



Resolución 1064/2021

S/REF: 001-062867

N/REF: R/1064/2021; 100-006189

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Informe sobre las barreras de las jóvenes para su acceso a Guardia Civil

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 18 de noviembre de 2021 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:

«Copia del informe que haya entregado la compañía 40DB Data SL a la Jefatura de Asuntos Económicos en relación con el estudio adjudicado para el estudio sobre barreras jóvenes españolas ingreso Guardia Civil. Teniendo en cuenta que el acuerdo se adoptó el 23 de marzo de 2021 y que el plazo de ejecución era de tres meses, el trabajo ha debido ya de entregarse.»

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

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, mediante escrito registrado el 22 de diciembre de 2021, el solicitante interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

«El cómputo del plazo de respuesta empezó a contar el 19 de noviembre. Ha transcurrido más de un mes y no he recibido contestación, por lo que debo entender que la Administración la ha desestimado por la vía del silencio.»

3. Con fecha 22 de diciembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que se formularan las alegaciones que se consideraran oportunas; lo que efectuó mediante escrito presentado el 14 de enero de 2022 en el que se manifiesta lo siguiente:

«En este sentido, es preciso señalar que con fecha 23 de diciembre de 2021, se notificó al interesado la ampliación del plazo para resolver y notificar, al considerar que la misma se encontraba incurso en el supuesto contemplado en el segundo párrafo, del apartado 1, del artículo 20 de la Ley 19/2013. Igualmente, mediante resolución de 13 de enero de 2022 y registro de salida de la notificación de fecha 14 de enero de 2022, la Dirección General de la Guardia Civil procedió a inadmitir el acceso a la información solicitada a D. XXXXXXX (se adjunta copia del justificante de registro de salida de la notificación de la resolución). En la Resolución se informa que:

Una vez examinada la solicitud, esta Dirección General considera que la misma se encuentra inculpada en el supuesto contemplado en el artículo 18, apartado 1, letra b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por la que se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública, toda vez que la información solicitada tiene el tratamiento de información auxiliar o de apoyo que permita obtener conclusiones que ayuden a poder diseñar de manera óptima estrategias e iniciativas encaminadas a alcanzar el objetivo de fomentar entre las mujeres jóvenes el interés por entrar a formar parte de la Guardia Civil.

En este sentido, y más específicamente, el informe en cuestión constituye un claro ejemplo de informe no preceptivo y que no está previsto que sea incorporado como motivador de una decisión final, siendo esta una de las circunstancias concurrentes de entre las que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende como propias de una solicitud de

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

información auxiliar o de apoyo, tal y como se refleja en el criterio interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, de dicho organismo.»

4. El 19 de enero de 2022, se dio traslado de las citadas alegaciones y Resolución al reclamante al objeto de que manifestase lo que estimara pertinente, lo que llevó a cabo en la misma fecha alegando que:

«(...) El margen de respuesta que tenía la Administración comenzó a computar el 19 de noviembre de 2021 y la notificación de la ampliación del plazo por otro meses está fechada el 23 de diciembre (como se puede comprobar si se analiza la secuencia temporal del expediente), por lo que la comunicación sería sencillamente extemporánea. A ello se une el hecho de que no se justifica dicha decisión de forma suficientemente motivada, como exige la doctrina asentada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. ¿Para qué se pide más tiempo si se termina inadmitiendo la solicitud? ¿A esa conclusión no se podría haber llegado en el mes ordinario tras un primer análisis del caso? No sólo formales. Existen también razones de fondo para disentir de los argumentos expuestos por la contraparte. No comparto en modo alguno que el informe cuya copia se solicita pueda tener la consideración de material "auxiliar", con independencia de que las conclusiones de ese trabajo puedan servir a los responsables de la Guardia Civil para orientar decisiones de futuro. Se trata de un encargo formal, al que se ha dado publicidad en la Plataforma de Contratación del Sector Público y por el que el Ministerio del Interior pagó 14.690 euros (impuestos excluidos) a la empresa 40DB DATA SL bajo la modalidad de contrato menor. El propio preámbulo de la Ley de transparencia proclama: "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".

De aceptarse el argumento esgrimido por Interior, el derecho de acceso a la información pública se convertiría en un derecho ilusorio en muchos casos de otorgarse la consideración de información de "carácter auxiliar" a un informe contratado con todas las bendiciones administrativas. La causa de inadmisión invocada -como deja bien claro el artículo 18 de la citada norma y la Administración debería conocer a estas alturas- sólo es aplicable a "notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas", circunstancia que no concurre en el presente caso.»

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*».

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. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone 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*».

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>

En el presente caso, según se recoge en los antecedentes, el Ministerio con fecha 23 de diciembre de 2021 acordó la ampliación en un mes del plazo para resolver. Si bien, conforme consta en los antecedentes, y en la citada notificación, la solicitud de información tuvo entrada el 18 de noviembre, por lo que, en virtud de lo que establece el artículo 32.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (*Tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación deberán producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate. En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido*) el plazo de un mes para resolver la solicitud de información ya estaba vencido cuando se acordó su ampliación.

En consecuencia, se considera que el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*

4. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el informe entregado por la compañía 40DB Data SL a la Jefatura de Asuntos Económicos sobre el estudio de las barreras que tienen las jóvenes españolas para ingresar en la Guardia Civil.

El Ministerio ha inadmitido la solicitud al considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG -información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas-.

Fundamenta la citada inadmisión en que la finalidad del informe era *«obtener conclusiones que ayuden a poder diseñar de manera óptima estrategias e iniciativas encaminadas a alcanzar el objetivo de fomentar entre las mujeres jóvenes el interés por entrar a formar parte de la Guardia Civil»*, y, en que no se trata de un informe preceptivo ni está previsto que sea incorporado como motivador de una decisión final.

Para valorar la conformidad con la LTAIBG de la aplicación de esta causa de inadmisión es necesario comenzar recordando que, como han subrayado en múltiples ocasiones nuestros Tribunales, el derecho de acceso a la información pública está reconocido en dicha ley como

un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que *«todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley»*, y que desde la propia Exposición de Motivos se configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquéllos casos en que sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 (ECLI:TS: en la que sostiene que *«Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.»* (...) *“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(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.»*

Partiendo de este presupuesto, en relación con la aplicación del límite del artículo 18.1.b) LTAIBG, es necesario partir del Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, adoptado por este CTBG en virtud de la función atribuida por el artículo 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que es «la condición de información auxiliar o de apoyo» y no la denominación del soporte la que permite aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1. b) LTAIBG, siendo la relación enunciada en el precepto (notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos) meramente ejemplificativa. A partir de ello, según se establece en el mencionado criterio, una solicitud

podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

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

(...) debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.»

No siendo la mera denominación del soporte o el formato en el que la información se guarde, sino su verdadera naturaleza, la que la califica para la correcta aplicación de esta causa de inadmisión, resulta inexcusable que, en la motivación exigida por el artículo 18.1 LTAIBG (“mediante resolución motivada”), se razone la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter *auxiliar o de apoyo* de la información cuyo acceso se deniega.

De acuerdo con lo anterior, procede valorar si la motivación del Ministerio razona suficientemente la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter *auxiliar o de apoyo* de la información cuyo acceso se deniega.

El Ministerio, como se ha indicado, alega que con el estudio encargado que se plasma en el informe cuyo acceso se solicita, se ha tratado de obtener *«unas conclusiones que ayuden a poder diseñar de manera óptima estrategias e iniciativas encaminadas a alcanzar el objetivo de fomentar entre las mujeres jóvenes el interés por entrar a formar parte de la Guardia Civil»*; por lo que, de su propia naturaleza y objetivo se puede inferir que, efectivamente,

estamos ante información subsumible en el supuesto de *preparatoria de la actividad del órgano* previsto en el Criterio Interpretativo reseñado y, por tanto, se puede considerar que en ella concurre la condición de *auxiliar o de apoyo*. A partir de las conclusiones alcanzadas en el mencionado estudio, la Guardia Civil diseñará las estrategias e iniciativas a poner en marcha para fomentar el interés de las jóvenes en ingresar en el Cuerpo.

Además, se trata de un informe, como alega el Ministerio, que ni es preceptivo ni está previsto que sea incorporado como motivador de una decisión final, circunstancias que, con arreglo al mencionado Criterio, también resultan determinantes de la calificación de una información como auxiliar o de apoyo.

Por último, cabe señalar que la elaboración del citado informe fue objeto de licitación y se puede consultar, como señala el reclamante, en la Plataforma de Contratación del Sector Público, en la que figura la empresa y la cuantía del mismo. Ello permite, a juicio de este Consejo, «conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones», tal y como señala el preámbulo de la LTAIBG.

En consecuencia, por todo lo anteriormente expuesto, procede la desestimación de la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

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.

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>

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](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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