



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 840/2020

S/REF: 001-050376

N/REF: R/0840/2020; 100-004508

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED] / REAL AERO CLUB DE ESPAÑA

Dirección: secretariogeneral@realaeroclubdeespana.org

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

Información solicitada: Proyecto de Real Decreto uso de aeronaves ultraligeras (ULM)

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] en nombre y representación del REAL AERO CLUB DE ESPAÑA solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, 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), con fecha 20 de noviembre de 2020, la siguiente información:

Teniendo conocimiento que ya ha existido una remisión del proyecto de Real Decreto por el que se regula el uso de aeronaves ultraligeras (ULM) al Consejo de Estado, conforme al artículo 7.c) de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicitamos:

- Copia del proyecto de Real Decreto que se haya remitido al Consejo de Estado.

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

- Se de publicidad activa al mencionado proyecto.

- Mediante Resolución de 2 de diciembre de 2020, el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA contestó al solicitante lo siguiente:

Una vez analizada la solicitud, la Dirección General de Aviación Civil resuelve conceder el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida por el Real Aero Club de España. En relación con la cuestión planteada, se informa que pedido informe al Consejo de Estado sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el uso de aeronaves ultraligeras (ULM) se solicitó la retirada del mismo, estando pendiente de una nueva remisión. Por lo que, cuando se solicite nuevamente dicho dictamen se publicará el proyecto en el Portal de Transparencia, conforme a lo previsto en el artículo 7, letra c), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

- Ante la citada de respuesta, mediante escrito de entrada el 2 de diciembre de 2020, la asociación presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

PREVIA: *Con carácter previo manifestar que la Resolución objeto de reclamación ha concedido acceso a toda la información a la información a la que se refiere la solicitud, si bien, no ha facilitado "Copia del proyecto de Real Decreto que se haya remitido al Consejo de Estado".*

(...)

CUARTA: *A pesar de concederse el acceso solicitado, no se ha facilitado la copia del proyecto de Real Decreto que se remitió al Consejo Estado, remisión que si ha existido por cuanto que se manifiesta que "se informa que pedido el informe del Consejo de Estado".*

Que dicho documento, que consta en el expediente y que fue remitido al Consejo de Estado, no se encuentra entre los límites al derecho de acceso que establece el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ni entre las causas de inadmisión del artículo 18.

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

Nos encontramos ante un procedimiento de elaboración de disposiciones normativas de carácter general y, por ello, se trata de información con relevancia jurídica. En ese sentido, incluso, el artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, tiene previsto que las Administraciones publicaran (publicidad activa) los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda.

En este caso, venimos a solicitar copia del Proyecto de Real Decreto que de manera real y formal se remitió por el MITMA al Consejo de Estado. Y ello sin perjuicio que, con posterioridad, ante dictamen desfavorable del Consejo de Estado u omisiones procedimentales, se haya acordado su devolución para la subsanación de errores.

Es necesario recalcar que la Resolución objeto de reclamación no manifiesta la existencia de motivos de inadmisión o denegación, sino que se limita a conceder acceso a TODA la información solicitada, información que posteriormente no facilita.

SOLICITO

Se acuerde admitir la presente reclamación y, en base a las manifestaciones realizadas, se acuerde estimar la misma ordenando al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, a través de la Dirección que corresponda, para que facilite al reclamante copia del proyecto de Real Decreto por el que se regula el uso de aeronaves ultraligeras (ULM) que se haya remitido al Consejo de Estado o, subsidiariamente, se ordene dar publicidad activa a mencionado Proyecto de Real Decreto.

4. Con fecha 3 de diciembre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. La respuesta a la solicitud de alegaciones tuvo entrada el 22 de diciembre de 2020 y en la misma se indicaba lo siguiente:

El referido dictamen fue solicitado por Orden del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de 15 de julio de 2020, acordándose la retirada de dicha solicitud por orden de 4 de agosto, con causa en las consecuencias de la crisis sanitaria en un sector de características muy específicas.

SEGUNDA. - Conforme a lo previsto en el artículo 7, letra c), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán (...) los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de

dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública”.

En cumplimiento de dicho precepto, solicitado el dictamen del Consejo de Estado el pasado 15 de julio, se publicó en el portal de transparencia, retirándose ulteriormente como consecuencia de la retirada de la solicitud de informe.

La retirada del proyecto del portal de transparencia no contraviene las obligaciones de publicidad activa, toda vez que ésta viene referida a los proyectos de reglamento sobre los que la solicitud de dictamen es eficaz logrando el efecto que se desea: la obtención del informe, en este caso al Consejo de Estado, lo que no se produce retirada la solicitud.

Coadyuva a esta interpretación, lo previsto en el artículo 18.1, letra a), de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, cuando en sede de derecho de acceso a la información, establece que “se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes (...) que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general”. Tal es el caso, del estado de tramitación del proyecto en el momento en que se solicitó el acceso a dicho proyecto: en elaboración para su remisión efectiva al Consejo de Estado, previos los informes que procedan atendiendo a las modificaciones que pudieran introducirse en el proyecto.

TERCERA. - Sin perjuicio de lo anterior, la resolución de esta Dirección General no se pronunciaba sobre la denegación de la información con causa en lo previsto en el artículo 18.1, letra a), limitándose a aclarar que la solicitud de dictamen había sido retirada, en la consideración de que el acceso solicitado lo era a la versión del proyecto sobre el que efectivamente debía pronunciarse el Consejo de Estado, no aquella versión inútil a tales efectos.

Al no ser eficaz la solicitud del dictamen en el momento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública por haber sido retirada, no cupo considerar que la petición contenida en ella viniera referida a una versión del proyecto en revisión y sobre la que el órgano consultivo no iba a informar.

CUARTA. – Finalizada la revisión del proyecto en estos momentos, pendiente del informe complementario de la Secretaria General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, el proyecto sobre el que finalmente se solicite el dictamen del Consejo de Estado se publicará en el Portal de Transparencia, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 7, letra c), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

QUINTA. – Atendiendo a cuanto antecede, y para el negado supuesto de que ese Consejo considerara que el derecho de acceso a la información pública ejercido por el Real Aero Club de España al solicitar el proyecto remitido a informe de Consejo de Estado incluye el acceso a la versión del proyecto cuya solicitud de dictamen se retiró de forma inmediata, se adjunta dicha versión por si procediera facilitársela a dicha entidad.

5. Mediante escrito de entrada 1 de marzo de 2021, el reclamante aporta un documento de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, de fecha 24 de febrero de 2021, en el que presenta el contenido del proyecto e indica como novedades relevantes que está “en Consejo de Estado”, y prevista su aprobación en el primer semestre de 2021.

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, 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 que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos

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>

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. En cuanto al objeto de la presente reclamación, procede señalar en primer término que el pronunciamiento de este Consejo ha de versar sobre el contenido original de la solicitud de información, no pudiendo entrar a valorar las variaciones incluidas en el escrito de reclamación pues, según tiene recordado este Consejo en múltiples ocasiones, la naturaleza revisora del procedimiento impide incorporar en fase de reclamación cambios sobre el objeto inicial.

Conforme consta en el expediente y se ha recogido en los antecedentes, el Ministerio manifiesta en su Resolución que *resuelve conceder el acceso a la información* sin que, en rigor, como indica el reclamante, facilite la información objeto de la solicitud, al limitarse a exponer que *“pedido informe al Consejo de Estado sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el uso de aeronaves ultraligeras (ULM) se solicitó la retirada del mismo, estando pendiente de una nueva remisión. Por lo que, cuando se solicite nuevamente dicho dictamen se publicará el proyecto en el Portal de Transparencia, conforme a lo previsto en el artículo 7, letra c). de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”*

Posteriormente, en su escrito de 22 de diciembre de 2020 completó la justificación inicial indicando que la retirada del proyecto del Consejo de Estado trae causa de “las consecuencias de la crisis sanitaria en un sector de características muy específicas”, añadiendo que si bien se publicó la versión inicial en el portal de transparencia en cumplimiento de lo exigido por el art. 7, letra c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, posteriormente se retiró como consecuencia de la retirada de la solicitud del informe, actuación que, a su juicio, no contraviene las obligaciones de publicidad activa por estar referida a proyectos “sobre los que la solicitud de dictamen es eficaz” e invoca en apoyo de esta interpretación lo previsto en el artículo 18.1, letra a) de la Ley 19/2013, pero reconociendo que la resolución “no se pronunciaba sobre la denegación de la información con causa en lo previsto” en el referido artículo.

Sin perjuicio de la deficiente –y, en ocasiones, contradictoria- argumentación del Departamento ministerial, corresponde a este Consejo valorar objetivamente si procedía conceder el acceso a la información solicitada o si, por el contrario, concurría algún límite o causa de inadmisión. En concreto, se ha de examinar si resultaba aplicable la prevista en el artículo 18.1.a) de la LTAIBG según la cual se inadmitirán a trámite las solicitudes *“Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general”*.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el alcance de esta cláusula. Sirva de ejemplo lo manifestado en la Resolución [R/0324/2018](#)⁶, recogiendo lo manifestado en otras anteriores: “(...) *entiende este Consejo de Transparencia 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.*”

Teniendo en cuenta lo anterior, y sin desconocer que las causas de inadmisión han de aplicarse de manera restrictiva y debidamente justificadas, este Consejo de Transparencia considera que, en el momento de pronunciarse el Ministerio sobre la solicitud de acceso, la información se encontraba en curso de elaboración, pues la versión anterior del Proyecto de Real Decreto remitido al Consejo de Estado había sido retirado formalmente, acto con el que el propio Ministerio retrotrae actuaciones, privando a la Orden de petición de dictamen al Consejo de Estado de eficacia, al anular dicha petición mediante Orden posterior, con el fin de someter dicha versión del proyecto a revisión en el seno del Departamento ministerial. En atención a su situación procedimental concurriría por tanto la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) al tratarse de información que estaba “*en curso de elaboración o de publicación general*”.

Dado el carácter revisor de las reclamaciones de las que conoce, este Consejo ha de pronunciarse sobre la conformidad con la LTAIBG de las resoluciones de los órganos obligados en el momento de su adopción, con independencia de que las circunstancias que las han motivado hayan mutado con posterioridad. En consecuencia procede desestimar la presente reclamación por cuanto, en el momento de dictarse la Resolución por el Ministerio, la solicitud incurría en la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG.

4. Ello no impide recordar al Departamento ministerial la necesidad de cumplir con la obligación impuesta por el artículo 7, letra c) de la LTAIBG, conforme al cual: “*Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública*”.

⁶ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html)

Mandato legal cuyo presupuesto concurriría en el momento actual de ser cierta la información contenida en el documento ministerial de fecha 24 de febrero de 2021 aportado por el reclamante a este expediente el 1 de marzo de 2021.

Por las razones expresadas en los fundamentos precedentes, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] en nombre y representación del REAL AERO CLUB DE ESPAÑA, frente a la Resolución de 2 de diciembre de 2020 del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 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, 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-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&tn=1&p=20181206#a9>