



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 25/10/2023
HASH: 03d08896abe616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-077250

N/REF: 1362-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

Información solicitada: Viaje a Brasil de la Ministra y acompañantes.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 27 de febrero de 2023 la reclamante solicitó 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](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«En relación al viaje de la vicepresidenta y ministra de Trabajo a Brasil para asistir a la toma de posesión de Lula da Silva SOLICITO:

1.- Importe de los gastos de alojamiento de la vicepresidenta y acompañantes pagados por el Gobierno de España durante el mencionado viaje y relación de establecimientos donde se alojaron.

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

2.- *Importe y en su caso copia de las facturas justificativas, de los gastos de desplazamientos efectuados por la vicepresidenta y sus acompañantes durante dicha visita, con indicación de medios de transporte empleados.*

3.- *Relación de acompañantes de la vicepresidenta al viaje con indicación del nombre y puesto que desempeñan y en virtud del cual fueron invitados al mismo.*

4.- *Importe total del viaje de la vicepresidenta y de sus acompañantes.*

5.- *Relación de actividades oficiales realizadas por la vicepresidenta en dicho viaje.*

6.- *Copia de la documentación, cualquiera que sea su formato, de la que disponga el Gobierno de España justificativa de la necesidad de que la vicepresidenta asistiera al viaje, objetivos que se pretendían alcanzar con la visita, criterios para la selección de los acompañantes de la vicepresidenta del Gobierno y quién decidió y por qué razones la conveniencia de realización del viaje, teniendo en cuenta que la representación oficial del Gobierno de España correspondía al ministro de Asuntos Exteriores, que fue acompañado por el Rey Felipe VI en tanto Jefe del Estado».*

2. EL MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL dictó resolución con fecha 29 de marzo de 2023 en la que contestó a la solicitante lo siguiente:

«(...) Una vez analizada la solicitud, se concede parcialmente el acceso a la información en los siguientes términos:

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 incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, dado que el expediente de gasto asociado al viaje oficial a Brasil de la Vicepresidenta Segunda y Ministra de Trabajo y Economía Social del Gobierno de España se encuentra en fase de elaboración.

Por lo expuesto anteriormente, se inadmite la presente solicitud en base al artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno».

3. Mediante escrito registrado el 11 de abril de 2023, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«(...) Las preguntas 3, 5 y 6 no han sido objeto de respuesta, dado que la citada información no es objeto de la causa de inadmisión alegada, cual es que la información está en curso de elaboración. Entendemos, por tanto, que procede la reclamación ante la falta de contestación a la solicitud efectuada y el propio tenor de la resolución que es estimatoria al conceder parcialmente el acceso a la información, pero sin facilitarlo.

E igualmente, dado que obliga a esta parte a interponer reclamación ante el CTBG, ha de ser entregada no solo dicha información, sino también la relativa al expediente de gasto, una vez finalizado el mismo, por razones de economía procesal y evitar así un nuevo procedimiento de información, dado que, desde el tiempo transcurrido, finales del año 2022, entendemos que el expediente de gasto ha de estar ya finalizado».

4. Con fecha 18 de abril de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 5 de mayo se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...) De acuerdo con el artículo 18.1.a) Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno 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.

Esta solicitud incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, dado que el expediente de gasto asociado al viaje oficial a Brasil de la Vicepresidenta Segunda y Ministra de Trabajo y Economía Social del Gobierno de España se encuentra en fase de elaboración.

En relación con las actividades oficiales realizadas, La Vicepresidenta Segunda y Ministra de Trabajo y Economía Social del Gobierno de España y el Ministro de Trabalho de Brasil, Luiz Marinho, mantuvieron un encuentro el pasado 31 de diciembre en la Embajada de España en Brasilia, en un ambiente de excelente sintonía y cordialidad, donde la Vicepresidenta, después de felicitar al nuevo ministro y ofrecer toda la

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

colaboración al nuevo gobierno brasileño, abordó diversas cuestiones del ámbito de su departamento, en un fructífero encuentro, que sirvió para fortalecer las relaciones sociolaborales entre España y Brasil. La vicepresidenta se reunió también con la nueva Ministra de Igualdad Racial, Anielle Franco, con la comunidad española residente en Brasilia, y como colofón final se unió a la delegación española, encabezada por el Jefe del Estado, en los actos de la toma de posesión del nuevo Presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva».

5. El 9 de mayo de 2023, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 24 de mayo, se recibió un escrito en el que se expone que:

«En relación a las alegaciones presentadas por el Ministerio de Trabajo, reiteramos lo manifestado en el escrito de reclamación, faltando todavía respuestas a lo solicitado. Extraña igualmente que todavía no se encuentre concluso el expediente de gasto relativo al citado viaje dado el tiempo transcurrido desde la solicitud hasta la contestación realizada por el Ministerio, resultando una anomalía que no encuentra semejanza en ningún otro Ministerio y no habiendo aprovechado el presente trámite de alegaciones para facilitar la información, como bien podrían haber hecho y no obligar a esta parte a tener que preguntarlo de nuevo. Por lo que se refiere a los acompañantes siguen sin facilitarlos».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «los

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&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

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 LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de *“formato o soporte”*. Al mismo tiempo, 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, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas *“en el ejercicio de sus funciones”*.

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 referida al viaje a Brasil de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de Trabajo y Economía Social, así como de sus acompañantes, con motivo de la toma de posesión del actual Presidente, D. Luiz Inácio Lula da Silva.

El Ministerio requerido en su resolución (de forma ciertamente contradictoria) afirma reconocer un acceso parcial para, a continuación, acordar la inadmisión de la solicitud con fundamento en la causa prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG al encontrarse el expediente de gasto correspondiente en fase de elaboración.

Posteriormente, en fase de alegaciones, el Ministerio proporciona determinada información sobre las actividades oficiales y encuentros mantenidos por la Vicepresidenta y Ministra de Trabajo durante su viaje.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone 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. 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 presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo

de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. Como cuestión previa es preciso acotar el objeto de este procedimiento en la medida en que, aun de forma tardía (en la fase de alegaciones ante este Consejo) el Ministerio requerido ha facilitado información referida a las actividades y encuentros mantenidos por la Vicepresidenta en su viaje a Brasil (tal como se pedía en el punto 5 de la solicitud), sin que la reclamante haya manifestado objeción alguna sobre este extremo en el trámite de audiencia que le ha sido conferido.

De acuerdo, precisamente, con las manifestaciones vertidas por la reclamante en este trámite de audiencia, la reclamación queda acotada, por un lado, a los puntos 3 (acompañantes de la Vicepresidenta) y 6 (justificación de la necesidad del viaje y objetivos) de la solicitud, que no han obtenido respuesta alguna; y, por otro lado, a los puntos 1, 2 y 4 (referidos a gastos de viajes y desplazamientos) a los que la reclamante entendió que se estaba aplicando la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG y que considera que ya no resulta de recibo dado el tiempo transcurrido desde que se realizó el viaje sobre el que se pide el expediente de gasto.

6. En primer lugar, por lo que se refiere a la parte de la información que se pide en los puntos 3 y 6 de la solicitud, resulta evidente que no resulta de aplicación la causa de inadmisión que, de forma genérica, invoca el Ministerio. A lo anterior se añade que este Consejo se ha pronunciado ya en un procedimiento sustancialmente idéntico promovido por la misma reclamante, en un sentido estimatorio. Así, en la resolución R CTBG 646/2023, de 18 de agosto, se pone de manifiesto que:

«[n]o consta en efecto ninguna aportación ni pronunciamiento alguno del Ministerio sobre la solicitud de copia de los documentos “acreditativos de la necesidad, conveniencia y beneficio para la ciudadanía española” del viaje, ni de los “documentos resultantes” de su realización. Esta omisión conduce inexorablemente a estimar la reclamación en este punto, instando al Ministerio a facilitar la información demandada en caso de existir o comunicar expresamente su inexistencia.

A la misma conclusión ha de llegarse en lo que toca a la solicitud de la relación de las personas del Ministerio (y, en su caso, ajenos a él) que acompañaron a la Ministra en el viaje, así como, de existir, los documentos que reflejen la necesidad de tal

acompañamiento, extremos sobre los que tampoco existe un pronunciamiento expreso del Ministerio. En relación con esta cuestión procede volver a recordar que existe una consolidada doctrina de este Consejo en la que se señala 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» (véanse, por todas, las Resoluciones 192/2022 y 352/2022, referidas al mismo Departamento).»

Es por ello que, también en este caso, debe estimarse la reclamación en lo referido al acceso, en caso de existir, a la documentación justificativa *«de la necesidad de que la vicepresidenta asistiera al viaje, objetivos que se pretendían alcanzar con la visita, criterios para la selección de los acompañantes de la vicepresidenta del Gobierno y quién decidió y por qué razones la conveniencia de realización del viaje, teniendo en cuenta que la representación oficial del Gobierno de España correspondía al ministro de Asuntos Exteriores, que fue acompañado por el Rey Felipe VI en tanto Jefe del Estado»* — manifestando expresamente su inexistencia en caso contrario—; así como en lo concerniente al acceso a la información referida a los acompañantes de la Vicepresidenta en el viaje a Brasil.

En segundo lugar, y en relación con el resto de las cuestiones planteadas referidas al expediente de gasto (viaje, desplazamientos, alojamiento, etc.), el Ministerio invoca la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG de forma genérica, sin concretar o detallar qué parte de la información se encontraría afectada, sin acompañar justificación o fundamentación alguna que avale dicha manifestación y sin acotar u orientar sobre ese breve plazo en el que se producirá la publicación. La eventual aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG no tiene cabida en este caso por cuanto se circunscribe a los supuestos en los que la información aún no existe (esté en curso de elaboración) o va a ser publicada con carácter general en un breve plazo (esté en curso de publicación general), pero no cuando la información ya existe y únicamente ha de ser recopilada —y, en su caso, ordenada para conceder el acceso—, habiendo transcurrido, además, un plazo razonable desde la finalización del viaje para poder elaborar el expediente de gasto.

En consecuencia, procede también la estimación de la reclamación en este punto a fin de que se proporcione a la información de los gastos del viaje solicitada, si bien con

exclusión de la *relación de establecimientos* en los que se alojaron Vicepresidenta y acompañantes, así como con exclusión de *la copia de las facturas justificativas*. La razón de esta necesaria modulación o limitación del alcance ya ha sido señalada en otras ocasiones. Así, en la resolución R CTBG 179/2023, de 22 de marzo, en relación con la identificación del hotel, se ponía de manifiesto que:

«En cuanto al fondo del asunto, resulta de aplicación el criterio sentado en la resolución de este Consejo R/502/2018, de 13 noviembre, que el propio Ministerio trae a colación como fundamento de su negativa a facilitar el nombre del concreto hotel; resolución en la que se puso de manifiesto que “la información facilitada por la Administración cubre sobradamente con el contenido de su solicitud de acceso y que el dato relativo a la empresa (hotel, compañía, restaurante,...) no aporta ninguna información relevante desde el punto de vista de la transparencia, al no aumentar el conocimiento de los criterios usados ni de la rendición de cuentas de la Administración.”

Este criterio ha sido reiterado en resoluciones posteriores, como por ejemplo, en la resolución 192/2022, de agosto —que estima parcialmente la reclamación interpuesta en relación con una solicitud de información referida a los gastos del viaje a Roma de la Vicepresidenta segunda— en la que se ratificó la resolución del Ministerio de no aportar el nombre del concreto establecimiento hostelero donde había tenido lugar el almuerzo en la medida en que “(...), lo relevante desde el punto de vista del escrutinio ciudadano de la actuación de los responsables públicos y del uso que se hace de los fondos públicos es el gasto generado por el almuerzo, que como se ha indicado, ha de ser facilitado, pero el conocimiento del establecimiento concreto en el que se ha celebrado carece de toda relevancia.”

La traslación de la doctrina expuesta a este caso conduce a la desestimación de la reclamación, ya que el Ministerio ha informado de los costes del viaje a Nueva York de la Ministra de Igualdad y sus acompañantes; detallando, en particular, de los gastos de alojamiento, de manutención, de traducción, de transfer y de atención protocolaria. Habiéndose facilitado toda esta información, este Consejo, en línea con lo expresado en otras ocasiones, entiende que el dato reclamado -referido a la identificación del hotel en el que se produjo el alojamiento- no aporta ningún valor adicional para los fines de la transparencia pues, desde el punto de vista del control por la ciudadanía de la gestión de los fondos públicos, la información relevante es la cuantía abonada en concepto de alojamiento, no la identificación del establecimiento en el que el gasto se ha generado. ».

Estas mismas razones han llevado a este Consejo a concluir en otras ocasiones que, una vez facilitado el importe de los gastos derivados de las actividades de un responsable público (con el desglose que corresponda), la carga de trabajo que supone recopilar, ordenar (y, eventualmente, anonimizar) las facturas resulta claramente desproporcionada en relación con el valor añadido que su conocimiento proporciona desde el punto de vista de las finalidades de la transparencia.

7. En definitiva, dado que la información solicitada tiene la condición de información pública y no se ha justificado debidamente la aplicabilidad de la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG alegada, se estima la reclamación a fin de que se conceda el acceso, en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos de la presente resolución.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución 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 la reclamante la siguiente información:

- 1. Importe de los gastos de alojamiento de la Vicepresidenta y acompañantes pagados por el Gobierno de España durante el viaje a Brasil, con motivo de la toma de posesión del Presidente Lula da Silva.
- 2. Importe de los gastos de desplazamientos efectuados por la vicepresidenta y sus acompañantes durante dicha visita, con indicación de medios de transporte empleados.
- «3. *Relación de acompañantes de la vicepresidenta al viaje con indicación del nombre y puesto que desempeñan y en virtud del cual fueron invitados al mismo.*
- 4. *Importe total del viaje de la vicepresidenta y de sus acompañantes.*
- 6.- *Copia de la documentación, cualquiera que sea su formato, de la que disponga el Gobierno de España justificativa de la necesidad de que la vicepresidenta asistiera al viaje, objetivos que se pretendían alcanzar con la visita, criterios para la selección de los acompañantes de la vicepresidenta del Gobierno y quién*

decidió y por qué razones la conveniencia de realización del viaje, teniendo en cuenta que la representación oficial del Gobierno de España correspondía al ministro de Asuntos Exteriores, que fue acompañado por el Rey Felipe VI en tanto Jefe del Estado».

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 a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>