



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**Número y fecha de resolución:** indicados al margen.

**Número de expediente:** 54/2025

**Reclamante:** [REDACTED]

**Organismo:** MINISTERIO DEL INTERIOR.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria por motivos formales.

**Palabras clave:** medio ambiente, protección civil, DANA, información completa tardía, art.18.1.b) LTAIBG.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 4 de noviembre de 2024 el reclamante solicitó 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«cualquier documento (o en caso de no existir, cualquier explicación que lo justifique) recibido, con indicación de fecha y hora, por el Ministerio del Interior por parte de las autoridades del Gobierno de la Generalitat Valenciana entre el 28 de octubre y el 3 de noviembre de 2024 en el marco de los establecido en Protocolo de intervención de la Unidad Militar de Emergencias (UME) que indica:*

*1. El Ministro de Defensa, por delegación del Presidente del Gobierno, ordenará la intervención de la UME, a propuesta del Ministro del Interior.*

*2. Las autoridades competentes en materia de protección civil podrán solicitar del Ministerio del Interior la colaboración de la UME. Valorada la dimensión de la*

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



emergencia y los medios disponibles para hacerle frente, el Ministerio del Interior solicitará del Ministerio de Defensa la intervención de la UME.

(...)

Además, solicito el documento remitido al Ministerio de Defensa, con indicación de la fecha y hora, en la que se solicita la intervención de la UME tras valorar la dimensión de la emergencia y los medios disponibles».

2. Mediante resolución del Ministerio de 30 de diciembre de 2024 se da respuesta a la solicitud en el sentido siguiente:

«En cuanto a la intervención de la Unidad de Militar de Emergencias (UME), su activación tuvo lugar cuando fue solicitada por la Comunidad Autónoma Valenciana, administración competente en la dirección de la emergencia concretamente el 29 de noviembre de 2024, en dos ocasiones: a las 15:45 horas se recibe la solicitud de activación de la UME para la comarca de la Plana Utiel-Requena y posteriormente, a las 20:36 horas se solicita una segunda activación, en este caso para toda la provincia de Valencia.

Se inadmite el acceso a la información relativa a la gestión de su activación al estar ésta contenida en comunicaciones e informes internos entre los Centros de Coordinación estatal y autonómico (Generalitat Valenciana), en virtud de lo establecido en la letra b) del art. 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno».

3. Mediante escrito registrado el 8 de enero de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«La resolución de inadmisión justifica que la información solicitada se encuentra contenida en comunicaciones e informes internos entre el Centro de Coordinación estatal y el autonómico, considerándolas de carácter auxiliar o de apoyo. Sin embargo, este razonamiento no es ajustado a derecho por las siguientes razones:

1. Las comunicaciones solicitadas son parte esencial de un proceso decisorial público, relacionado con la activación y actuación de la UME en situaciones de

---

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



emergencia, lo que las excluye de ser calificadas como información de carácter auxiliar o de apoyo.

2. El propio Protocolo de intervención de la UME, regulado oficialmente, detalla que dichas comunicaciones son determinantes en la valoración de la emergencia y los medios disponibles, siendo claves en la rendición de cuentas sobre la toma de decisiones públicas.

3. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su criterio interpretativo CI/006/2015, señala que la inadmisión por carácter auxiliar o de apoyo debe aplicarse restrictivamente y con motivación suficiente, lo cual no se cumple en este caso. En particular, señala, es importante las características del documento, no su denominación. Que en este caso sean comunicaciones entre órganos públicos de distintos departamentos o gobiernos como procedimiento que forma parte de un protocolo no supone de forma automática que sean de carácter auxiliar o de apoyo».

4. Con fecha 9 de enero de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido 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 11 de febrero de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«1- En lo que respecta al “documento remitido al Ministerio de Defensa, con indicación de la fecha y hora, en el que se solicita la intervención de la UME tras valorar la dimensión de la emergencia y los medios disponibles”, se adjunta a este escrito de alegaciones. Este documento sí que contiene una decisión y una acción de gobierno [se adjuntan como Documentos Anexos 1 y 2].

2- En lo que respecta a la información relativa a “cualquier documento (o en caso de no existir, cualquier explicación que lo justifique) recibido, con indicación de fecha y hora, por el Ministerio del Interior por parte de las autoridades del Gobierno de la Generalitat Valenciana entre el 28 de octubre y el 3 de noviembre de 2024, en el marco de lo establecido en el Protocolo de intervención de la Unidad Militar de Emergencias (UME)”, este Centro Directivo señala lo siguiente:

En primer lugar, el citado Protocolo de intervención de la UME, regulado oficialmente, no especifica en su redacción que “dichas comunicaciones sean determinantes en la valoración de la emergencia y los medios disponibles, siendo claves en la rendición de cuentas sobre la toma de decisiones públicas”, como alega el recurrente.



*En segundo lugar, si bien y como alega el recurrente, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, tiene como objetivo principal la rendición de cuentas, no se puede exigir el acceso a la información sobre la totalidad de la información operativa que forma parte del proceso previo y no decisional.*

*La comunicación interna entre órganos administrativos sobre la evaluación inicial de una emergencia, no constituye información relevante para el control público o la toma de decisiones ya que no reflejan una conclusión formal o una acción de gobierno ya adoptada. Estos documentos no contienen la postura institucional final ni influyen en la política pública adoptada ya que esta información forma parte, en sí misma, de una fase preliminar de intercambio de datos operativos.*

*Así mismo, los documentos solicitados al no ser resoluciones formales, ni contener en ellos la formulación de una política pública, ni plasmar en sí mismos una decisión definitiva, han de ser considerados como un intercambio operativo inicial entre órganos administrativos*

*(...)*

*En conclusión, la solicitud hace referencia a información preliminar, operativa y en sí misma no decisional».*

5. El 14 de febrero de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito ese mismo día en el que señala:

*«Interior ya ha entregado el documento en el que solicita formalmente la activación de la UME ante el Ministerio de Defensa.*

*Sin embargo, se niega a proporcionar las comunicaciones previas con la administración autonómica, pese a que forman parte del mismo procedimiento.*

*Estas comunicaciones contienen valoraciones sobre la emergencia y los medios disponibles*

*(...)*

*el Protocolo de Intervención de la UME establece un procedimiento en el que la valoración de la situación de emergencia es un paso imprescindible antes de solicitar su activación.*

*(...)*



El Ministerio del Interior no ha motivado de manera individualizada su negativa».

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.<sup>4</sup>](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), 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<sup>6</sup>](#) 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».

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 documentos recibidos por el Ministerio del Interior por parte de las autoridades del Gobierno de la Generalitat Valenciana entre el 28 de octubre y el 3 de noviembre de 2024 en el

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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



marco de los establecido en el Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias / UME <sup>7</sup> (en adelante, el Protocolo) y el documento remitido al Ministerio de Defensa, con indicación de la fecha y hora, en el que se solicita la intervención de la UME.

El organismo requerido respondió indicando en su resolución la fecha y la hora de las dos solicitudes de la Generalitat Valenciana para la activación de la UME, declarando la inadmisión de la solicitud en lo referente a las comunicaciones con la Generalitat Valenciana previas a dichas solicitudes con base en el artículo 18.1.b) LTAIBG.

En la fase de alegaciones de este procedimiento, el Ministerio facilita copia de los documentos dirigidos por el Ministerio del Interior al Ministerio de Defensa para la activación de la UME, reiterando el carácter de información auxiliar o de apoyo de las comunicaciones previamente recibidas desde la Generalitat Valenciana pues forman parte de *«una fase preliminar de intercambio de datos operativos (...) información preliminar, operativa y en sí misma no decisional»*.

En el trámite de audiencia concedido, el reclamante manifiesta que queda respondida la segunda de sus peticiones, pero cuestiona que constituyan información auxiliar o de apoyo las comunicaciones previas entre la Generalitat de Valencia y el Ministerio del Interior.

4. Centrada la cuestión objeto de debate en los términos reflejados, corresponde verificar la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la Administración prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG, partiendo de la premisa, tantas veces reiterada por este Consejo, de la necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites y de las causas de inadmisión previstas en los artículos 14 y 18 LTAIBG que, en todo caso, se aplicarán ponderando los diversos intereses concurrentes y de forma proporcionada —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530)—.
5. Respecto de la concreta causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG (que permite la inadmisión a trámite, mediante resolución motivada, de las solicitudes *«[r]eferidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo»*), este Consejo ha precisado en el Criterio Interpretativo 006/2015 que la característica que habilita la aplicación de la misma es la condición de información auxiliar o de apoyo y no la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene,

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-12869>



siendo la relación expresada en el precepto («*notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos*») un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

Partiendo de este enfoque sustantivo, se señala que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se trate de información (i) que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) que sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o (v) que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Pero también se advierte, siendo esta advertencia determinante, que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que «*tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación*». En esta misma línea, la Audiencia Nacional ha declarado que los informes auxiliares «*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*» — Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

6. En este caso, el Ministerio requerido, si bien inicialmente no justifica suficientemente la inadmisión acordada —limitándose a afirmar que se trata de comunicaciones e informes internos—, lo cierto es que posteriormente, como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta resolución, sí razona debidamente la indicada condición auxiliar explicando que dichas comunicaciones pueden existir, pero no como parte del procedimiento previsto en el Protocolo, sino como «*una fase preliminar de intercambio de datos operativos (...) información preliminar, operativa y en sí misma no decisional.*»

El reclamante considera que el Protocolo *detalla que dichas comunicaciones son determinantes en la valoración de la emergencia y los medios disponibles*, es decir, que la valoración de la situación de emergencia prevista por el Protocolo de intervención de la UME constaría en dichas comunicaciones.

Tal consideración, sin embargo, no puede tener favorable acogida. En efecto, de acuerdo con la literalidad del Protocolo y del texto de los oficios facilitados por el



Ministerio, para el supuesto de solicitud de activación de la UME por parte de las autoridades competentes en materia de protección civil (en este caso, solicitudes de 29 de octubre de 2024 formuladas por la Generalitat de Valencia) se establece que necesariamente deberá solicitarse al Ministerio del Interior que, valoradas la dimensión de la emergencia y los medios disponibles, dará traslado al Ministerio de Defensa (punto Cuarto de dicho Protocolo, citado por el reclamante en su solicitud). Por tanto, tal y como expone el Ministerio, el Protocolo no prevé que deba producirse ninguna comunicación previa con el Ministerio del Interior que pueda ser susceptible de repercutir en la decisión de la Generalitat Valenciana sobre solicitar o no la activación de la UME.

Todo ello sin perjuicio de que previamente hayan existido comunicaciones entre ambos organismos con fines preparatorios o de apoyo operativo en la formulación de dicha solicitud, que, como en este caso explica el Ministerio del Interior en fase de alegaciones, tienen la consideración de comunicaciones o informes internos que no constituyen trámites del procedimiento previsto en el Protocolo.

7. Partiendo de lo anterior, resulta claro que el motivo que subyace a la solicitud de acceso es conocer lo relativo a la decisión de solicitar la intervención de la UME por parte de la Generalitat Valenciana, y esa pretensión obtiene una respuesta completa mediante la remisión al reclamante, durante la tramitación de esta reclamación, de la copia de los oficios del Ministerio del Interior dirigidos al Ministerio de Defensa para la activación de la UME referentes a las dos solicitudes de la Generalitat Valenciana del día 29 de octubre de 2024.

En dichos documentos, además de indicarse la fecha y hora en que la Generalitat Valenciana solicitó cada una de las intervenciones y que ya se habían indicado en la resolución objeto de reclamación, se indican los siguientes detalles de dicha solicitud: tipo de emergencia, Plan autonómico activado, situación operativa declarada y zona afectada.

Tal y como se ha expuesto, este Consejo considera suficiente la justificación del Ministerio acerca de la naturaleza preliminar o preparatoria de las comunicaciones previas a las dos solicitudes realizadas por la Generalitat Valenciana en aplicación del Protocolo que se realizan en el marco de un *intercambio operativo inicial entre órganos*, y, por tanto, considera correctamente aplicada la causa de inadmisión prevista en la letra b) del artículo 18.1 LTAIBG.

En consecuencia, estima este Consejo que el Ministerio, aun tardíamente, ha proporcionado la información completa, al remitir la copia de los dos oficios dirigidos



al Ministerio de Defensa para la activación de la UME que se añaden a la información de la fecha y hora de las solicitudes de activación de la UME formuladas por la Generalitat Valenciana proporcionadas al interesado en la resolución inicial.

8. De acuerdo con lo expuesto, procede estimar por motivos formales la reclamación al no haberse respetado el derecho del reclamante a acceder a la información en el plazo máximo legalmente establecido, habiendo sido necesaria la interposición de una reclamación ante este Consejo para ver plenamente reconocido su derecho.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación interpuesta frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>8</sup>](#), 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<sup>9</sup>](#), 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-administrativa<sup>10</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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

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

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