



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 27/03/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-071326

N/REF: R-0755-2022; 100-007274 [Expte. 406/2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR

Información solicitada: Informes diarios de incendios forestales

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 1 de agosto de 2022, al MINISTERIO DEL INTERIOR, 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:

«Solicito los informes diarios de incendios forestales que desarrolla la Dirección General de Protección Civil y Emergencias durante la campaña de incendios forestales 2022, aquellos que se han desarrollado hasta la fecha de la solicitud y todos los que se realicen hasta el final de la campaña.»

2. Mediante resolución de fecha 13 de agosto de 2022, el Departamento ministerial respondió lo siguiente al solicitante:

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

«(...) Al tratarse de informes internos, los informes diarios previstos en la solicitud revisten carácter auxiliar o de apoyo, resultando aplicable la causa de inadmisión prevista en la letra b), apartado 1º, del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. (...)»

3. Mediante escrito registrado el 16 de agosto de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG indicando lo siguiente:

«Los informes solicitados llevan realizándose y siendo públicos durante varios años (como el que se encuentra adjunto a esta solicitud), cambiando este año el criterio y calificándolos como "informe interno".»

4. Con fecha 17 de agosto de 2022, se trasladó la reclamación al Departamento ministerial de referencia a fin de que remitiese las alegaciones que considerase oportunas; habiendo comparecido a la notificación el mismo 17 de agosto, a fecha de elaborarse la presente resolución no se ha recibido contestación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el 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».

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&p=20181206&tn=1#a24>

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

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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a los informes diarios de incendios forestales que desarrolla la Dirección General de Protección Civil y Emergencias durante la campaña de incendios forestales 2022.

El Ministerio concernido dictó resolución en virtud de la cual inadmitió la solicitud al considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, esto es, tratarse de información auxiliar o de apoyo, sin fundamentar con motivación adicional alguna su decisión.

4. Centrada la cuestión en los términos descritos, la resolución de esta reclamación se circunscribe a verificar si resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada partiendo de la premisa, establecida en la jurisprudencia y en las resoluciones de este Consejo, de la necesaria interpretación estricta (cuando no restrictiva) de las restricciones al ejercicio del derecho, dada la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información —por todas, Sentencia (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530)—.

En particular, y por lo que concierne a la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta que en el [Criterio Interpretativo 006/2015, adoptado por este CTBG el 12 de noviembre de 2015⁷](#), se precisa que la razón determinante de su aplicación es la condición auxiliar o de apoyo de la información, y no la denominación formal que a la misma se atribuya —siendo la relación enunciada en el precepto (notas, borradores, opiniones, resúmenes,

⁷ <https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html>

comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos) un mero enunciado ejemplificativo—.

En concreto, según se estableció en el mencionado criterio, el carácter auxiliar o de apoyo vendrá determinado por la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias en la información solicitada:

- que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;
- que lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;
- que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;
- que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;
- que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

En esta misma línea se ha pronunciado la Audiencia Nacional: *«(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados. (...) Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última»* — Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

5. La aplicación de la doctrina expuesta a este caso conduce a la estimación de la reclamación, en la medida en que se considera que no concurre la causa de inadmisión invocada.

No existe la mínima *motivación formal* de la causa de inadmisión que corresponde cumplimentar a la Administración autora de la resolución que se recurre. Así, en este caso, en la resolución sobre el acceso el Departamento ministerial de referencia se limitó a invocar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG a través de su mera cita, práctica que este Consejo ha de censurar por no cumplir con las mínimas exigencias de motivación legal y jurisprudencialmente requeridas.

A mayor abundamiento, en este caso, como ya se ha señalado, el Ministerio no ha contestado al requerimiento de alegaciones formulado en el marco de este procedimiento —habiendo alegado el reclamante, además, que esos informes verían siendo publicados— proceder que dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente al no comunicarle cuáles han sido los motivos en los que, en su caso, se sustenta la negativa a facilitar el acceso a la información, de modo que pueda disponer de todos los elementos de juicio para valorar adecuadamente las circunstancias concurrentes y pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada.

Ahora bien, esta falta de respuesta al requerimiento de alegaciones de este Consejo no puede dejar sin eficacia el ejercicio de un derecho de rango constitucional, como es el derecho de acceso a la información pública. A estos efectos, es preciso tener en cuenta que se trata de un derecho que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, ha de reiterarse una vez más, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como se ha encargado de recordar en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

«[I]a Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] La 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“. De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: “[...] 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 y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.” (FJ. 3º).»

6. A la vista de cuanto antecede, dado que la información solicitada tiene la condición de información pública y que el Ministerio requerido no ha justificado la concurrencia de la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.b) LTAIBG, que meramente cita, la reclamación debe ser estimada.

No obstante, atendiendo al tenor literal de la solicitud, el alcance de esta resolución debe ceñirse a los informes diarios elaborados *durante la campaña de incendios forestales 2022 y aquellos que se han desarrollado hasta la fecha de la solicitud*, pero no puede alcanzar a *todos los que se realicen hasta el final de la campaña*, dado que presupuesto indispensable para la efectividad del ejercicio del derecho de acceso es, según se desprende del artículo 13 LTAIBG, que la *información pública* exista en el momento de realizarse la solicitud, cualidad que no concurre en los del segundo grupo.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

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

- «los informes diarios de incendios forestales que desarrolla la Dirección General de Protección Civil y Emergencias durante la campaña de incendios forestales 2022, aquellos que se han desarrollado hasta la fecha de la solicitud.»

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR 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 23.1⁸](#), 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 octubre⁹](#), 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-administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>