



Resolución 100/2021

S/REF: 001-050555

N/REF: R/0100/2021; 100-004820

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Información solicitada: Gastos y documentación del viaje del Ministro a Canarias

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, través del Portal de la Transparencia, 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), y con fecha 26 de noviembre de 2020, la siguiente información:

En relación al viaje realizado por el Sr. Ministro a Canarias el fin de semana del 20 al 22 de noviembre de 2020 al amparo de la Ley 19/2013 de 09 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en mi calidad de interesada como periodista,
SOLICITO:

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

Relación de gastos de transporte, alojamiento, manutención y cualquier otro pagados por el Ministerio de Transportes en el mencionado viaje.

En el supuesto de haber utilizado medios de transporte oficiales, número de acompañantes privados del Ministro ajenos al personal funcionario que le acompañó (asesores, escolta...) y coste total del transporte e informes justificativos de la necesidad de utilizar dicho medios de transporte oficiales y no vuelos regulares.

Dado que el Ministro reconoció que parte del viaje fue privado, coste total del gasto de transporte, alojamiento y manutención del personal funcionario que acompañó al Ministro durante su viaje privado, número de asesores que acompañaron al Ministro.

Documentación existente en el Ministerio relativa a la gestión y confirmación de la reserva realizada para el mencionado viaje, tanto de transporte, como alojamiento y manutención.

Documentación existente en el Ministerio, cualquiera que sea su soporte, acreditativa de las llamadas realizadas, de existir, desde el Ministerio de Transportes a un medio de comunicación, ABC, y rango del funcionario que efectuó tal solicitud así como justificación de las mismas, de existir.

2. Mediante resolución de 25 de enero de 2021, el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA respondió a la solicitante lo siguiente:

Una vez analizada la solicitud, y consultada la base de datos de pagos, se informa que los gastos de transporte, alojamiento, manutención y cualquier otro pagados por el Ministerio de Transportes en el viaje a Canarias el fin de semana del 20 al 22 de noviembre de 2020, realizado por el Ministro, acompañado de su jefe de gabinete, dos asesores y dos escoltas, son los siguientes:

- *Gasto total transporte 4.819,74 €*
- *Gasto total, alojamiento 2.155 €*
- *Gasto total manutención 175,60 €*

En cuando a la cuestión “En el supuesto de haber utilizado medios de transporte oficiales, número de acompañantes privados del Ministro ajenos al personal funcionario que le acompañó (asesores, escolta...) y coste total del transporte e informes justificativos de la necesidad de utilizar dichos medios de transporte oficiales y no vuelos regulares”, se informa de que no consta ningún gasto no oficial, de dicho viaje, que haya sido abonado

con cargo a los presupuestos de este Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Con respecto a la pregunta “Dado que el Ministro reconoció que parte del viaje fue privado, coste total del gasto de transporte, alojamiento y manutención del personal funcionario que acompañó al Ministro durante su viaje privado, número de asesores que acompañaron al Ministro”, se informa de que, según el artículo 13 de la LTAIBG, esta se circunscribe al ejercicio del derecho de acceso a información pública, que es de la que se dispone, por haber sido tramitado el pago y así se ha facilitado en el primer apartado. De acuerdo con lo establecido en dicho artículo “Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”, por lo que la información privada no es objeto de la Ley de Transparencia. En este sentido, solo se dispone de la información de los gastos de transporte, alojamiento, manutención pagados por el Ministerio de Transportes, que corresponden a la información pública y oficial de dicho viaje, que se han facilitado en el apartado primero.

Por último, respecto a la solicitud de la “documentación existente en el Ministerio relativa a la gestión y confirmación de la reserva realizada para el mencionado viaje, tanto de transporte, como alojamiento y manutención. Documentación existente en el Ministerio, cualquiera que sea su soporte, acreditativa de las llamadas realizadas, de existir, desde el Ministerio de Transportes a un medio de comunicación, ABC, y rango del funcionario que efectuó tal solicitud, así como justificación de las mismas, de existir”, indicar que según se expone en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, se trata de información que tiene el carácter de auxiliar o de apoyo, y así se ha establecido por el Consejo de Transparencia en el Criterio Interpretativo CI/006/2015 de 12 de noviembre de 2015 al entender que se da este supuesto cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud o cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.

3. Ante la citada contestación, la solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 2 de febrero de 2021 y el siguiente contenido:

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

(...) Únicamente se menciona “no consta ningún gasto no oficial” (sic) pero no se hace referencia a la utilización de medios de transporte oficiales ni número de acompañantes ni el coste total de dichos medios ni tampoco hace referencia a los informes justificativos de la necesidad de utilizar dichos medios de transporte oficiales.

Se DENIEGA la información por el hecho de considerarla información auxiliar y al respecto hemos de manifestar que tal información no puede considerarse como auxiliar de un trámite del procedimiento dado que hace referencia a las gestiones realizadas desde un organismo público en relación con un viaje privado del Ministro, por lo tanto su conocimiento se encuadra en el derecho de los ciudadanos a conocer cómo se gestionan los fondos públicos, en este caso, cómo se gestionan medios personales de la administración para un fin privado, las vacaciones del ministro.

Tales comunicaciones en ningún caso pueden ser auxiliares de un procedimiento; en todo caso serían auxiliares del procedimiento de reserva vacacional del ministro que no se puede considerar un procedimiento administrativo. Lo que solicito no son notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos.... pido las comunicaciones con la Agencia de Viajes para la realización de la reserva privada del ministro en sus vacaciones particulares, que conforme a la resolución del Ministerio existen, son públicas puesto que obran en su poder y han de ser entregadas y el propio ministro manifestó que las entregaría a quien las solicitara aun perteneciendo a su esfera privada. Lo que se solicita es la documentación pública que dicha utilización privada generó en el Ministerio y eso no ha sido respondido en la resolución.

Tampoco se realiza ninguna referencia a las presiones llevadas a cabo desde el Ministerio hacia un medio de comunicación quedando sin respuesta dicha pregunta.

4. Con fecha 3 de febrero de 2021, el Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito con registro de entrada el 26 de febrero de 2021, el citado Departamento Ministerial reiteró lo manifestado en su resolución y realizó las siguientes alegaciones:

(...) Debe insistirse en la información facilitada en la resolución, por cuanto la misma corresponde a los datos de que se dispone en el Ministerio. La solicitud fue resuelta trasladando a la interesada los gastos de transporte, alojamiento, manutención y

cualesquiera otro pagados por el Ministerio de Transportes en el viaje a Canarias el fin de semana del 20 al 22 de noviembre de 2020, realizado por el Ministro, acompañado de su jefe de gabinete, dos asesores y dos escoltas, con el desglose del que se dispone en la base de datos de pagos del Departamento, detallando, por un lado, el montante correspondiente a los gastos del desplazamiento, por otro, del alojamiento y, por último, de manutención existentes.

Se ha facilitado, por tanto, toda la información correspondiente al viaje oficial abonado por el Ministerio, sin que se tenga constancia de información del ámbito privado en la tramitación del pago asociado al viaje oficial, de ahí que se señalara en la resolución que no consta ningún gasto no oficial, de dicho viaje, que haya sido abonado con cargo a los presupuestos de este Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

(...)

Con respecto a la segunda cuestión planteada no cabe sino insistir de nuevo en lo señalado en la resolución notificada a la interesada, ya que según se expone en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, se trata de información que tiene el carácter de auxiliar o de apoyo, y así se ha establecido por el Consejo de Transparencia en el Criterio Interpretativo CI/006/2015 de 12 de noviembre de 2015 al entender que se da este supuesto cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud o cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.

Asimismo, señalar que, en este centro directivo solo se dispone de la información correspondiente a la tramitación del pago correspondiente, inherente al viaje oficial, cuyo desglose ha sido facilitado a la interesada en los importes del desplazamiento, del alojamiento y de la manutención, por tratarse de información pública de acuerdo con lo estipulado en el artículo 13 de la Ley de Transparencia citado.

TERCERO: *Referente a las presiones llevadas a cabo desde el Ministerio hacia un medio de comunicación, debe destacarse que en la solicitud inicial no se incorporaba al texto, sino que los términos exactos de la misma se reflejaban como “Documentación existente en el Ministerio, cualquiera que sea su soporte, acreditativa de las llamadas realizadas, de existir, desde el Ministerio de Transportes a un medio de comunicación, ABC y rango del funcionario que efectuó tal solicitud, así como justificación de las mismas, de existir.” No*

obstante, respecto a este aspecto, debe señalarse lo apuntado para la segunda cuestión, así como que no se tiene constancia de dichas llamadas.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en conexión 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁵](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal según dispone su artículo 13 "*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*".

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

3. Respecto al fondo del asunto, se considera necesario señalar, que el Ministerio en su resolución sobre acceso, facilitó a la solicitante (i) el importe total de los *gastos de desplazamiento, alojamiento y manutención* con el *desglose del que se dispone en la base de datos de pagos del Departamento*, y (ii) la información relativa a que fue *acompañado de su jefe de gabinete, dos asesores y dos escoltas*; y, comunicó que *no consta ningún gasto no oficial, de dicho viaje, que haya sido abonado con cargo a los presupuestos de este Ministerio*

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

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que solo se dispone de la información de los gastos de transporte, alojamiento, manutención pagados por el Ministerio de Transportes, que corresponden a la información pública y oficial de dicho viaje, que se han facilitado.

De las manifestaciones del Ministerio se deriva asimismo que no dispone de información sobre el número de acompañantes privados ni el coste del viaje de los mismos porque, según afirma, no fue abonado con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, lo cual comporta que tampoco dispone de los *informes justificativos de la necesidad de utilizar dicho medios de transporte oficiales y no vuelos regulares.*

A este respecto se ha de recordar que el 13 de la LTAIBG anteriormente transcrito circunscribe el objeto del derecho de acceso a la información pública a la que *“obre en poder”* de los sujetos obligados. En consecuencia, si el Ministerio ha facilitado la información que obra en su poder, que es la correspondiente a los gastos *de desplazamiento, alojamiento y manutención* del viaje del Ministro y a los datos de los acompañantes oficiales, resulta satisfecho el objeto del derecho de acceso, no pudiendo extenderse la pretensión a informaciones referidas a la parte privada del viaje de las que no dispone.

4. Por otra parte, la solicitud de información se dirigía a obtener información sobre (i) la *Documentación relativa a la gestión y confirmación de la reserva realizada para el mencionado viaje, tanto de transporte, como alojamiento y manutención,* y (ii) la *Documentación acreditativa de las llamadas realizadas a ABC, y rango del funcionario que efectuó tal solicitud así como justificación de las mismas.*

Esta parte de la solicitud no ha sido admitida por el Ministerio al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG que dispone: *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

La Administración justifica inicialmente la inadmisión por *entender que se da este supuesto* lo que recoge el Criterio Interpretativo CI/006/2015 de 12 de noviembre de 2015, *cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud o cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.* En las alegaciones a la reclamación reitera la misma justificación, si bien añade que *Referente a las presiones llevadas a cabo desde el Ministerio hacia un medio de comunicación, debe destacarse que en la solicitud inicial no se incorporaba al texto, sino que los términos exactos de la misma se reflejaban como “Documentación existente en el*

Ministerio, cualquiera que sea su soporte, acreditativa de las llamadas realizadas, de existir, desde el Ministerio de Transportes a un medio de comunicación, ABC y rango del funcionario que efectuó tal solicitud, así como justificación de las mismas, de existir.” No obstante, respecto a este aspecto, debe señalarse lo apuntado para la segunda cuestión, así como que no se tiene constancia de dichas llamadas.

5. A la vista de cuanto se acaba de reseñar, en lo que concierne a la *Documentación acreditativa de las llamadas realizadas a ABC y el rango del funcionario que efectuó tal solicitud*, habiendo manifestado el Ministerio en sus alegaciones que no existe constancia de dichas llamadas, y no teniendo este Consejo ningún motivo para dudar de ello, se ha de desestimar la reclamación por cuanto, como ya se ha indicado, el objeto del derecho de acceso versa sobre las informaciones que obren en poder de los sujetos obligados en los términos del artículo 13 LTAIBG.

En en relación con la aplicación del límite del artículo 18.1.b) LTAIBG al resto de la información solicitada, es necesario tener en cuenta el Criterio Interpretativo 006/2015, adoptado por este CTBG el 12 de noviembre de 2015 en virtud de la función atribuida por el art. 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que es *“la condición de información auxiliar o de apoyo”*, y no la denominación del soporte, la que permite aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1. b), siendo la relación enunciada en el precepto (*“notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos”*) meramente ejemplificativa. A partir de ello, el CTBG considera que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

1. Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;
2. Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;
3. Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;
4. La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;
5. Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Si bien, establece el citado Criterio que *debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se*

deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

Por otra parte, hay que recordar que la 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, en la que sostiene que "*Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "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.(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues 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;"

Doctrina que nuestro Alto Tribunal complementó más recientemente en la Sentencia nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, recaída en el recurso de casación nº 577/2019 con la siguiente afirmación "*la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida*".

6. Teniendo en cuenta lo anterior y aunque, como señala el Tribunal Supremo, las causas de inadmisión han de ser aplicadas de manera restrictiva en aras de respetar la formulación amplia del derecho de acceso, y a pesar de que el Ministerio se ha limitado a poco más que a invocar el límite y aludir al Criterio Interpretativo de éste Consejo, se debe apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión del art. 18.1. b) por cuanto la documentación solicitada, "*relativa a la gestión y confirmación de la reserva realizada para el mencionado*

viaje, tanto de transporte, como alojamiento y manutención”, por su propia naturaleza, se subsumen en las categorías recogidas en los puntos 3 (*información preparatoria de la actividad del órgano o entidad*) y 4 (*comunicaciones internas que no constituyen trámites de un procedimiento*) que el mencionado Criterio Interpretativo contempla entre las que permiten calificar una información como auxiliar o de apoyo.

Por último, se ha de tener presente que la información relevante para satisfacer el interés público en fiscalizar la actuación del Ministerio y de sus responsables -y, en particular, la de conocer cómo se manejan los fondos públicos-, fue facilitada por el Departamento ministerial en plazo al comunicar el gasto total en transporte, alojamiento y manutención, así como el número y la condición de los acompañantes oficiales.

En consecuencia, por los motivos que se exponen en los apartados precedentes, la reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 2 de febrero de 2021, frente a la resolución de 25 de enero de 2021 del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)⁶, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)⁷.

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](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

⁷ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez