

Resolución 071/2019

S/REF: 001-031497

N/REF: R/0071/2019 100-002122

Fecha: 15 de abril de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Defensa

Información solicitada: Coste celebración Consejos de Ministros

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a 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](#) (en adelante [LTAIBG](#)¹) y con fecha 12 de diciembre de 2018, la siguiente información:

En relación con el Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2018 celebrado en Sevilla, en la Delegación del Gobierno en Andalucía, y el de 21 de diciembre de 2018 que, tal y como han anunciado fuentes del Gobierno, se celebrará en Barcelona, en lugar aún por determinar, se solicita la siguiente información pública:

1. Coste económico que supone la celebración de un Consejo de Ministros en el Palacio de la Moncloa (Madrid), tal y como se hace normalmente.

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

2. Coste económico que supuso la celebración del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2018 en Sevilla.

3. Coste económico que supondrá la celebración del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2018 en Barcelona.

2. Mediante oficio de remisión fechado el 31 de enero de 2019, el MINISTERIO DE DEFENSA indicó al solicitante lo siguiente:

En relación con su solicitud de acceso a la información pública formulada ante el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad con fecha 11 de diciembre de 2018, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, registrada con el número 001-031482, y trasladada para resolución en lo que a este Ministerio afecta con fecha 12 de diciembre de 2018 y número de expediente 001-031497, adjunto remito a Ud. la resolución dictada, haciéndole saber que contra la misma puede interponer recurso en los términos que se expresan en el último párrafo de dicha resolución.

La resolución que se remite indica lo siguiente:

Con fecha 12 de diciembre, dicha solicitud de acceso a la información pública fue trasladada por parte del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, para resolución por parte del Ministerio de Defensa en lo que, referido de forma exclusiva a los gastos derivados del transporte aéreo de autoridades, sea de competencia.

Con fecha 18 de diciembre de 2018 se determinó que la competencia correspondía al Estado Mayor del Ejército del Aire, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes para su resolución, tal y como está previsto en el artículo 20.1 de la mencionada Ley 19/2013.

En la mencionada solicitud, y en lo que se refiere al ámbito de competencia del Ejército del Aire, se requiere lo siguiente:

2. “Coste económico que supuso la celebración del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2018 en Sevilla”

Una vez analizada la solicitud, el Estado Mayor del Aire considera que procede conceder el acceso a la información a que se refiere el requerimiento deducido por [REDACTED].

En lo que se refiere a la solicitud de información y en lo relativo exclusivamente a los costes asociados al transporte aéreo de autoridades realizados por las Unidades del Ejército del Aire, destinadas a esta función como parte de la Acción del Estado, se informa que dichos vuelos se sufragan con cargo al presupuesto ordinario, al igual que el de otras Unidades de las Fuerzas

Armadas. Esto hace que no se puedan disociar los costes de determinadas actividades o desplazamientos concretos del cómputo general.

3. El reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 1 de febrero de 2019, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)², una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

TERCERO.- Según se especifica en la resolución que por este escrito se reclama, el historial del expediente 001-031497 ha sido el siguiente:

a) Con fecha 12 de diciembre de 2018, tiene entrada en la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Política Territorial y Función Pública solicitud de acceso a la información pública, quedando registrada con el número ya especificado.

b) Ese mismo día dicha solicitud es trasladada por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, para resolución por parte del Ministerio de Defensa en lo que, referido de forma exclusiva a los gastos derivados del transporte aéreo de autoridades, sea de su competencia.

c) Con fecha 18 de diciembre de 2018 se determinó que la competencia correspondía al Estado Mayor del Ejército del Aire, fecha a partir de la cual empezó a contar el plazo de un mes para su resolución (art. 20.1 LTBG).

CUARTO.- El plazo para resolver y notificar venció el 18 de enero de 2019.

QUINTO.- La resolución fue dictada, según la firma digital de la autoridad que resolvió, el 17 de enero de 2019.

SEXTO.- Dicha resolución no fue notificada hasta el 31 de enero de 2019.

(...)

PRIMERO.- La resolución reclamada es extemporánea, conforme a una interpretación literal del art. 20.1 LTBG, puesto que dicha disposición especifica que “[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”, por lo que no basta con haber dictado la resolución en plazo, sino que en este caso era necesario haberla notificado antes del 18 de enero de 2019 para haber cumplido con lo dispuesto en la ley.

SEGUNDO.- La resolución, asimismo, no cumple los requisitos mínimos de motivación, mucho menos con el principio de congruencia que debe informar toda actuación administrativa, por las siguientes razones:

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

A. La resolución no se pronuncia sobre todos los extremos sobre los que se solicita la información. Así, si bien resuelve conceder información sobre el coste económico del transporte aéreo de autoridades para el Consejo de Ministros celebrado en Sevilla el 26 de octubre de 2018, no especifica nada acerca de los Consejos de Ministros que se celebran en Madrid ni el de Barcelona de 21 de diciembre de 2018. La resolución debería, para entenderse enteramente motivada, haber especificado si para la celebración de los Consejos de Ministros celebrados en el Palacio de la Moncloa y en Barcelona se hace o se ha hecho uso de transporte aéreo alguno ofrecido por unidades del Ejército del Aire, especificando en caso negativo que no procede informar sobre el coste dado que no se emplean medios aéreos de transporte, o siendo la respuesta positiva, habiendo hecho una estimación del coste de dicho transporte. El silencio no debe ser tomado por respuesta.

B. Acerca del extremo sobre el que sí se concede información, esto es, el coste del transporte aéreo de las altas autoridades para el Consejo de Ministros celebrado en Sevilla el 26 de octubre de 2018, la respuesta ofrecida debe ser considerada formalista.

Puede entenderse lógico que no se presupueste con anterioridad un transporte aéreo tan específico en una partida presupuestaria concreta, si bien no debería ser de recibo ventilar una petición de información de esta forma. Así, el Estado Mayor del Ejército del Aire podría haber hecho una estimación del coste del transporte aéreo a partir de la distancia existente entre el punto inicial del transporte —se entiende que Madrid, capital del Estado y, por ende, sede del Gobierno— y el final, Sevilla, el consumible previsiblemente consumido en dicho trayecto, así como el coste por unidad de combustible. Así, si puede ser cierto que el Ejército del Aire no maneje datos concretos y exactos sobre la petición de información, el reclamante entiende que sí está al alcance del órgano la realización de una estimación bastante fidedigna del coste total a fin de resolver de forma motivada.

4. Con fecha 6 de febrero de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE DEFENSA, a través de la Unidad de Transparencia competente, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, sin que se presentara ninguna en el plazo concedido al efecto.

El 11 de marzo de 2019, se reiteró la solicitud de alegaciones, con el mismo resultado negativo. Consta en el expediente la comparecencia en el expediente electrónico de la reclamación al requerimiento de alegaciones por parte de la unidad competente

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre](#)³, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 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](#)⁴, 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 primer lugar, y tal como figura en los antecedentes de hecho, debe ponerse de manifiesto que, efectuado requerimiento por parte del este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al objeto de conocer la posición del MINISTERIO DE DEFENSA ante la reclamación presentada, la Administración no ha realizado alegaciones. Y ello a pesar de que, tal y como se ha indicado en los antecedentes, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene constancia del conocimiento por parte del mencionado Departamento Ministerial de la reclamación que ha sido presentada.

A este respecto, ha de recordarse lo ya indicado en otros expedientes de reclamación como el R/0534/2018:

3. En primer lugar, debe hacerse una consideración respecto de la falta de respuesta por parte de la Administración a la solicitud de alegaciones realizada al objeto de contar con todos los elementos de juicio necesario para poder atender las cuestiones planteadas por el reclamante.

En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene detectando cómo la ausencia de respuesta a esta solicitud de alegaciones se está convirtiendo en una práctica no

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

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

infrecuente en determinados Organismos y Departamentos Ministeriales, circunstancia que no cumple, a nuestro juicio con la consideración de ejes fundamentales de toda acción política de la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno tal y como predica el Preámbulo de la LTAIBG.

En este sentido, la adecuada protección y garantía del derecho constitucional a acceder a la información pública, interpretado por los Tribunales de Justicia como de amplio alcance y límites restringidos- por todas, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 Recurso de Casación nº 75/2017, "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- se ve mermada por una inadecuada tramitación y respuesta de las solicitudes de información que presentan los ciudadanos así como una inadecuada justificación de las restricciones al acceso tal y como ocurre en el caso que nos ocupa.

4. Por otro lado, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá **notificarse** al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la solicitud de información inicialmente presentada afectaba a varios Departamentos Ministeriales, a los que fue remitida. Consecuencia de dicha remisión, el MINISTERIO DE DEFENSA tuvo conocimiento de la misma el propio 12 de diciembre de 2018, fecha de la solicitud, si bien no fue sino hasta el 18 de diciembre de 2018 cuando se consideró que la competencia para la respuesta correspondía al Estado Mayor del Ejército del Aire, empezando así el cómputo para resolver fijado en el art. 20.1 antes señalado.

Finalmente, y si bien la resolución fue firmada el 17 de enero- dentro, por lo tanto, el plazo de un mes legalmente previsto- su oficio de remisión data del 31 de enero de 2019. No obstante, dicho oficio tampoco fijaría la fecha de la notificación, por cuanto la misma pudo haberse producido ese mismo día o a partir de ese día. Y ello por cuanto el art. 41 de la Ley 39/2015,

de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que

Con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

Teniendo en cuenta lo indicado anteriormente, podemos concluir que la notificación de la resolución dictada se realizó fuera del plazo máximo legalmente previsto. A este respecto, y como el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha indicado reiteradamente, ha de tenerse en cuenta que nos encontramos ante un derecho de anclaje constitucional que *debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia* (Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO38/2016) y cuya protección y garantía, por lo tanto, ha de tener en cuenta esta naturaleza.

Igualmente, este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el [expediente R/0100/2016](#)⁵) sobre esta dilación en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"*. La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

5. En cuanto al fondo del asunto, ha de recordarse que la solicitud inicial se interesaba por el coste económico de los Consejos de Ministros *ordinarios* en tanto que celebrados en el Palacio de La Moncloa en Madrid, así como el celebrado el 26 de octubre de 2018 en Sevilla o el previsto el 21 de diciembre en Barcelona.

5

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html)

Partiendo de esta solicitud inicial, la misma fue remitida al MINISTERIO DE DEFENSA para que éste respondiera respecto de las cuestiones de su competencia, siendo éstas, tal y como se desprende de la respuesta, *los costes asociados al transporte aéreo de autoridades realizados por las Unidades del Ejército del Aire, destinadas a esta función como parte de la Acción del Estado.*

En atención a este ámbito material, el MINISTERIO DE DEFENSA responde indicando que *dichos vuelos se sufragan con cargo al presupuesto ordinario, al igual que el de otras Unidades de las Fuerzas Armadas. Esto hace que no se puedan disociar los costes de determinadas actividades o desplazamientos concretos del cómputo general.*

Teniendo en cuenta esta respuesta y al contenido de la reclamación, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte la apreciación del reclamante de que la respuesta no puede sino considerarse parcial, principalmente porque i) no se menciona nada acerca del Consejo de Ministros que estaba previsto celebrarse en Barcelona el 21 de diciembre de 2018 y por el que se interesa expresamente el solicitante ii) no se realiza un esfuerzo, siquiera aproximado, para responder la cuestión planteada por el solicitante, por ejemplo, aportando datos sobre el consumo de los medios aéreos destinados a estas labres de transporte.

En cuanto a la primera de las cuestiones, el MINISTERIO DE DEFENSA se limita a responder sobre el Consejo de Ministros ya celebrado a la fecha de la solicitud sin hacer mención al previsto para tan sólo unos días después. En este sentido, quedaría por conocer si en el desplazamiento derivado de ese segundo Consejo también iban a ser utilizados medios aéreos o, por el contrario, no estaba prevista la participación de las Unidades del Ejército del Aire a las que hace mención el MINISTERIO DE DEFENSA.

Por otro lado, ha de tenerse en cuenta que, sobre los costes de los desplazamientos oficiales, siquiera aproximados, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene un criterio muy asentado recogido en varios expedientes de reclamación entre los que destacan la R/0573/2018 y R/0652/2018. Así, en ambos expedientes, se resaltaba la conexión entre la información solicitada y el principio de rendición de cuentas por la actuación pública en la que se asienta la LTAIBG, tal y como se expresa en su Preámbulo *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

Por lo tanto y como conclusión, entendemos que la reclamación ha de ser estimada, por lo que el MINISTERIO DE DEFENSA, teniendo en cuenta la respuesta que le ha sido enviada ya al interesado debe proporcionar la siguiente información.

- Aclaración sobre si el desplazamiento del Consejo de Ministros celebrado el 21 de diciembre en Barcelona ha sido realizado con medios del Ejército del Aire.
- Coste global (teniendo como punto de referencia el coste por hora de vuelo entre otros indicadores) de los desplazamientos realizados con ocasión del Consejo de Ministros celebrado el 26 de octubre en Sevilla y, en caso de que la respuesta al apartado anterior fuese afirmativa, del celebrado el 21 de diciembre en Barcelona.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 1 de febrero de 2019, contra la resolución de 17 de enero de 2019 del MINISTERIO DE DEFENSA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE DEFENSA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- Aclaración sobre si el desplazamiento del Consejo de Ministros celebrado el 21 de diciembre en Barcelona ha sido realizado con medios del Ejército del Aire.
- Coste global (teniendo como punto de referencia el coste por hora de vuelo entre otros indicadores) de los desplazamientos realizados con ocasión del Consejo de Ministros celebrado el 26 de octubre en Sevilla y, en caso de que la respuesta al apartado anterior fuese afirmativa, del celebrado el 21 de diciembre en Barcelona.

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

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](#), 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](#).

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](#).

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