



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 337/2020

S/REF: 001-041804

N/REF: R/0337/2020; 100-003810

Fecha: La de firma

Reclamante: Fundación Ciudadana Civio

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Política Territorial y Función Pública

Información solicitada: Listado de pasajeros que han acompañado a las autoridades transportadas por medios aéreos

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la entidad reclamante solicitó al MINISTERIO DE DEFENSA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 3 de marzo de 2020, la siguiente información:

Al amparo de la Sentencia número 306 de 2020, de la sección cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, solicito:

Un listado de todos los pasajeros que han acompañado a las autoridades transportadas por medios aéreos del Estado (operados, por ejemplo, la flota del Grupo 45 de la Fuerza Aérea Española u otras unidades).

En la medida de lo posible, me gustaría que dicha información estuviese desglosada por fechas de vuelo, ciudad/aeropuerto/aeródromo de origen y de destino desde el primer año de

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

que se dispongan registros sin incurrir en el supuesto de reelaboración (supuesto tasado por el Consejo de Transparencia y recogido en la jurisprudencia) y hasta la fecha.

Les agradecería que en su resolución o durante la tramitación nos indiquen desde qué año es esto posible, mediante justificación razonada del periodo entregado.

Les agradecería que el formato (o una copia) de la información fuese en un archivo reutilizable.

Esta solicitud quedó registrada con el número 001-041527

2. Posteriormente, dicha solicitud fue duplicada y dirigida a cada uno de los Departamentos Ministeriales. Al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA le correspondió el expediente nº 001-041804.

3. Mediante resolución de 1 de junio de 2020, el MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA contestó a la entidad solicitante lo siguiente:

Con fecha 10 de marzo de 2020 tuvo entrada en el Portal de la Transparencia solicitud de acceso a la información pública al amparo del artículo 17 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, presentada por Fundación Ciudadana CIVIO, solicitud que quedó registrada con número de expediente 001-041804, en la que se requiere la siguiente información (...)

Con fecha de 25 de mayo de 2020, esta solicitud se recibió en la Subsecretaría del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (Boletín Oficial del Estado nº 67, de 14 de marzo) establece en su disposición adicional tercera -"Suspensión de plazos administrativos"- apartado 1, que se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo".

Por su parte, el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, deroga la disposición adicional tercera del citado RD 463/2020 y, de acuerdo con el artículo 9, "con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se

reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas”.

Reanudado el cómputo de plazos y analizada la solicitud, esta Subsecretaría resuelve conceder el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida por Fundación Ciudadana CIVIO. La información a la que se concede el acceso es la siguiente:

Desde la creación de este Ministerio, se ha hecho uso en una ocasión de los servicios prestados por la flota del Grupo 45 por parte de la Ministra Meritxell Batet, para realizar el itinerario Canarias-Sevilla el 17 de enero de 2019. Los pasajeros que la acompañaron en este trayecto fueron:

- *Director de Gabinete*
- *Directora de Comunicación*
- *Asesor del Secretario de Estado de Política Territorial.*

4. Con fecha 3 de julio, la FUNDACIÓN CIVIO presentó reclamación al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG que tenía por objeto las resoluciones dictadas en los expedientes

Duplicados del 001-041527 (001-041794, 001-041802, 001-041803, 001-041804, 001-041807 y 001-043365)

*Dicha reclamación, con nº de registro 100-003784, fue finalizada pero se finalizó tras indicarle a la entidad reclamante que *Se procede a su finalización a la espera de que presente un expediente individualizado respecto de cada uno de los Ministerios frente a los que desea presentar reclamación. En este sentido, le recordamos que, para tramitar el expediente, necesitamos la solicitud de información originaria, la referencia a, en su caso, los duplicados que se hubieran realizado de la misma, la resolución recurrida en caso de resolución expresa e información sobre su notificación**

5. Por otro lado, mediante escrito de entrada el 6 de julio de 2020, la entidad interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)³ de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, referida a la solicitud nº 001-041804 y basada en los siguientes argumentos:

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

Tras conocer la sentencia 306 de 2020 de la sección cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que casó la sentencia 448/2017 del 23 de octubre de 2017 de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, relativa al derecho a conocer las identidades de autoridades y acompañantes transportados por el Ejército del Aire, registramos el 3 de marzo de 2020 la siguiente solicitud de acceso a la información pública, dirigida al Ministerio de Defensa(...)

Dicha solicitud quedó registrada con el número de expediente 001-041527.

El 31 de marzo de 2020, recibimos una notificación de la Unidad de Información de Transparencia (UIT) del Ministerio de Defensa en las que nos informaba de la suspensión de los plazos administrativos prevista en Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID19.

El 2 de junio de 2020 recibimos la notificación de inicio de tramitación. Y el 24 de junio de 2020 la UIT de Defensa nos notifica que no dispone de la información solicitada y que por ello duplica y dirige nuestra solicitud al resto de departamentos ministeriales.

Esta acción, a nuestro juicio, parte de una serie de hechos que no son –aparentemente– ciertos, lo que ha desencadenado que no hayamos obtenido una información cuyo acceso está amparado por varias sentencias, hasta la mencionada 306 de 2020 de la sección cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Por tanto, el Ministerio de Defensa sí dispone de esta información, puesto que forma parte del procedimiento de control en el embarque.

La duplicación de los expedientes fue anterior a la comunicación del 24 de junio de 2020, de acuerdo con la información disponible en nuestras solicitudes del Portal de Transparencia:

- Fecha de creación del 10 de marzo de 2020: 001-041794, 001-041795, 001-041796, 001-041796, 001-041797, 001-041798, 001-041799, 001-041800, 001-041801, 001-041802, 001-041803, 001-041804, 001-041806, 001-041807 y 001-041808.

- Fecha de creación del 13 de marzo de 2020: 001-041294.

- Fecha de creación del 28 de mayo de 2020: 001-043365.

Se adjunta captura de la herramienta GESAT. Es decir, el Ministerio decidió duplicar el expediente siete días después de registrar nuestra petición. Duplicar y remitir nuestra solicitud

a los actuales Ministerios está provocando que, debido a los cambios en los distintos Gobiernos, estos solo se pronuncien sobre los viajes de los actuales ministros y ministras y se oculte así la información de años anteriores, sin explicación ni motivación de esta limitación temporal. En este sentido, nuestra petición de información pedía “desde el primer año de que se dispongan registros sin incurrir en el supuesto de reelaboración”. En caso de necesitar una aclaración, el Ministerio de Defensa podría haber contactado con nosotros para aclarar este punto, de acuerdo con el artículo 19.2 de la LTAIBG. Algo que no hizo.

Defensa ya entregó una lista de autoridades y acompañantes transportados por el Grupo 45 del Ejército del Aire desde el 10 de diciembre de 2014, al periodista XXXXX de El País. Además, este periodista apoyó su solicitud de información pública en la sentencia en apelación 448/2017 del 23 de octubre de 2017 de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Y Defensa, entonces, no argumentó reelaboración. El citado periódico publicó en el artículo “Los 500 españoles que vuelan en avión oficial” del 12 de enero de 2018 dicha lista, que acompañamos adjunta.

La información que solicitamos fue adquirida en el ejercicio de sus funciones por el Ministerio de Defensa, el General Jefe de la Jefatura de Movilidad Aérea (GJMOVA) y la unidad aérea que realizó el vuelo (45 Grupo o 402 Escuadrón, cuya misión es el transporte de autoridades), entre otros, según la resolución 001-003374 del Ejército del Aire. Además, en términos operativos, pese a las reestructuraciones de los departamentos ministeriales, el traslado de autoridades por medios aéreos siempre ha permanecido bajo la competencia del Ministerio de Defensa, uno de los pocos Ministerios que persiste en el tiempo pese a los cambios de Gobierno. De ser aceptada esta forma de proceder, podría llegarse al caso de que se oculte una información por el mero hecho de que un Ministerio decida responder solo sobre la legislatura actual porque cambie el partido del Gobierno o cambie su denominación pese a tener sus competencias intactas.

Se hace notar, además, que el Ministerio de Defensa aún no ejecutado las ya mencionadas sentencias 448/2017 de la Audiencia Nacional y la 306/2020 del Tribunal Supremo –contra las que ya no cabe recurso–, que daban la razón a las resoluciones R/0429/2015 y R/0509/2015 del CTBG, por las que instaba a Defensa a entregar información sobre los pasajeros acompañantes de autoridades desde 1976, con las salvedades contempladas, como los desplazamientos declarados secretos, así como los datos de tripulación y personal de seguridad. Seguimos a la espera, por tanto, de una información que solicitamos en 2015, hace 5 años.

Respecto al expediente original, el 001-041527, el Ministerio de Defensa aún no ha resuelto y está aún en plazo para resolver.

Expediente objeto de la presente reclamación: 001- 041804.

El Ministerio de Defensa duplicó el expediente 001-041527 y registró en la herramienta GESAT el pasado 10 de marzo de 2020 una copia dirigida al Ministerio de Política Territorial y Función Pública (MPTFP). Dicha copia quedó registrada en el expediente 001-041804.

El 1 de junio de 2020, de acuerdo con el artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se levantó la suspensión de los plazos administrativos prevista en Disposición adicional tercera del citado RD 463/2020.

En una resolución de ese mismo día, a la que Civio tuvo acceso el 2 de junio de 2020, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública aseguró conceder el acceso a la información solicitada. En su respuesta informa de un solo viaje operado por la flota del Grupo 45 desde la fecha de creación de dicho Ministerio (aunque en la resolución de otro expediente, el 001-041820, afirmó que no realizaron ninguna solicitud de transporte aéreo, el primer paso que da un departamento para pedir al Ejército del Aire el traslado de un alto cargo, de acuerdo con la resolución del expediente 001-003374). Se trata de un viaje de la entonces Ministra Meritxell Batet el 17 de enero de 2019. Dada esta respuesta, entendemos que la rango temporal elegida por el MPTFP tiene relación con la investidura de Pedro Sánchez del 1 de junio de 2018. Aunque se trata de una suposición de esta parte: no sabemos si es “desde el primer año de que se dispongan registros sin incurrir en el supuesto de reelaboración”, puesto que no existe una motivación del plazo elegido.

Además, no aportan ningún nombre. En caso de cargos unipersonales, podríamos deducir mediante nombramientos publicados por el B.O.E qué personas ocupaban esos puestos en según qué fechas, pero nos resulta imposible saber qué asesor o asesora en particular acompañó a algunas autoridades. Entendemos que la falta de nombres de los pasajeros, otro asunto es el personal de seguridad y escoltas, es contraria a la interpretación del CTBG y a la jurisprudencia (véase, como mero ejemplo, la sentencia 1768/2019 de la sección cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo del 16 de diciembre de 2019).

Se acompaña, como ejemplo de buena práctica, la resolución del Ministerio para la Transición Ecológica del expediente 001-041808, duplicado de la 001-041527. Contiene toda la información aunque, eso sí, limitada a la fecha de creación de este Ministerio. Lo que evidencia lo comentado anteriormente de las consecuencias de duplicar expedientes de Defensa, ya que este Ministerio fue creado tras la primera investidura de Pedro Sánchez del 1 de junio de 2018.

6. Con fecha 8 de julio de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. La respuesta a esta solicitud de alegaciones tuvo entrada el 29 de julio de 2020 y en la misma se indicaba lo siguiente:

(...)

- *En relación al primero de los expedientes, 001-41804, tal y como se extrae de la propia solicitud, se requiere (...) “Un listado de todos los pasajeros que han acompañado a las autoridades transportadas por medios aéreos del Estado (operados, por ejemplo, la flota del Grupo 45 de la Fuerza Aérea Española u otras unidades).*

La referencia temporal a la que como máximo, pueden referirse los datos a disposición de este Ministerio es desde el 7 de junio de 2018, fecha en la que se publica en el Boletín Oficial del Estado la creación del mismo mediante Real Decreto 355/2018. Por lo tanto, esta Subsecretaría resuelve concediendo el acceso a la información con el listado de pasajeros requerido por el solicitante hasta los datos en los que se disponen registros, esto es, hasta la creación del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

- *En cuanto a 001-041820, se solicita (...) Una copia de cada una de las solicitudes de transporte aéreo emitidas por cualquier organismo público y dirigidas al Ministerio de Defensa desde el primer año del que se disponga información y que no incurra en el supuesto de reelaboración, con detalle de los pasajeros, origen y destino (información que también tiene el ministerio de acuerdo con la resolución 001-003374).*

Cabe destacar que en este caso que se habla de solicitudes de transporte aéreo. El viaje que realizó la Ministra Meritxell Batet el 17 de enero de 2019 y que se incluyó en la resolución del expediente 001-041804 no fue solicitado por este Ministerio. Esta es la razón principal por la que en esta ocasión no se incluye el citado trayecto en la resolución del expediente 001-41820.

- *En cuanto a la referencia temporal a la que puede retrotraerse la solicitud es, al igual que en el caso anterior, a 7 de junio de 2018, fecha en la que tiene lugar la creación de este Ministerio.*

CONCLUSIÓN

- *La Subsecretaría ha resuelto convenientemente las solicitudes de acceso a la información presentadas por la Fundación Ciudadana CIVIO en la medida que se ha ceñido a responder a*

todas y cada una de las cuestiones planteadas y a la extensión temporal máxima a la que puede remitirse en virtud de los registros disponibles.

7. El 31 de julio de 2020, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁴, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes.

Transcurrido el plazo concedido al efecto, la entidad reclamante no ha realizado alegaciones a pesar de que consta, con fecha 10 de agosto, la notificación por comparecencia del trámite realizado.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, 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](#)⁶, 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.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁷, 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.

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

3. Como cuestión de carácter formal que ha afectado a la tramitación de la solicitud de información de la que trae causa la presente reclamación, cabe aludir a la suspensión de términos y plazos administrativos establecida en el apartado 1, de la Disposición Adicional Tercera, del [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma](#)⁸ para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; suspensión que ha finalizado mediante el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que señala en relación con los plazos: Artículo 9. Plazos administrativos suspendidos en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanuda, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas.
4. En el presente caso, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho, se solicita a la Administración *un listado de todos los pasajeros que han acompañado a los miembros de la Casa Real transportados por medios aéreos del Estado.*

Con vistas a enmarcar el objeto de la reclamación cabe señalar que, además, el reclamante, tras realizar una serie de observaciones sobre la falta de ejecución por parte del MINISTERIO DE DEFENSA de la sentencia del Tribunal Supremo en el que la FUNDACIÓN CIVIO era parte interesada, incluye dos peticiones adicionales:

- *Que el CTBG tome nota (y, si puede, actúe) de la falta de respuesta del Ministerio de Defensa del expediente 001-003373.*
- *Que en la reclamación 100-003384, interpuesta por Civio, el pasado 3 de julio de 2020, incluya como solicitud de información reclamada también la resolución del expediente 001-041801, del Ministerio del Interior, la cual sí fue incluida en la exposición de motivos pero, por un error en la redacción de este documento, no fue añadida en la segunda parte.*

En este punto, cabe recordar que, según especifica el art. 24 de la LTAIBG, la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es la vía de impugnación ante resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información. En este sentido, y toda vez que constituye la vía de recurso ante la respuesta expresa o presunta (con sentido desestimatorio) del procedimiento administrativo de solicitud de información, la reclamación ante el Consejo de Transparencia debe afectar a un expediente de solicitud y recoger los argumentos por los

⁸ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692

que el reclamante entiende que cabe acoger sus pretensiones. Por lo tanto, el recurso ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no es la vía para solicitar la ejecución de pronunciamientos judiciales (máxime cuando la reclamante fue parte en el procedimiento judicial y, por lo tanto, tiene una posición procesal que le permite instar la ejecución de la sentencia dictada a su favor) ni ampliar o modificar pretensiones recogidas en otros procedimientos de reclamación que, presuntamente, hubieran podido ser iniciados.

5. Por otro lado, y en atención al cuestionamiento que realiza la FUNDACIÓN CIVIO respecto de la tramitación original realizada por el MINISTERIO DE DEFENSA en el expediente de solicitud 001-041527 debemos señalar, tal y como hicimos en la reclamación R/0317/2020, también presentada por la FUNDACIÓN CIVIO, que se hace alusión en su escrito de reclamación a una comunicación de 24 de junio de 2020 en base a la cual argumenta que la decisión de proceder a duplicar el expediente de solicitud de información dirigido al MINISTERIO DE DEFENSA al objeto de remitírsele a los Departamentos competentes fue anterior a la creación de los expedientes individualizados tal y como, a su juicio, demuestra la relación de expedientes que remite obtenido del Portal de la Transparencia.

A este respecto, ha de señalarse que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no puede entrar a valorar esta circunstancia por cuanto desconoce el contenido de dicha comunicación al no haberle sido aportada por la reclamante. No obstante, sí resulta llamativo que la resolución recurrida indique que la solicitud de información fue presentada en el Portal de Transparencia- se entiende que consecuencia de la división realizada por el MINISTERIO DE DEFENSA- con fecha 10 de marzo de 2020.

Por otro lado, respecto de la remisión que realiza el MINISTERIO DE DEFENSA a los Departamentos concernidos por la solicitud de información, debemos también reproducir los términos en los que se pronuncia a este respecto la resolución R/0317/2020, también presentada, como decimos, por la FUNDACIÓN CIVIO. En concreto, son relevantes los siguientes apartados:

Debemos relacionar en este punto la indicada causa de inadmisión alegada por el MINISTERIO DE DEFENSA y la aplicación de lo preceptuado en el art. 19.4, cuyos términos ya hemos señalado anteriormente. Antes de ello, no obstante, debemos apreciar una diferencia entre lo señalado en el apartado 4 del art. 19 de la LTAIBG y lo indicado en su apartado 1. Así, en este último, se indica claramente que la remisión al competente, si se conociera, deberá producirse en aquellas solicitudes que se dirijan a un organismo que no posea la información. Por el contrario, el apartado 4 parte de la circunstancia de que la información sí esté a disposición del Organismo al que se dirige la solicitud- en este caso, el MINISTERIO DE DEFENSA- pero haya sido elaborada en su integridad o parte principal por otro, al que se

remitirá la solicitud para que decida. A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dicho precepto atiende aquellos casos es que, aun obrando la información solicitada en poder del Organismo al que se dirige la solicitud, el acceso a la misma requiere el análisis de circunstancias que se desconocen por el Organismo receptor. Por lo tanto, para atender adecuadamente los términos de la solicitud de información al disponer de todas las cuestiones y circunstancias que deban tenerse en cuenta, la LTAIBG prevé la remisión al Organismo competente que deberá resolver la solicitud. Una remisión que, al conllevar la resolución de la solicitud de información, implica que el Organismo competente deba ser sujeto obligado por la LTAIBG, tal y como ya ha indicado con anterioridad el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; circunstancia que claramente se produce en el caso que nos ocupa.

Teniendo esto en consideración, entendemos que se dan las circunstancias para la aplicación de lo señalado en dicho precepto. Es decir, tanto de lo señalado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como por los Tribunales de Justicia en los precedentes tramitados, la información accesible no incluye los datos de la tripulación que asistan en los transportes- dato que conocería el MINISTERIO DE DEFENSA al ser actuaciones de transporte llevadas a cabo por la Fuerza Aérea española- ni del personal de seguridad, dato que, efectiva y razonablemente, y salvo los relativos a solicitudes que emanen del propio MINISTERIO DE DEFENSA, puede desconocer dicho Departamento. En tales circunstancias, una adecuada respuesta a la solicitud de información- teniendo en cuenta el criterio mantenido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los Tribunales de Justicia- es la remisión al Departamento del que parte la solicitud y que, por lo tanto, dispondrá de la identificación del personal de seguridad cuya identidad no ha de ser proporcionada.

*Decimos que, a nuestro juicio y en este supuesto, la aplicación de dicha actuación va unida a la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) y que, recordemos, ha sido considerada de aplicación a este tipo de información por la Audiencia Nacional, en criterio compartido por el Tribunal Supremo al afirmar que 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.** A nuestro juicio, y si bien pudiera afirmarse que no debe recopilarse información puesto que las solicitudes de transporte son dirigidas al MINISTERIO DE DEFENSA y, por lo tanto, este Departamento tiene lo datos requeridos, no puede obviarse que el acceso no puede garantizarse íntegramente a las solicitudes de transporte, sino aquellas en las que no se incluya el personal de seguridad- en el entendido que la tripulación siempre corresponderá a personal dependiente del MINISTERIO DE DEFENSA-. Se trataría, por lo tanto, que el MINISTERIO DE DEFENSA*

recopilara de los Departamentos origen de las solicitudes aquellas en las que no se incluyera el personal de seguridad que, como venimos afirmando, es un dato que se conocería por el Departamento que solicita el transporte. En estas circunstancias, y en atención al criterio de la Audiencia Nacional ratificado por el Tribunal Supremo, nos encontraríamos ante una actuación previa de reelaboración encuadrable en la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) de la LTAIBG.

Entendemos, por lo tanto, que el adecuado cumplimiento del pronunciamiento judicial al que la propia FUNDACIÓN se refiere en su solicitud de información requiere no sólo eliminar los datos que se corresponderían con la tripulación y el personal de seguridad que participara en el transporte, sino evitar cualquier tipo de reelaboración. Dichas circunstancias sólo podrían darse con total adecuación a lo dictaminado por el Tribunal Supremo, si la solicitud fuera respondida por el Ministerio al que pertenecieran las autoridades transportadas y sus acompañantes.

6. Aclarado lo anterior, y respecto del fondo de la cuestión debatida, consta en el expediente que, en respuesta a la solicitud de información, el MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA entrega información relativa a un desplazamiento, pero sin aportar la identificación nominal de los acompañantes de la entonces Ministra. En cuanto al ámbito temporal, el indicado Departamento señala que, *la referencia temporal a la que como máximo, pueden referirse los datos a disposición de este Ministerio, es desde el 7 de junio de 2018, fecha en la que se publica en el Boletín Oficial del Estado la creación del mismo mediante Real Decreto 355/2018. Por lo tanto, esta Subsecretaría resuelve concediendo el acceso a la información con el listado de pasajeros requerido por el solicitante hasta los datos en los que se disponen registros, esto es, hasta la creación del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.*

En lo relativo al año de referencia de la información, debemos tener en cuenta que el MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA fue creado, efectivamente, en el año 2018 con esa denominación. Sin embargo, ya funcionaba como MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, con entidad propia en España, entre 1979 y 2011. Desde el 22 de diciembre de 2011, quedó integrado en el Ministerio de Hacienda, y pasó a llamarse MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Con independencia de la denominación, sus competencias se han mantenido prácticamente inalterables.

En este sentido, y atendiendo a las competencias de los distintos Departamentos ministeriales, que si bien pudieran sufrir alguna modificación al amparo de las reestructuraciones ministeriales que invariablemente se dan en cada inicio de legislatura o incluso durante un mismo período legislativo, no podemos asumir con la rotundidad que

afirma la Administración en sus alegaciones que la única información de la que dispone es la que afecta al Departamento a partir de junio de 2018.

Por ello, y si bien siendo conscientes de las dificultades que puede llevar aparejada la búsqueda de información que pudiera incluso calificarse de histórica- el reclamante hace mención a 1976 a pesar de que no indicaba ninguna fecha concreta en su solicitud de información- y que, por lo tanto, pudiera verse afectada incluso por los calendarios de gestión documental [Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso](#)⁹, no podemos compartir el argumento esgrimido que haría equivaler, en lo relativo a documentación disponible, a una especie de tabla rasa el inicio de cada período legislativo o cada reestructuración ministerial.

Por lo tanto, entendemos que la respuesta de la Administración no comprende toda la información solicitada por el reclamante y que debería darse toda la información disponible, aun viniendo referidas a antiguos titulares del Departamento o a formaciones gubernamentales ya pasadas, justificando debidamente cuando no sea posible proporcionar más información, respecto del listado de personas transportadas- incluyendo su identificación nominal salvo cuando se trate de personal de tripulación o de seguridad de acuerdo al criterio mantenido en los precedentes señalados anteriormente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los Tribunales de Justicia-.

7. En lo relativo a la identificación nominal de los acompañantes en los vuelos, ha de hacerse notar que el acceso a información personal de los acompañantes de autoridades en vuelos oficiales ya fue analizada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en los tempranos expedientes de reclamación [R/0429/2015 y R/0509/2015](#) en cuya resolución se concluía lo siguiente:

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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-18541>

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 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 o 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.

Por ello, y respecto de los datos de acompañantes, la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tan sólo entendía que, de la información nominal, tan sólo debiera excluirse los datos que afecten la tripulación o al personal de seguridad que se desplace.

Por lo tanto, y toda vez que la resolución del MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA no proporciona los datos personales de los acompañantes, ha de estimarse la reclamación en este apartado.

8. Finalmente, la cuestión de los formatos en los que se publique o se proporcione la información es tratada por la LTAIBG en diversos de sus preceptos. Así, por ejemplo, el

artículo 5.4 de la norma dispone lo siguiente: *“La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización.”*

Por otro lado, y cuando se regula el ejercicio del derecho de acceso a la información, el artículo 17.2 d) indica que el solicitante podrá indicar en su solicitud la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada.

En relación a este precepto, el artículo 20.2 dispone que *serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero (...).*

Es decir, de las disposiciones anteriores puede concluirse que:

- La información que publiquen los organismos públicos debe hacerse, preferentemente pero no con carácter obligatorio, en formato reutilizable.
- Si se presenta una solicitud de acceso a la información indicando una modalidad de acceso determinada, en el caso de que se proporcione el acceso de acuerdo a una modalidad distinta, la resolución deberá ser motivada.
- En relación a este último punto y, a juicio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, podría considerarse que la indicación de un formato preferible para acceder a la información es una modalidad de acceso determinada.

En este sentido y aunque ciertamente no se configura como una obligación, ya hemos señalado anteriormente que el transponer formatos inicialmente reutilizables (por ejemplo, un documento Excel) en un formato que no lo es (por ejemplo, un .pdf) no se corresponde con la debida garantía del derecho de acceso a la información que, a nuestro juicio, no puede implicar una dificultad añadida al manejo y análisis de la información que se suministre.

Por lo expuesto, la reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, con entrada el 6 de julio de 2020, contra la resolución del MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, de fecha 1 de junio de 2020.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita a la entidad reclamante la siguiente información, teniendo en cuenta los cambios de denominación sufridos por el Ministerio a lo largo de los últimos años:

- *Un listado de todos los pasajeros que han acompañado a las autoridades transportadas por medios aéreos del Estado (operados, por ejemplo, la flota del Grupo 45 de la Fuerza Aérea Española u otras unidades).*
- *En la medida de lo posible, que dicha información se entregue desglosada por fechas de vuelo, ciudad/aeropuerto/aeródromo de origen y de destino desde el primer año de que se dispongan registros sin incurrir en el supuesto de reelaboración (supuesto tasado por el Consejo de Transparencia y recogido en la jurisprudencia) y hasta la fecha.*
- *Esta información debe incluir la que conste en los archivos del Ministerio referida a los extintos Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.*
- *De esta información se deben eliminar, en todo caso, los datos personales de tripulación y personal de seguridad*

En el supuesto de que parte de la información no se encuentre disponible, se deberá hacer constar expresamente dicha circunstancia y justificarla debidamente.

Finalmente, se debe excluir la información ya entregada por el Ministerio previamente, que incluye el periodo 2018-2020.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la entidad reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹⁰](#), 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

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)¹¹, 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](#)¹².

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

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>