84-309-6166-5, pp. 97-142.

GUTIÉRREZ DAVID, M.E. (2021). "Administraciones inteligentes y acceso al código fuente y los algoritmos públicos. Conjuro de riesgos de cajas negras decisionales", en *derecom*, Nº. 30, pp. 143-228. Marzo – Septiembre.

GUTIÉRREZ DAVID, M.E. (2021). El derecho de acceso a la información pública contractual y sus límites, en COTINO HUESO, L. y BOIX PALOP, A. (coord.): *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Valencia: Tirant lo Blanch, ISBN 9788413559360, pp. 243-294.

MARTÍNEZ ISIDORO, B.C. (2022). El derecho de acceso a la información pública clasificada como "secretos oficiales", en LIBERAL ORMAECHEA, S. y RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, M. (coord.) *Redes sociales en tiempos de la COVID-19: narrativas, bulos, algoritmos y marcos normativos*, Madrid: McGraw Hill España, ISBN 84-486-3481-0, pp. 529-546.

MARTÍNEZ ISIDORO, B.C. (2021). La transparencia y el derecho de acceso a juicio. Análisis de los recursos judiciales contra las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. y SALVADOR MARTÍNEZ, M. (dir.). *Fundamentos de la transparencia: aspectos políticos y perspectiva internacional*, Madrid: CEPC, pp. 163-178.

MARTÍNEZ ISIDORO, B.C. (2016). *Tesis doctoral “La transparencia del Gobierno español a través de sus sedes electrónicas”*, dirigida por LLANO SÁNCHEZ, R. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

PÉREZ GARCÍA, I.L. (2017). La Seguridad Nacional, en INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Los Límites al derecho de acceso a la información pública*, Madrid: INAP, ISBN 978-847351-577-1, pp. 37-56.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (2022): *El derecho de acceso a la información. Un tortuoso camino. O, cómo convertir la carretera de la transparencia en una autopista*. Madrid: Editorial Fragua.

SENTENCIA AUDIENCIA NACIONAL, SAN 432/2016, 7 de noviembre de 2016, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Séptima, Recurso de Apelación, presentado por Corporación RTVE, S.A, contra el CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO Nº 306/2020, Sala de lo Contencioso, Sección 4, Rec. 600/2018, de 03 de marzo de 2020.