



## Resolución 352/2022

**S/REF:** 001-067575

**N/REF:** R-0476-2022 / 100-006892

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Trabajo y Economía Social

**Información solicitada:** Gastos y acompañantes viaje a Brasil de la Ministra

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 1 de abril de 2022 al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, al amparo de 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:

*«-Nombre y responsabilidad de los altos cargos y personal de libre designación del Ministerio de Trabajo y Economía Social que han acompañado a [REDACTED] en su viaje oficial a Brasil.*

*-Gasto total que ha supuesto el viaje de [REDACTED] y sus acompañantes a Brasil. Ruego que la cantidad se desglose por conceptos: pasajes, hotel, comidas, transfer/taxis, atenciones protocolarias...*

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

*-Identidad de la compañía aérea con la que han volado a Brasil y han regresado a España.*

*-Fecha de salida y fecha de vuelta.*

*-Fecha en la que el Ministerio de Trabajo y Economía Social comunicó al Ministerio de Asuntos Exteriores que se iba a producir este viaje y razón ofrecida.»*

2. Mediante resolución de 4 de mayo de 2022, el MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL respondió al solicitante lo siguiente:

*«Con fecha de 1 de abril de 2022 tuvo entrada en el Portal de Transparencia, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la solicitud de acceso a la información pública presentada por [REDACTED] registrada con el número 001-067575.*

*Con fecha de 4 de abril, la solicitud se recibió en este Gabinete, comenzando a contar a partir de ese momento el plazo de un mes para su resolución, previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

*Una vez analizada la solicitud, se concede parcialmente el acceso a la información en los siguientes términos:*

*En su viaje a la República Federativa de Brasil, la sra. Vicepresidenta fue acompañada por personal del Ministerio de Trabajo y Economía Social, así como por el sr. secretario de Estado de Empleo.*

*De acuerdo con el artículo 18.1.a) de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*

*Se considera que esta solicitud, en lo que se refiere a la pregunta sobre el coste del viaje, incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, dado que el expediente de gasto asociado al viaje de la Vicepresidenta Segunda y Ministra de Trabajo y Economía Social se encuentra en tramitación, por lo que se inadmite la solicitud en este punto.*

*La compañía aérea utilizada en este caso ha sido TAP Air Portugal.*

*Por otra parte, y de acuerdo con el artículo 22.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, las fechas del viaje se pueden consultar en el siguiente enlace:*

*<https://www.lamoncloa.gob.es/gobierno/agenda/Paginas/index.aspx>*

*Finalmente, fue comunicado en tiempo y forma tanto a las Cortes Generales como al Gobierno la realización de este viaje para las previsiones que pudieran ser necesarias. »*

3. Mediante escrito registrado el 25 de mayo de 2022, el solicitante interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) alegando lo siguiente:

*« (...) pero en modo alguno da respuesta a todo lo que se planteaba. Por ejemplo, elude detallar la identidad y el cargo de las personas que nombradas por el procedimiento de libre designación acompañaban a [REDACTED]. Tampoco se facilita el coste con el argumento de que está en elaboración. Entendiendo que no concurre ningún límite para que la Administración facilite estos datos, (...).»*

4. Con fecha 26 de mayo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, al objeto de que formularan las alegaciones que considerasen oportunas. Mediante escrito presentado en fecha 15 de junio de 2022 el Ministerio manifestó lo siguiente:

*«Respecto a la primera de las cuestiones, la resolución de este Gabinete recoge que, en su viaje a la República Federativa de Brasil, “la sra. Vicepresidenta fue acompañada por personal del Ministerio de Trabajo y Economía Social, así como por el sr. secretario de Estado de Empleo”.*

*Esta información (por un lado, que la sra. Vicepresidenta solo iba acompañada de personal de este ministerio, y, por otro, que entre ellos estaba el sr. secretario de Estado), se considera que satisface el objetivo buscado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de someter a escrutinio la acción los responsables públicos y el modo en que son manejados los fondos que gestionan. El detalle de la información solicitada, por tanto, se consideró que excedía la finalidad de transparencia de la ley, coincidiendo con una de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1.e) de la citada ley.*

*Por otra parte, y en cuanto al segundo de los aspectos reclamados, esto es, que no “se facilita el coste con el argumento de que está en elaboración”, baste aquí con remitirse a lo que prevé la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en su artículo 18, apartado 1, letra a, cuando prevé la inadmisión de la solicitud cuando esta se refiera “a información que esté en curso de elaboración o de publicación general”, supuesto en el que se encontraba el expediente de gasto asociado al viaje objeto de la solicitud de acceso en el momento de la resolución.»*

---

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

5. El 21 de junio de 2022, se dio traslado de las citadas alegaciones al reclamante al objeto de que manifestase lo que estimara pertinente. Mediante escrito registrado el mismo día 21, el reclamante manifestó lo siguiente:

*« (...)sigue sin detallar la identidad y la responsabilidad de todas las personas que ocupan cargos de libre designación en dicho ministerio y que acompañaron a la ministra a Brasil y continúa sin precisar cuál ha sido el gasto que supuso dicho desplazamiento -llevado a cabo en marzo, hace tres meses- para la delegación. Entendiendo que no concurre ningún límite de acceso ni causa de inadmisión y que la solicitud entronca directamente con el espíritu de la Ley de transparencia, (...).»*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) y en 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>, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>4</sup> se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>5</sup>, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose 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, acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan 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”.

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

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de información relativa al viaje de la Ministra de Trabajo a Brasil, formulada en los términos que figuran en los antecedentes.

El Ministerio requerido dictó resolución concediendo parcialmente el acceso a la información solicitada. Se indica, así, que la Vicepresidenta fue acompañada por personal del Ministerio de Trabajo y Economía Social y por Secretario de Estado de Empleo; se identifica la compañía aérea utilizada y se facilita un enlace a la web de La Moncloa en el que se pueden consultar las fechas del viaje, afirmando que el viaje *fue comunicado en tiempo y forma tanto a las Cortes Generales como al Gobierno*. Por otro lado, la resolución declara la inadmisión de la cuestión relativa al gasto del viaje, alegando la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 LTAIBG, pues el *expediente de gasto asociado al viaje de la Vicepresidenta Segunda y Ministra de Trabajo y Economía Social se encuentra en tramitación*. En trámite de alegaciones, y en relación con los acompañantes de la Ministra, añade que concurre a causa prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, argumentando que facilitar más información *excedería de la finalidad de transparencia de la ley*.

4. Sentado lo anterior no es posible obviar que este Consejo ya ha estimado (parcialmente) una reclamación relativa a una cuestión sustancialmente idéntica en la resolución R/192/2022, de 19 de agosto, por lo que, en aplicación del principio de unidad de doctrina ha de llegarse ahora a idéntica conclusión en aquellos fundamentos que resultan trasladables. En efecto, en la citada resolución el mismo reclamante solicitaba información en relación con la visita de la Vicepresidenta al Papa, facilitando el Ministerio requerido la misma información que en el presente caso y considerando de aplicación las mismas causas de inadmisión —artículo 18.a) y e) LTAIBG—.

Dada la sustancial identidad de los términos de la solicitud inicial y de la resolución sobre el acceso, procede la transcripción de la fundamentación jurídica de la R/192/2022 por la que se estimó parcialmente la reclamación:

*«4. Comenzando con la primera causa de inadmisión invocada por la Administración – artículo 18.1.a) LTAIBG- con relación al coste del almuerzo, el Ministerio fundamenta la inadmisión de la solicitud de acceso en que el expediente de gasto asociado al viaje de la*

*Vicepresidenta Segunda y Ministra de Trabajo y Economía Social se encuentra en tramitación, por lo que corresponde a este Consejo comprobar la efectiva concurrencia de dicha causa de inadmisión a la vista de los criterios y la jurisprudencia sentados al respecto.*

*En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión, partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.*

*De ahí, que el Tribunal concluyese en aquel caso (relativo a la casusa de inadmisión de una solicitud por implicar su previa reelaboración) que «la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.» Esta jurisprudencia ha sido reiterada, entre otras, en la STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) —en la que se puntualiza que «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»— o en la reciente STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272).*

*Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una motivación clara y suficiente de la causa que se invoca. Como ya se ha puesto de manifiesto, en este caso el Ministerio sostiene que la información se encuentra en trámite de elaboración (al encontrarse el expediente de gasto asociado al viaje en tramitación) y que, por tanto, no se puede proporcionar el coste solicitado.*

*Constatada la existencia formal de esa justificación, procede verificar si las razones expuestas por el Ministerio evidencian la aducida causa respecto del coste del almuerzo de referencia, teniendo en cuenta el criterio que este Consejo de Transparencia ya ha expresado en diversas resoluciones. Así, por ejemplo, en la resolución R/0324/2018 se recuerda que « (...) la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información*

*aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general.» Asimismo, en la resolución R/0117/2017 este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno puntualizó que no debe confundirse información en curso de elaboración con expediente en desarrollo o tramitación.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, este Consejo de Transparencia considera que no se ha justificado de forma expresa y detallada la concurrencia de la causa de inadmisión alegada, pues la mera afirmación de que el expediente de gasto está en tramitación no parece suficiente en este sentido y conduce a una limitación desproporcionada del derecho constitucional de acceso a la información. Es preciso remarcar en este punto que la información solicitada se refiere al coste de un almuerzo celebrado en el transcurso de un desplazamiento que ya ha sido realizado, por lo que la información o datos sobre su coste han de figurar de algún modo en poder del órgano requerido, reuniendo, por tanto, la condición de información pública a los efectos del artículo 13 LTAIBG. Cuestión diferente es que el expediente o expedientes de gasto no estén finalizados, y que existan diferentes partidas que deban sumarse, sin que pueda confundirse, se reitera, información en curso de elaboración con expediente en desarrollo o tramitación, como ocurre en el presente supuesto.*

*Por todo ello, no se considera fundada la aplicación la causa de inadmisión invocada que, hay que recordar, debe ser aplicada siempre de manera restrictiva dada la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso como exige la jurisprudencia reflejada anteriormente.*

*En consecuencia, la reclamación debe ser estimada en este punto.*

*5. La segunda causa de inadmisión invocada por la Administración –artículo 18.1.e) LTAIBG- se aplica para denegar el acceso a (i) conocer a las personas del Departamento ministerial que acompañaron a la Vicepresidenta Segunda en su desplazamiento a Italia, (ii) las horas del despegue y aterrizaje y, por último, (iii) el establecimiento hostelero en que se celebró el almuerzo.*

*Corresponde por tanto valorar si la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG está justificada y resulta procedente, para lo que es necesario tener en cuenta el criterio interpretativo establecido por este Consejo y la jurisprudencia recaída al respecto, que ya ha sido recogida en el fundamento anterior.*

*Conforme a ello, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una motivación clara y suficiente expresa y detallada de la concurrencia de la causa de inadmisión de que se trate para poder controlar su aplicación justificada y proporcionada.*

*En este caso, la motivación de la aplicación de la mencionada causa de inadmisión no puede obviar el Criterio Interpretativo CI/006/2016, de 14 de julio, adoptado por este CTBG en virtud de la función atribuida por el artículo 38.2.a) LTAIBG en el que se precisa que una solicitud de información se considerará abusiva, a los efectos de lo previsto en el artículo 18.1. e) LTAIBG, cuando se trate de una solicitud excesiva —que incurre, bien en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil, bien cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que paralice el resto de la gestión de la actividad diaria de los sujetos obligados, bien cuando suponga un riesgo para terceros o bien cuando sea contraria a las normas, las costumbres y la buena fe— que, además, no está justificada con la finalidad de la ley.*

*Desde esta perspectiva, el citado CI/006/2016 establece que: «Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA cuando se fundamenta en el interés legítimo de:*

- *Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos*
- *Conocer cómo se toman las decisiones públicas*
- *Conocer cómo se manejan los fondos públicos*
- *Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas*

*Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:*

- *No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*
- *Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.*
- *Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.»*

*6. La resolución recurrida sustenta la concurrencia de la citada causa de inadmisión en considerar que el derecho de acceso se satisface concediendo únicamente información de*

*los altos cargos que acompañaron a la Vicepresidenta Segunda –Secretario de Estado y director de gabinete-, siendo ello suficiente para la realización de un control ciudadano en la utilización de los recursos públicos, mientras que la identificación del restante personal del Ministerio que participó en el desplazamiento sería superflua a estos efectos.*

*Esta motivación no puede ser aceptada por cuanto que, al tratarse de un viaje realizado por altos cargos de la Administración y financiado con fondos públicos, el control de la ciudadanía mediante el ejercicio del derecho constitucional de acceso a la información pública adquiere un mayor grado de intensidad. Es por ello que este Consejo de Transparencia viene manteniendo que conocer la identidad de las personas que acompañan a altos cargos en viajes oficiales sufragados con fondos públicos guarda una estrecha relación con la finalidad de la Ley de Transparencia por cuanto permite conocer “bajo qué criterios actúan nuestras instituciones” y “cómo se manejan los fondos públicos” dos de los objetivos a los que, según proclama el preámbulo de la LTAIBG, sirve la transparencia que, junto con el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno “deben ser los ejes fundamentales de toda acción política”. De la obligación de conceder el acceso únicamente cabe excepcionar a la tripulación y al personal de seguridad por tratarse de supuestos en los que no hay componente alguno de discrecionalidad en la selección.*

*Por todo ello, la reclamación debe estimarse también en este punto.»*

5. Teniendo en cuenta la mencionada identidad se consideran de aplicación a la presente reclamación los fundamentos jurídicos transcritos —no así, los contenidos en el fundamento jurídico 6 de aquella resolución que desestimaba la reclamación respecto del acceso a los horarios de despegue y aterrizaje y al nombre del establecimiento hostelero, que en esta ocasión, no son objeto de solicitud— y en consecuencia, la reclamación debe ser estimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de 4 de mayo de 2022 del MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- Nombre y responsabilidad de los altos cargos y personal de libre designación del Ministerio de Trabajo y Economía Social que han acompañado a [REDACTED] en su viaje oficial a Brasil.
- Gasto total que ha supuesto el viaje de [REDACTED] sus acompañantes a Brasil con el desglose solicitado.

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

De acuerdo con el [artículo 23. 1<sup>6</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>7</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>8</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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