



Resolución 192/2022

S/REF: 001-065704

N/REF: R/0236/2022; 100-006545

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Trabajo y Economía Social

Información solicitada: Coste del almuerzo de la visita al Papa y personal acompañante

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 10 de febrero 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](#)¹ (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

En respuesta a una pregunta formulada por el grupo del PP en el Senado (684/50020), el Gobierno confirma que la vicepresidenta segunda utilizó una aeronave del Ejército del Aire para desplazarse a Roma con motivo de la audiencia privada mantenida con el Papa Francisco el pasado mes de diciembre. Ruego que se facilite la identidad y el cargo que desempeñan todas las personas que se desplazaron en el avión junto a Yolanda Díaz con rumbo a la capital italiana, las horas de despegue y aterrizaje en Madrid, así como el coste del almuerzo y establecimiento hostelero en el que tuvo lugar.

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

2. Mediante Resolución de 11 de marzo de 2022, el MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL contestó al solicitante lo siguiente:

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

En primer lugar, se informa de que, en el viaje citado en la solicitud, la Vicepresidenta Segunda y Ministra de Trabajo y Economía Social estuvo acompañada de personal de este ministerio, entre el que se encontraban como altos cargos el sr. secretario de Estado de Empleo, y el sr. director del Gabinete de la Vicepresidenta. El vuelo de ida tuvo lugar el 10 de diciembre y el de vuelta el 11 de diciembre.

Por otra parte, 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 almuerzo, 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.

Asimismo, conforme a la letra e) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.

Este Gabinete considera que la presente solicitud, en lo que tiene que ver con la petición de información sobre “el establecimiento hostelero en el que tuvo lugar” el almuerzo del viaje, incurre en el supuesto precedente, toda vez que tal información no se corresponde ni justifica con la finalidad de la ley, por lo que se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública en lo relativo a este aspecto.

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 11 de marzo de 2022, el solicitante interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) alegando lo siguiente contenido:

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

(...) no detalla la identidad y el cargo de todas las personas que se montaron en dicho avión. Se limita a decir que entre los ocupantes figuraban el secretario de Estado de Empleo y él mismo. El alto cargo utiliza la preposición “entre”, de lo que cabe entender que eran más de dos los que ocupaban asiento en dicho avión junto a la titular de la cartera. Tratándose de recursos públicos, la Ley de transparencia ampara que se pueda conocer cómo se utilizan los recursos públicos en su integridad, por lo que no existe impedimento para conocer la identidad de todos los cargos del Ministerio que iban en dicha aeronave. Se detalla qué día fue la ida y cuándo la partida, pero no las horas concretas en que tuvieron lugar ambos trayectos como también se requería.

También cuesta trabajo aceptar que se alegue que el coste del almuerzo -otro detalle que se solicitaba- está en trámite cuando el viaje tuvo lugar hace ¡tres meses! Y tampoco entiende uno cómo se puede vedar al conocimiento público el nombre del establecimiento hostelero en el que se llevó a cabo la comida, invocando una de las causas de inadmisión -concretamente la descrita en el apartado ‘e’ del artículo 18- que prevé la ley. Esta norma proclama en su preámbulo: “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”.

4. Con fecha 14 de marzo 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 6 de abril de 2022 el Ministerio manifestó lo siguiente:

(...)

Se entiende que la finalidad de someter a escrutinio la actuación de los poderes públicos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, quedaría satisfecha concediendo el acceso a la información de los altos cargos que viajaban acompañando a la Sra. Vicepresidenta, y de que el resto de la delegación estaba compuesta por personal del ministerio.

Esta información permite la realización de un control ciudadano en la utilización de los recursos públicos, al que alude el reclamante, y descarta aquella otra información que es superflua a esos efectos. Ésta última tendría carácter abusivo, en el sentido recogido en la propia ley.

(...)

Atendiendo, en fin, a la solicitud, el acceso a la información concedida y el contenido de la presente reclamación, nos encontraríamos ante el supuesto recogido en el párrafo anterior, esto es, una solicitud abusiva que excede el normal ejercicio del derecho de acceso.

2. Se reclaman, asimismo, “las horas concretas en que tuvieron lugar ambos trayectos” de avión. En la misma línea de abuso en el ejercicio del derecho de acceso, se demanda una información irrelevante desde el punto de vista del control democrático y la transparencia, y resta seriedad al ejercicio de los derechos que se recogen en la ley.

3. En clara línea con lo anterior, se reclama “el nombre del establecimiento hostelero en el que se llevó a cabo la comida”, no siendo capaces en esta unidad de establecer la relación que esto pueda tener con la transparencia o el control democrático de la actuación de los poderes públicos.

Más bien se trataría de un ejemplo más de abuso de derecho y de solicitudes que habrían de inadmitirse atendiendo al artículo 18.1.e) de la ley, como se señala en la resolución de este centro directivo. Máxime cuando el elemento relevante a estos efectos, esto es, el coste del almuerzo, está a disposición del solicitante tan pronto como concluye la tramitación del expediente económico.

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](#)³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, 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»

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&p=20181206&tn=1#a24>

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

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”.

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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la identidad y cargo de todas las personas que se desplazaron junto a la Vicepresidenta Segunda en su visita al Papa, las horas de despegue y aterrizaje en Madrid, el coste del almuerzo y el establecimiento hostelero en el que tuvo lugar.

El Ministerio requerido: (i) concedió parcialmente la información respecto de los acompañantes de la Vicepresidenta Segunda, indicando que entre el personal se encontraban como altos cargos el Secretario de Estado de Empleo, y el director del Gabinete de la Vicepresidenta; asimismo, informó que el vuelo de ida tuvo lugar el 10 de diciembre y el de vuelta el 11 de diciembre; (ii) inadmitió la cuestión del coste del almuerzo al considerar, en aplicación de la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.a LTAIBG, que se trata de información que está en curso de elaboración; finalmente, (iii) inadmitió el resto de la información solicitada -horas de despegue y aterrizaje y establecimiento hostelero en que tuvo lugar el almuerzo-, al considerar que se trata de una petición abusiva que no se corresponde ni justifica con la finalidad de la ley en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1.e) LTAIBG.

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.

6. Cuestión diferente es la referida a los datos correspondientes a los horarios de despegue y aterrizaje y al nombre del establecimiento hostelero en el que se celebró el almuerzo. En cuanto a la primera, una vez que el Ministerio ha informado de las fechas concretas del viaje - 10 y 11 de diciembre-, nada añade a efectos del control de la actuación de los poderes públicos la información específica sobre las horas de despegue y aterrizaje. Del mismo modo, en lo que respecta a la segunda cuestión, 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.

En consecuencia, la reclamación ha de desestimarse en relación con estos dos extremos

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de 11 de marzo 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:

- *La identidad y el cargo de todas las personas todas las personas que se desplazaron en el avión junto a Yolanda Díaz, a excepción de la tripulación y el personal de seguridad.*
- *El coste del almuerzo.*

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, número 1⁶](#), 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 octubre⁷](#), 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-Administrativa⁸](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

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