



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 001/2020

S/REF: 001-036266

N/REF: R/0001/2020; 100-003309

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Defensa

Información solicitada: Gastos en capellanes y actos militares

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DE DEFENSA, 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 31 de julio de 2019, la siguiente información:

Solicito conocer la cantidad que ha destinado por este departamento en el año 2018 y 2019 al pago de capellanes, capellanía, mantenimiento templos católicos, financiación de actividades...

Requiero que se desglose la cantidad por año.

También querría que se realizase un desglose detallado de cada uno de los gastos que se han imputado a estas partidas presupuestarias.

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

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, mediante escrito de entrada el 2 de enero de 2020, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

Envié una petición de información al portal de transparencia el pasado 31 de julio de 2019 y el Ministerio ha optado por el silencio administrativo y no me ha contestado, por lo que considero que Defensa ha vulnerado la ley de transparencia evitando darme una respuesta a una petición de información en la que solo se le piden datos económicos.

3. Con fecha 7 de enero de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE DEFENSA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, sin que el Ministerio haya contestado en el plazo concedido al efecto.

El 13 de febrero de 2020, el Consejo solicitó nuevamente al Ministerio que formulara alegaciones, con el mismo resultado negativo. En ambas ocasiones consta la notificación por comparecencia del trámite realizado.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en relación 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](#), 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 12⁵](#), 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

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

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>

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, 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, como conoce sobradamente el Ministerio, 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 Administración no respondió a la reclamante en el plazo de un mes para resolver, sin que exista causa que lo justifique.

En este sentido, se recuerda que la Administración debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, al objeto de facilitar el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)⁶ o más recientes [R/0234/2018](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html)⁷ y [R/0543/2018](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html)⁸) 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,*

⁶ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html

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.

Por otro lado, y como consta en los antecedentes, el Ministerio tampoco ha atendido los requerimientos de este Consejo de Transparencia para que efectuara alegaciones dentro del presente procedimiento de reclamación. 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 poco frecuente 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.

Estas circunstancias dificultan claramente la tramitación de los expedientes de reclamación iniciados ante este Consejo y, consecuencia de ello, la debida garantía del derecho de acceso a la información que tanto la Constitución Española como la LTAIBG y los tribunales de justicia reconocen a los ciudadanos.

4. En cuanto al fondo del asunto debatido, esto es, la entrega de información sobre gastos en sacerdotes y actividades religiosas militares desglosados por años y partidas presupuestarias, se trata de una solicitud de información que entronca directamente con la finalidad de control del gasto público a que se refiere la LTAIBG 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.*

A lo anterior, hay que añadir que *El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía* (Sentencia nº 46/2017, de 22 de

junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016).

Finalmente, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el marco de un recurso de casación y en la que se razona lo siguiente:

“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.” (...)

“las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: << (...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso >>. Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración (...) pues hemos visto que aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.

Por lo tanto, siguiendo el criterio del Tribunal Supremo, no se aprecia la existencia de límites que impidan entregar la información solicitada- que, por otro lado, no ha sido alegados por la Administración- mientras que sí existe a nuestro juicio un evidente interés público en conocer el uso de fondos públicos, n este caso, por parte del Ministerio de Defensa.

5. Respecto a la posible existencia de causas de inadmisión de las contenidas en el artículo 18.1 de la LTAIBG, deben ser valoradas también de manera estricta.

Parece obvio que la información solicitada no se encuentra en fase de elaboración, ni puede catalogarse de repetitiva o abusiva, al ser acorde a la finalidad de la Ley, ni debe ser elaborada por un organismo diferente al Ministerio de Defensa, al cual se dirige la pregunta.

Tampoco se puede entender que sea auxiliar o de apoyo, ya que se trata de gastos de dinero público. Tal y como consta en el [Boletín Oficial del Congreso de los Diputados nº 130](#)⁹, de 27 de marzo de 2017, se da cuenta de una pregunta parlamentaria sobre personal religioso del Ministerio de Defensa, respondida en los siguientes términos: *“Actualmente son 82 sacerdotes, todos ellos de la iglesia católica, los que prestan su servicio en el Ministerio de Defensa como personal del servicio de asistencia religiosa, de los cuales 3 pertenecen a los cuerpos eclesiásticos declarados a extinguir.*

Al igual que todo el personal que presta servicios en el Ministerio de Defensa o las Fuerzas Armadas, el personal del Servicio de Asistencia Religiosa percibe sus retribuciones con cargo al capítulo 1 del presupuesto del Ministerio de Defensa, y más concretamente con cargo al concepto 120 las retribuciones básicas, y 121 las complementarias.

Las retribuciones básicas se encuentran asimiladas a un nivel 26 de la Administración General del Estado.” Lo ahora solicitado, no obstante, es más amplio que lo respondido en su día por el Ministerio de Defensa a las Cortes Generales.

Falta por analizar, por tanto, si la información requerida ha de ser elaborada expresamente para dar una respuesta acorde a lo solicitado, en el sentido de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) de la LTAIBG.

Dicho precepto debe analizarse en los términos del Criterio Interpretativo nº 7 de 2015, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y que se pronuncia en los siguientes términos:

“En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de

⁹ http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-130.PDF

tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.”

Por su parte, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de analizar dicha causa de inadmisión. En este sentido, la Sentencia nº 60/2016, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid el 25 de abril de 2016: *“El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”.*

Atendiendo a lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno debe recordar a la Administración que, tal y como ha indicado expresamente el Tribunal Supremo, la aplicación de una causa de inadmisión ha de ser debidamente justificada y argumentada, lo que no ha sucedido en el presente caso, razón que exige analizarla de oficio por este Consejo de Transparencia.

A nuestro juicio, conocer la cantidad que ha destinado el Ministerio en los años 2018 y 2019 al pago de capellanes, capellanía, mantenimiento templos católicos y financiación de actividades religiosas, desglosando la cantidad por año y por cada uno de los gastos que se han imputado a estas partidas presupuestarias, no requiere una acción previa de reelaboración, sino un mero sumatorio de datos recabados de una misma fuente de información: su base de datos de gastos y, en concreto, sus capítulos del presupuesto.

Aunque en términos exclusivamente dialécticos pudiera existir esa acción previa de reelaboración, que no apreciamos, parece clara la existencia de un interés público superior en conocer cómo el Ministerio maneja el dinero público contenido en los presupuestos generales del Estado. Según el artículo 103 de la Constitución Española, *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 Administración es un instrumento al servicio de los intereses generales, no es un ente al servicio de sus propios intereses. Esta configuración determina el modo de ser y actuar de la Administración Pública y coloca los intereses generales como un elemento clave de referencia de la Administración.

Es este último el término que acuña la LTAIBG y el que debe valorarse en el caso analizado.

En este sentido, existe información pública en los medios de comunicación sobre este asunto. Así, el diario [El País](#) publicó la siguiente [noticia](#)¹⁰: “El Estado pagó en 2016 más de tres millones de euros para mantener la asistencia católica en la Fuerzas Armadas. La mayoría de ese dinero se destinó a los sueldos de los 83 sacerdotes de distinto rango que componen el Arzobispado castrense. Supusieron 2,75 millones.”. Es decir, podemos concluir que se trata de una cuestión de interés social y que la información solicitada se encuentra disponible por parte del MINISTERIO DE DEFENSA que, en consecuencia, ha de proporcionarla a la solicitante de acuerdo a lo argumentado previamente.

Por todo lo anterior, debe estimarse la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 2 de enero de 2020, contra el MINISTERIO DE DEFENSA.

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

- *La cantidad que ha destinado este departamento en el año 2018 y 2019 al pago de capellanes, capellanía, mantenimiento de templos católicos y financiación de actividades religiosas, con el desglose de la cantidad por año y por cada uno de los gastos que se han imputado a estas partidas presupuestarias.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE DEFENSA 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, número 1](#)¹¹, 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](#)¹², de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹⁰ https://www.eldiario.es/sociedad/millones-curas-iglesias-Fuerzas-Armadas_0_642886039.html

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>



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](#)¹³.

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

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>