



## Resolución 409/2016

**S/REF:** 001-007678

**N/REF:** R/0409/2016

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Defensa

**Información solicitada:** Autoridades y acompañantes de la flota del Grupo 45 de las Fuerzas Aéreas

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE DEFENSA, con fecha 18 de julio de 2016, en base a la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

- *Un listado de los pasajeros acompañantes de autoridades transportadas por la flota del Grupo 45 de las Fuerzas Aéreas Españolas desde el año 1976 o desde el momento en que estén los registros disponibles. Agradecería que la información tuviera un formato reutilizable.*
- *Preciso que no solicito datos sobre la tripulación ni sobre el personal de seguridad que se desplaza en estos vuelos. Tampoco sobre vuelos cuya información haya sido clasificada*

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=2>

*antes de ser proporcionada al Ejército del Aire por referirse a Presidencia del Gobierno o Casa Real. Sí sobre el resto de autoridades y acompañantes.*

2. El 19 de agosto de 2016, el MINISTERIO DE DEFENSA contestó a la interesada que procedía inadmitir su solicitud de acceso en base a los siguientes argumentos:

*De acuerdo con la letra c) del apartado 1 del artículo 18 de la Ley 19/2013, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración". En el presente caso, la información de la que dispone el Ejército del Aire no se encuentra en un medio único, sino que procedería de diferentes soportes, tanto físicos como informáticos, siendo necesaria una acción de reelaboración, fecha a fecha, y la detracción de personal de sus labores específicas para su realización.*

*Por otro lado, además de lo señalado en el párrafo anterior, la solicitud debe ser rechazada al versar sobre una materia clasificada de SECRETO. En este sentido, se informa que, según el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, adoptado en su sesión de fecha 28 de noviembre de 1986, de conformidad con las facultades que al efecto confieren a dicho Alto Órgano los artículos 3 y 4 de la referida Ley 9/1968, de 5 de abril, reguladora de los Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978, de 7 de octubre, otorgó con carácter genérico la clasificación de SECRETO a "los informes y datos estadísticos sobre movimiento de ( ... ) aeronaves militares" (apartado Primero, número 6).*

*Las aeronaves del 45 Grupo son, sin ningún género de dudas, "aeronaves militares". Rige en nuestro Derecho Aeronáutico una concepción legal amplia de lo que son "aeronaves militares", las cuales aparecen definidas auténticamente en el artículo 14 de la Ley de Navegación Aérea, como "las que tengan como misión la defensa nacional o estén mandadas por un militar comisionado al efecto". Según la recta interpretación del precepto, dos son los criterios legales de atribución del carácter militar a la aeronave: uno funcional u objetivo, según el destino de la misma; y otro personal o subjetivo, según la condición del Comandante de la aeronave. Con arreglo a este último criterio, se consideran militares las aeronaves que estén mandadas por un militar en el desempeño de cualesquier tipos de misiones oficiales, aunque no sean estrictamente militares, como las que se desarrollan, por ejemplo, en virtud de convenio o colaboración con otras Administraciones Públicas, como es el caso de las que realizan las aeronaves del 45 Grupo en las misiones de traslado de personalidades, o cualquier otra que se les encomiende.*

*El artículo 8 de la Ley de Secretos Oficiales establece que a la información clasificada sólo pueden tener acceso los "Órganos y personas debidamente facultadas para ello y con las formalidades y limitaciones que se determinen". Por tanto, proporcionar a un particular las fechas y los itinerarios seguidos por estas aeronaves militares, así como cualquier otra información derivada de estas misiones, durante un tracto de tiempo que abarca varios años, supone, en definitiva, proporcionar datos estadísticos sobre sus movimientos, lo que infringiría de forma patente la Ley de Secretos Oficiales, norma de aplicación preferente a las disposiciones de la Ley 19/2013, conforme a la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de esta última ("se regirán por su normativa específica (... ) aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información").*

3. EL 20 de septiembre de 2016 tuvo entrada escrito de reclamación de la interesada en el que manifestaba lo siguiente:

*Mi solicitud de información sobre el listado de pasajeros acompañantes de autoridades transportadas por el Grupo 45 de las Fuerzas Aéreas especificaba que no me interesan ni los datos sobre la tripulación ni sobre el personal de seguridad que se desplaza en esos vuelos, y tampoco sobre los vuelos que hayan sido clasificados previamente.*

*Pese a ello, y a que el transporte se realiza con cargo a fondos públicos y usando medios públicos, el Ejército del Aire deniega la información. Para ello alude a dos causas de inadmisión: que la información necesita reelaboración y que está considerada secreta y por tanto está clasificada.*

*La respuesta de Defensa alude a la Ley de Secretos Oficiales y a que proporcionar "a un particular" la información supondría dar "datos estadísticos sobre los movimientos" de las aeronaves, lo que contraviene dicha ley. Es decir, Defensa reconoce que no hay acto expreso de clasificación.*

4. Advertidos algunos errores formales en la presentación de la Reclamación, se solicitó a la reclamante su subsanación en el plazo de 10 días hábiles. Realizado dicho trámite, se continuó con el procedimiento.
5. El 22 de septiembre de 2016 se remitieron los documentos del expediente al MINISTERIO DE DEFENSA, para alegaciones. El Ministerio, en escrito de entrada el 14 de octubre de 2016, manifestó lo siguiente:

*En relación a las causas de inadmisión de solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración (Artículo 18.1 c de la Ley 19/2013), se recogen las indicaciones con respecto al concepto de reelaboración en el Criterio Interpretativo 7, comunicado por el CTBG mediante escrito de referencia CI/007/2015 de 12 de noviembre. Según lo recogido en el expositivo precedente, este Estado Mayor considera que la solicitud de información de la interesada fue correctamente inadmitida en aplicación de lo previsto en el artículo 18.1 c de la Ley 19/2013, sin que sea necesario, por lo tanto, alegar ninguna otra causa o motivo para denegar el acceso y, por lo tanto, se considera que la reclamación presentada debe ser desestimada.*

*Se considera acertada la valoración incluida en la resolución del EMA en relación a lo establecido por Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, que según lo previsto en la Ley de Secretos Oficiales otorgaba con carácter genérico la clasificación de SECRETO a "los informes y datos estadísticos sobre movimiento de (...) aeronaves militares". En este sentido, según se recoge en la resolución, atendiendo a que las aeronaves del 45 Grupo son, sin ningún género de dudas, "aeronaves militares" y teniendo en cuenta que proporcionar a un particular información relativa a las misiones de estas aeronaves durante un tracto de tiempo que abarca varios años supone "proporcionar datos estadísticos sobre sus movimientos", en el caso de hacerlo, se infringiría de forma patente la Ley de Secretos Oficiales, que, por otro lado, constituye una norma de aplicación preferente a las disposiciones de la Ley 19/2013, conforme a la Disposición adicional primera, apartado 2, de esta última ("se regirán por su normativa específica ( ... ) aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información").*

*En virtud de lo expuesto en el párrafo anterior, y atendiendo a lo estipulado en el artículo 4 de la citada Ley de Secretos Oficiales, donde la calificación de materias clasificada corresponde al Consejo de Ministros en su esfera de competencias, se considera lo adoptado por Acuerdo del Consejo de Ministros en su sesión de fecha 28 de noviembre de 1986 como acto expreso de clasificación en el que se enmarcan los movimientos de las aeronaves del 45 Grupo.*

6. Esta reclamación finalizó mediante resolución del Consejo de Transparencia, de fecha 12 de diciembre de 2016, por la que se acordaba *SUSPENDER el plazo para resolver la presente Resolución hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial.*

Esta suspensión se acordó porque la cuestión de la validez de la resolución y, con ello, de los argumentos en los que se basa, está *sub iudice* y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece que "1. Cuando deban resolverse una pluralidad

*de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o bien contra el correspondiente acto presunto desestimatorio, el órgano administrativo podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial. 2. El acuerdo de suspensión deberá ser notificado a los interesados, quienes podrán recurrirlo”.*

*3. Recaído el pronunciamiento judicial, será comunicado a los interesados y el órgano administrativo competente para resolver podrá dictar resolución sin necesidad de realizar ningún trámite adicional, salvo el de audiencia, cuando proceda.”*

*Por otro lado, el artículo 69 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa indica que la sentencia que se dicte en el marco de un recurso contencioso-administrativo “declarará la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones en los casos siguientes: d) Que recayera sobre cosa juzgada o existiera litispendencia.”*

*Como conclusión, realizando una interpretación conjunta de ambos preceptos, se entiende que debe suspenderse el plazo para la resolución de la presente reclamación en tanto en cuanto no sea dictada sentencia en el PO 35/2016 antes mencionado.*

*Sin perjuicio de lo anterior, y en aplicación de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 120 antes citado, una vez dictada sentencia, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno resolverá la presente reclamación en los términos de la misma.*

7. Con fecha 7 de febrero de 2017, el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 10, pronunció la siguiente Sentencia en el Recurso Contencioso-Administrativo registrado con el número 35/2016, presentado por el Ministerio de Defensa: *“DESESTIMO EL RECURSO INTERPUESTO por el MINISTERIO DE DEFENSA, representado y asistido por el Abogado del Estado, contra la resolución de fecha 12 de abril de 2016, dictada por la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la que requiere del Ministerio de Defensa que deje sin efecto la resolución de 16 de marzo de 2016, del General Segundo Jefe del Estado Mayor del Aire, con número de expediente 001-005078, notificándoselo así al interesado, y proceda a ejecutar en sus términos la Resolución de 15 de febrero de 2016 que, a su vez, acordó:”...PRIMERO: ESTIMAR parcialmente las reclamaciones presentadas con fechas 1 y 29 de diciembre de 2015, por D. XXXXXXXX contra la Resolución del Ministerio de Defensa, de fecha 2 de diciembre de 2015. SEGUNDO: INSTAR al Ministerio de Defensa a que, en el plazo máximo de UN MES, proporcione la información solicitada en los términos indicados en el Fundamento Jurídico 7; TERCERO: INSTAR al Ministerio de Defensa a que, en el mismo plazo máximo de UN MES, remita al CTBG y Buen Gobierno, copia de la información suministrada al reclamante...”*, resolución que confirmo porque

*es ajustada a Derecho. Las costas procesales causadas como consecuencia de la tramitación de este recurso se imponen a la parte demandante.”*

*Los argumentos de la Sentencia fueron los siguientes: “(...) Se afirma que no se discute la competencia que tiene atribuida el Consejo para conocer de la revisión del acto administrativo, sino la competencia para ejecutar y la discusión sobre toda vez que el propio Consejo se limita a requerir al Ministerio de Defensa para que cumpla su resolución, haciéndolo además de forma idéntica en las dos ocasiones sin que pueda, tal y como apuntábamos más arriba, considerarse como ejercicio de la competencia de ejecución su negación pura y simple, que es lo que hace el acto administrativo impugnado.*

*Se hace referencia a la aplicación analógica del procedimiento de ejecución previsto en la LJCA (arts. 103 y ss) y en otras disposiciones administrativas como la legislación tributaria o la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, pero, siendo cierta la afirmación de que es el órgano administrativo que dicta la resolución fiscalizada quien ha de ejecutar la del órgano fiscalizador, en cualquier caso siempre es el órgano revisor quien tiene la competencia para decidir si aquél la ha ejecutado en sus propios términos, como en el caso de la revisión judicial es el órgano de la jurisdicción quien resuelve si se ha ejecutado correctamente su sentencia o auto.*

*De lo expuesto en el fundamento anterior se desprende ya la procedencia de la desestimación del Recurso Contencioso-Administrativo y la confirmación de la resolución contra la que se dirige, sin necesidad de entrar en las alegaciones referentes a la nulidad de la resolución dictada por el Ministerio de Defensa que, en definitiva, acuerda no facilitar la información requerida por el Consejo, máxime si tenemos en cuenta que no es ésta la resolución impugnada en este recurso.*

*No parece ocioso, sin embargo, poner de manifiesto que llama la atención el hecho de que no sean los mismos órganos administrativos o autoridades quienes dictan las dos resoluciones del Ministerio de Defensa que, en realidad, tal y como hemos visto, no hacen sino resolver, la segunda extemporáneamente, una misma solicitud de acceso a la información.*

*En realidad, lo que se pretende con la demanda es la revisión de un acto firme del Consejo promovida por el órgano fiscalizado que no impugnó su resolución inicial estimatoria de la reclamación del interesado, revisión que, tal y como hemos explicado en los fundamentos anteriores, no es ajustada a derecho.*

*QUINTO.- De lo expuesto en los fundamentos anteriores se desprende que procede la desestimación del recurso y la confirmación de la resolución administrativa contra la que se dirige, debiendo, conforme a lo previsto en el artículo 139.1 de la LJCA, imponerse las costas procesales a la parte demandante cuyas pretensiones han sido totalmente rechazadas.”*

8. Esta Sentencia fue recurrida por la Administración en Apelación ante la Audiencia Nacional, la cual dictó la Sentencia de 23 de octubre de 2017, por la que acordaba *“ESTIMAMOS en parte el recurso de apelación número 54/2017, interpuesto contra la Sentencia, desestimatoria, de fecha 7 de febrero de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 10, en el Procedimiento Ordinario número 33/2016, interpuesto por el MINISTERIO DE DEFENSA, representado y asistido por el Abogado del Estado,, confirmando en parte la sentencia apelada, en cuanto confirma el acuerdo de fecha 12 de abril de 2016 que manda la ejecución del dictado en fecha 15 de febrero de 2016, si bien dicha ejecución deberá llevarse a cabo con las siguientes limitaciones:*

*No procede emitir información alguna en relación con la Casa Real, pues tal petición debe hacerse a través de la Secretaría de la Presidencia del Gobierno, lo que no se ha hecho en este caso.*

*La información solamente debe referirse a los viajes y acompañantes de autoridades, que se hayan efectuado después del 10 de diciembre de 2014.*

*La información proporcionada, no podrá referirse a aquellos viajes o acompañantes, cuando se trate de viajes que hayan sido calificados como materia clasificada.*

*La información a proporcionar no podrá emitirse, cuando deba reelaborarse, mediante la recopilación y obtención de datos que no obren en el Ministerio de Defensa o en alguna de las dependencias, organismos o servicios, que dependen de dicho Ministerio de Defensa.*

*No se hace expresa condena al pago de las costas a ninguna de las partes.”*

*Los argumentos utilizados fueron los siguientes: “(...) el Ministerio de Defensa sostiene que en la ejecución literal de lo acordado en dicho acuerdo, pueden producirse violaciones de normas vigentes, y matiza la ejecución de aquel acuerdo de 15 de febrero de 2016.*

*La cuestión que se plantea, es si la ejecución de los acuerdos firmes deben llevarse a efecto en sus propios términos o si se pueden matizar en su ejecución, como sucede con la ejecución de las sentencias, que deben ser ejecutadas por la Administración conforme determinan los artículos 104 y siguientes de la Ley 29/98.*

*No cabe duda, que se encuentra suficientemente motivada la negativa a emitir a información desde el año 1976, pues la Ley que impone la obligación de información entra en vigor en fecha 10 de diciembre de 2014.*

*Pero ello, no le impediría haber emitido la información de todas las personas que con posterioridad a esa fecha han utilizado los aviones del Grupo 45.*

*La justificación de esta negativa se encuentra, en que el Ministerio de Defensa afirma que estos datos, deben recopilarse, al no encontrarse ni en sus dependencias y en diversos soportes, debiendo dedicar personal para ello de manera específica.*

*Y esta cuestión es la que se convierte en base de la discusión: puede basarse en esta alegación para negarse a emitir el informe acordado en fase de ejecución o debería haberse recurrido y lograr que la resolución o sentencia que resolviese el recurso, solucionase esta alegación.*

*Es evidente que si la ejecución acordada conlleva la imposibilidad física o legal, o jurídica de aquello que se pretende ejecutar, podrá promoverse el oportuno incidente, ante la negativa de la Administración ejecutada a llevar a cabo la ejecución de lo acordado por la Administración ejecutante.*

*En el caso que nos ocupa, se justifica con lógica jurídica que la obligación de emitir esta información se produce únicamente a partir de la entrada en vigor de la Ley 19/2013 que tiene lugar el día 10 de diciembre de 2014.*

*Ahora bien, a partir de esta fecha debería emitirse la información solicitada; pero alega el órgano que debe emitir la información, Ministerio de Defensa, que los datos que se le piden, se encuentran sobre diversos soportes, y que requieren de una reelaboración, y que incluso no se encuentran en las dependencias del Ministerio de defensa, debiendo recabarlas de otros Ministerios o dependencias ministeriales, y que por tanto nos hallaríamos ante un supuesto de inadmisibilidad de la petición prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.*

*Que esta causa de inadmisibilidad debió hacerse en fase de alegaciones, es cierto. También lo es que las mismas se hicieron y fueron contestadas en la resolución de fecha 16 de abril de 2016, que sostiene que existen mecanismos que facilitan estas revisiones o correcciones en el procedimiento administrativo, y que no han sido utilizados en su momento procedimental por el Ministerio de Defensa, sino hasta un momento posterior, y ya extemporáneo.*

*Pero como ya se ha dicho se pueden plantear cuestiones al tiempo de la ejecución de las resoluciones y acuerdos administrativos.*

*CUARTO.- La resolución que deniega la ejecución del acuerdo del CTBG de fecha 15 de febrero de 2016, se opone frontalmente a la ejecución de dicho acuerdo alegando:*

*Que deben restringirse la información solicitada a partir de la fecha de entrada en vigor de la Ley 19/2013, que lo fue el 10 de diciembre de 2014; que los vuelos realizados para la Casa Real y la Presidencia del Gobierno, vienen clasificados como materia reservada; que en todo caso, la información que se le solicita no se encuentra en el Ministerio de Defensa, de quien depende el Grupo 45, sino que se encuentra en otros ministerios, y que debería elaborarse la información, al hallarse la misma en diversos soportes y dependencias, con lo que se estaría elaborando un informe y no proporcionando una información, debiendo dedicar personal a desarrollar dicho informe, que es necesario para desempeñar otras actividades.*

*Estas alegaciones debieron hacerse como fundamento del recurso contencioso administrativo que no interpuso en tiempo y forma.*

*Ahora bien, existen limitaciones legales en la fase de ejecución del acuerdo que nos ocupa.*

*Así, debe tenerse en cuenta que la Disposición Adicional Sexta de la Ley 19/2013, en relación con la información relativa a la Casa de Su Majestad el Rey, establece que:*

*La Secretaría General de la Presidencia del Gobierno será el órgano competente para tramitar el procedimiento en el que se solicite el acceso a la información que obre en poder de la Casa de Su Majestad el Rey, así como para conocer de cualquier otra cuestión que pudiera surgir derivada de la aplicación por este órgano de las disposiciones de esta Ley.*

*QUINTO.- Ante la firmeza del acuerdo de 15 de febrero de 2016, debe procederse a su ejecución, pero con los matices legales oportunos.*

*Así, la información relativa a la Casa Real, deberá hacerse a través de la Secretaría de la Presidencia del Gobierno, lo que no se ha hecho en este caso.*

*La información solamente debe referirse a los viajes y acompañantes de autoridades, que se hayan efectuado después del 10 de diciembre de 2014.*

*La información proporcionada, no podrá referirse a aquellos viajes o acompañantes, cuando se trate de viajes que hayan sido clasificados como materia clasificada.*

*La información a proporcionar, no podrá emitirse, cuando deba reelaborarse, mediante la recopilación y obtención de datos que no obren en el Ministerio de Defensa o en alguna de las dependencias, organismos o servicios, que dependan de dicho Ministerio de Defensa.*

9. Esta Sentencia fue recurrida en Casación ante el Tribunal Supremo, que dictó la reciente Sentencia de 3 de marzo de 2020, por la que acuerda *“Que ha lugar al Recurso de Casación interpuesto contra la Sentencia de 23 de octubre de 2017, dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso de apelación nº 54/2017, que se casa y anula únicamente en el inciso del fallo que señala que “la información solamente debe referirse a viajes y acompañantes de autoridades, que se hayan efectuado después del 10 de noviembre de 2014”, que se anula. Confirmando el fallo de la Sentencia en lo demás. Respecto de las costas procesales, cada parte abona las causadas a su instancia y las comunes por mitad.”*

A juicio del Tribunal Supremo, *“(…) El régimen jurídico que resulta de aplicación es el previsto en los artículos 18.2 y 19 de la Ley 19/2013. Sin que debamos adentrarnos, por lo que hace al caso, en el significativo contraste entre el artículo 20 de la Ley 30/1992 y el artículo 14.1 de la Ley 40/2015.*

*Pues bien, los citados artículos 18.2 y 19.1 de la Ley 19/2013, prevé los dos supuestos siguientes. De un lado, cuando se ha declarado la inadmisión a trámite de la solicitud por la causa prevista en el artículo 18.1.d) de la citada Ley, porque la solicitud se dirigía a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente. En este caso, el órgano que acuerda la inadmisión “deberá indicar” en la resolución el órgano que, “a su juicio”, es competente para conocer de la solicitud (artículo 18.2). De modo que en estos casos de desconocimiento basta con aventurar una conclusión lógica sobre qué órgano sea el competente.*

*Y, de otro, cuando, una vez admitida la solicitud, se repara que esta se refiere a información que no obra en poder del órgano al que se dirige, que lo “remitirá al competente”, si lo conociera, e informará de tal circunstancia al solicitante (artículo 19.1 de la misma Ley 19/2013). De manera que la remisión directa sólo se produce en este segundo caso.*

*Como se ve, en ninguno de los dos casos la Ley obliga al solicitante una búsqueda, localización y remisión de información. La Ley, según los casos vistos, obliga al órgano ante el que se presenta la solicitud a indicar quien es, a su juicio, el órgano competente, o bien a remitirlo al competente.*

*OCTAVO.- Respuesta a las cuestiones de interés casacional.*

*Respecto de las cuestiones de interés casacional, debemos señalar, en relación con la primera, que el derecho de acceso puede extenderse tanto a la información pública elaborada o adquirida antes o después de la entrada en vigor de la Ley.*

*En relación con la segunda cuestión de interés casacional, concurre la causa de inadmisión de la acción previa de reelaboración del artículo 18.1.c) la Ley 19/2013, atendidas las circunstancias del caso.*

*Y, en lo relativo si concurre la obligación de remitir la documentación al órgano competente, que plantea la tercera cuestión, ha de estarse a lo dispuesto en los artículos 18.2 y 19 de la expresada Ley 19/2013, en los términos señalados en el fundamento anterior.*

*Procede, en consecuencia, casar la Sentencia impugnada únicamente en lo relativo al inciso del fallo que no se ajusta a nuestra respuesta a la primera cuestión de interés casacional. Pues hemos considerado que la información pública, respecto de la que se ejercita el derecho de acceso, no se limita, únicamente, a la elaborada tras la entrada en vigor de la Ley, del día 10 de diciembre de 2014.*

*De modo que anula el inciso que indica que “la información solamente debe referirse a viajes y acompañantes de autoridades que se hayan efectuado después del 10 de noviembre de 2014”, se anula. Confirmando el fallo de la Sentencia en todo lo demás.”*

10. Con fecha 29 de junio de 2020, el Consejo de Transparencia dictó Acuerdo de levantamiento de suspensión del plazo para resolver este procedimiento, que fue notificado a las partes interesadas.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>2</sup>](#), en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>3</sup>](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>4</sup>, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

Por lo tanto, 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.

3. En el presente caso, cuestiones similares a las que se plantean en la presente Reclamación, que afectan a información sobre los pasajeros transportados por la flota del Grupo 45 de las Fuerzas Armadas, han sido ya atendidas con anterioridad por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En efecto, en la resolución dictada con fecha 15 de febrero de 2016, en el expediente de reclamación con referencia R/0429/2015, el Consejo de Transparencia ya abordó estas mismas cuestiones con ocasión de una solicitud que, si bien presentada por un interesado distinto, tenía por objeto conocer la misma información que en la solicitud de la que trae causa la presente reclamación.

Por su evidente interés para la presente resolución, se reproduce parte de su contenido:

*"En el presente caso, los datos que se solicitan, nombre y apellidos de los pasajeros transportados por el Grupo 45 de la Fuerza Aérea Española, no son especialmente protegidos por la normativa de protección de datos, dado que no se refieren a ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud, vida sexual o comisión de infracciones penales o administrativas.*

*En consecuencia, procede valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Debe tenerse en cuenta que, atendiendo a los términos del artículo 15, los datos meramente identificativos deben venir relacionados organización, funcionamiento o actividad pública del órgano al que se dirige la solicitud. Según se desprende de lo publicado en la página del Ejército del Aire sobre el Grupo 45 de la Fuerza Aérea*

---

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

*Española, el mismo se dedica en exclusiva a misiones de transporte de autoridades. Esta afirmación permitiría concluir que una solicitud de datos meramente identificativos dirigidos a conocer información de las personas que han sido transportadas por el mencionado Grupo de la Fuerza Aérea Española entraría dentro de su actividad pública y, por lo tanto, en el marco de la previsión del artículo 15.2 LTAIBG.*

*Asimismo, a juicio de este Consejo de Transparencia, la información que se solicita puede contener, al menos, dos tipos de datos personales: unos, relativos a autoridades y otros a sus acompañantes. Debe tenerse en cuenta en este punto que los primeros, además, deben considerarse relacionados la organización del órgano o entidad en el que presten sus servicios y que es por razón de su cargo por lo que utilizan este tipo de transporte, vedado al resto de los ciudadanos y sufragado con cargo al presupuesto público. Los segundos, en cuanto acompañantes de las autoridades, pueden formar parte de su gabinete técnico o equipo de apoyo en la toma de decisiones o ser periodistas en el ejercicio de sus funciones, representando a un determinado medio de comunicación, o personal diplomático nacional o extranjero en ejercicio de sus funciones públicas. En estos casos, la actividad que desarrollasen y para la cual fuera necesario el transporte por el ya mencionado Grupo 45 de la Fuerza Aérea, también debe considerarse enmarcada en el funcionamiento del organismo o entidad pública, por lo que su identidad no tiene porqué quedar excluida del conocimiento de terceros.*

*Es como control del uso de estos desplazamientos y, más concretamente, para que los mismos nos se efectúen al margen de actos 6 reuniones que deban efectuarse en el desempeño público de los cargos, es por lo que esta información tiene, a juicio de este Consejo de Transparencia, especial relevancia.*

*6. La segunda causa de denegación de la información por parte del MINISTERIO DE DEFENSA versa sobre la consideración de dicha información como clasificada por el propio Ministerio cuya revelación puede perjudicar su función, pues hace referencia a aquellos datos relativos a las misiones de transporte aéreo de autoridades del Estado que son necesarios para que se puedan llevar a cabo, como es el caso de la designación de la tripulación encargada de su ejecución en cada caso.*

*Debe analizarse si, en el caso que nos ocupa, es de aplicación alguno de los límites recogidos en el artículo 14.1 de la LTAIB.*

*En relación a los límites del artículo 14 de la LTAIBG debe mencionarse la existencia del Criterio Interpretativo CI/002/2015, de fecha 21 de mayo de 2015, elaborado por este Consejo*

*de Transparencia y Buen Gobierno, cuyo texto, en resumen, viene a indicar lo siguiente: “Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que, de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados. De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos. La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.*

*En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además, no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.*

*Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).*

*Es decir, además de motivar el perjuicio que se entiende puede producirse, la norma prevé la posibilidad de que en el caso concreto exista un interés superior que, a pesar de que se produzca dicho perjuicio, justifique el acceso a la información solicitada.”*

*La denegación de la Administración, en el presente caso, se puede incardinar en el límite del artículo 14. 1 b), relativo al perjuicio para la Defensa. La Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, según redacción dada por la Ley 48/78, de 7 de Octubre, comienza diciendo, en su Exposición de Motivos, que es principio general la publicidad de la actividad de los Órganos del Estado, porque las cosas públicas que a todos interesan pueden y deben ser conocidas de todos.*

*Igualmente, en su artículo Primero dispone lo siguiente:*

**Uno.** *Los Órganos del Estado estarán sometidos en su actividad al principio de publicidad, de acuerdo con las normas que rijan su actuación, salvo los casos en que por la naturaleza de la materia sea ésta declarada expresamente «clasificada», cuyo secreto o limitado conocimiento queda amparado por la presente Ley.*

**Dos.** *Tendrán carácter secreto, sin necesidad de previa clasificación, las materias así declaradas por Ley.*

*A los efectos de esta Ley podrán ser declaradas <<materias clasificadas>> los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado (Artículo Segundo) Las «materias clasificadas» serán calificadas en las categorías de secreto y reservado en atención al grado de protección que requieran (Artículo Tercero). Y en su artículo Cuarto señala que La calificación a que se refiere el artículo anterior corresponderá exclusivamente, en la esfera de su competencia, al Consejo de Ministros y a la Junta de Jefes de Estado Mayor.*

*Por lo tanto, solamente pueden declarar secreta una materia el Consejo de Ministros y la Junta de Jefes de Estado Mayor. La facultad de calificación a que se refiere el artículo anterior no podrá ser transferida ni delegada (Artículo Quinto).*

*Por su parte, el Decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968 de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, dispone, en su artículo Primero, que Los órganos del Estado estarán sometidos, en el ejercicio de su actividad, al principio de publicidad, salvo en las materias que tengan por Ley el carácter de secretas o en aquellas otras que, por su naturaleza, sean expresamente declaradas como «clasificadas».*

*Finalmente, el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, ampliado por Acuerdos del Consejo de Ministros, de 17 de marzo y 29 de julio de 1994, comienza señalando, igualmente, que “Los artículos 23.1 y 105 b) de la Constitución establecen el principio de que una participación ciudadana responsable de los asuntos públicos exige una necesaria información, principio que sólo encuentra excepciones en los casos en que sea necesario proteger la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.”*

*A este respecto, debe señalarse que lo que indica primeramente el MINISTERIO DE DEFENSA es que la información, cuando se trata de Presidencia del Gobierno y Casa Real, se recibe clasificada en el mencionado Departamento, por lo que, a su juicio, no se puede justificar o valorar la razón o el procedimiento por el que dicha información fue clasificada. A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, si bien no se aporta argumentación que permita justificar dicha clasificación, de acuerdo con los motivos y circunstancias que, para la misma, se establece en la normativa de aplicación en esta materia y que ya se ha mencionado previamente, no es menos cierto que la información recibida por el MINISTERIO DE DEFENSA tiene dicha calificación de clasificada y que, por lo tanto, no correspondería al mencionado Departamento, modificar dicha clasificación. Ello, no obstante, sólo viene referido a viajes de*

*Presidencia del Gobierno y Casa Real y no afecta, por lo tanto, a todas las autoridades que hayan podido ser transportadas por el Grupo 45 de la Fuerza Aérea Española.*

*En este punto, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por parte del MINISTERIO DE DEFENSA no se aporta ni normativa concreta ni acto de clasificación expreso que permita fundamentar que el listado de pasajeros que viajen junto a autoridades transportadas por el Grupo 45 de la Fuerza Aérea española sea una materia de naturaleza clasificada o que haya sido objeto de un acto expreso de clasificación. Esta ausencia de justificación y la relevancia pública del conocimiento de la información solicitada como instrumento de rendición de cuentas, tal y como antes se ha destacado, lleva a concluir a este Consejo de Transparencia, que no procede la aplicación de ningún límite al acceso a esta información.*

*7. Por lo tanto y en conclusión, teniendo en cuenta que el transporte se realiza con cargo a fondos públicos y haciendo uso de material de carácter público y que se enmarca dentro de la actividad pública desempeñada por el mencionado Grupo de la Fuerza Aérea Española, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que:*

*a. Debe estimarse parcialmente la reclamación presentada y el MINISTERIO DE DEFENSA debe proporcionar información sobre los pasajeros acompañantes de autoridades transportadas por el Grupo 45 de la Fuerza Aérea Española desde el año 1976 o desde el momento en que estén los registros disponibles. En este caso, deberá argumentarse adecuadamente la imposibilidad de dar información de fechas anteriores.*

*b. Dicha información no incluirá datos de vuelos cuya información haya sido clasificada antes de ser proporcionada al Ejército del Aire por venir referida a Presidencia del Gobierno y/o la Casa Real.*

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

5. A estos razonamientos deben añadirse los siguientes:

Como dispone el artículo 14.1 de la LTAIBG, el derecho de acceso podrá ser limitado en algunos supuestos.

No obstante, conviene citar, en este punto, los criterios mantenidos por los Tribunales de Justicia en cuanto a los límites contenidos en la LTAIBG:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015: *"(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad"*.

*"La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *"Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo"*
- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015: *"Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos"*.

*"Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aqulitado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación"*.

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016: *"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.*

*Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."*

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016: *"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"*.
- Finalmente, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación, que razona lo siguiente:

*"Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, 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 que aparecen enumeradas en el artículo 18.1."*

(...)

*“En cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales ), ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: << (...) 2. 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 >>. Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración -o, en este caso, de la Corporación RTVE-, pues hemos visto que aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.”*

6. Asimismo, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por los Tribunales de Justicia en las sentencias mencionadas en los antecedentes de hecho, especialmente la dictada por la Audiencia Nacional, el 23 de octubre de 2017, que concluye con el siguiente acuerdo:

*“No procede emitir información alguna en relación con la Casa Real, pues tal petición debe hacerse a través de la Secretaría de la Presidencia del Gobierno, lo que no se ha hecho en este caso.*

*La información solamente debe referirse a los viajes y acompañantes de autoridades, que se hayan efectuado después del 10 de diciembre de 2014.*

*La información proporcionada, no podrá referirse a aquellos viajes o acompañantes, cuando se trate de viajes que hayan sido calificados como materia clasificada.*

*La información a proporcionar no podrá emitirse, cuando deba reelaborarse, mediante la recopilación y obtención de datos que no obren en el Ministerio de Defensa o en alguna de las dependencias, organismos o servicios, que dependan de dicho Ministerio de Defensa.”*

Y finalmente, la parte de esta Sentencia que ha sido casada y anulada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 3 de marzo de 2020: *“se casa y anula únicamente en el inciso del fallo que*

señala que “la información solamente debe referirse a viajes y acompañantes de autoridades, que se hayan efectuado después del 10 de noviembre de 2014”. Confirmando el fallo de la Sentencia en lo demás.”

7. En virtud de todo lo expuesto, procede estimar en parte la reclamación presentada, al resultar de aplicación parcial el límite de la protección de datos personales de la tripulación y del personal de seguridad que se desplaza en estos vuelos, así como el de la reserva de aquella información calificada como *materia clasificada*. También debe omitirse la información relativa a la Casa Real.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 20 de septiembre de 2016, contra la resolución del MINISTERIO DE DEFENSA, de fecha 19 de agosto de 2016.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE DEFENSA a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

- *Un listado de los pasajeros acompañantes y de autoridades transportadas por la flota del Grupo 45 de las Fuerzas Aéreas Españolas desde el año 1976 o desde el momento en que estén los registros disponibles. En este caso, deberá argumentarse adecuadamente la imposibilidad de dar información de fechas anteriores.*

*De esta información se deben excluir los datos personales de la tripulación y del personal de seguridad que se desplaza en estos vuelos. También aquella información que haya sido calificada como “materia clasificada” antes de ser proporcionada al Ejército del Aire por referirse a Presidencia del Gobierno, así como la relativa a la Casa Real.*

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE DEFENSA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>5</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>6</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>7</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

---

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>