



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 11/07/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-07400

N/REF: 65/2023

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Información solicitada: Expediente de concesión de una condecoración.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 4 de noviembre 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), en relación con el otorgamiento de una condecoración a un magistrado en la Comandancia de la Guardia Civil de Guadalajara, la siguiente información:

«Copia, por este medio, del expediente incoado al efecto de la concesión de dicha condecoración.»

Que se dé por aportada la Sentencia del Juzgado central Contencioso administrativo Nº 10 , Proc Ordinario 26/2016.»

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

2. Mediante resolución de fecha 21 de diciembre de 2022, el Departamento ministerial respondió lo siguiente al solicitante:

«(...) 1º. Con fecha 18 de noviembre de 2022, tuvo entrada en este Gabinete Técnico solicitud de acceso a la información pública, por la que interesaba información en los siguientes términos: (...)

2º. Inspeccionado el Boletín Oficial de la Guardia Civil número 40 de 29 de septiembre de 2015, el Magistrado al que se hace mención en la presente solicitud figura entre el personal al que se le concedió la Cruz de la Orden del Mérito de la Guardia Civil con distintivo blanco, creada por la Ley 19/1976, de 29 de mayo.

Cabe señalar que en virtud de lo establecido en el apartado 1 del artículo 12. “Propuestas Ordinarias” de la Orden INT/2008/2012, de 21 de septiembre, por el que se regula la Orden del Mérito de la Guardia Civil, dicha concesión se realizó con ocasión de la festividad de Nuestra Señora La Virgen del Pilar “Patrona del Cuerpo”, para premiar la constante y cotidiana superación de sacrificios, riesgos, fatigas o relevantes colaboraciones con la Guardia Civil, de acuerdo con los requisitos de cada categoría a las que se pudiera haber hecho acreedor a los interesados.

Al contrario de lo que se exige en el apartado 4 del artículo 13 de la Orden INT/2008/2012, de 21 de septiembre, para las propuestas extraordinarias (incoación de expediente), la concesión a la que se hace mención en la presente solicitud dimana de una propuesta ordinaria, no siendo necesario el nombramiento de instructor por no incoarse un expediente al efecto, por lo que la documentación generada se considera como información de carácter auxiliar o de apoyo entre órganos o entidades administrativas.

Por tal motivo, esta Dirección General considera que la documentación requerida se encuentra entre las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1, concretamente en el epígrafe b), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. (...)»

3. Mediante escrito registrado el 21 de diciembre de 2022, al estar disconforme con la resolución recibida, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG.

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

4. Con fecha 18 de enero de 2023, se trasladó la reclamación al Departamento ministerial de referencia a fin de que remitiese las alegaciones que considerase oportunas. El 3 de febrero de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...) Como se indicaba en la Resolución 00224/2022, emitida por este Centro Directivo el 21 de diciembre de 2022, la propuesta a la que se hace referencia en la solicitud objeto de reclamación, era una “propuesta ordinaria”, regulada en el artículo 12.1 de la Orden INT/2008/2012, de 21 de septiembre, por el que se regula la Orden del Mérito de la Guardia Civil, con ocasión de la festividad de Nuestra Señora la Virgen del Pilar “Patrona del Cuerpo”, motivo por el cual, no es necesario la incoación de un expediente al efecto, por lo que la documentación que se haya podido generar con ocasión de dicha propuesta, tiene el carácter de información auxiliar o de apoyo entre órganos o entidades administrativas.

Por tal motivo, esta Dirección General, no entra a valorar los motivos por los que se presenta la reclamación, y se mantiene en la inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a la que se hizo referencia en la Resolución dictada en su día.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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

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>

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 una copia del expediente de concesión de la Cruz de la Orden del Mérito de la Guardia Civil con distintivo blanco a un Magistrado.

El Ministerio requerido dictó resolución inadmitiendo la solicitud al considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG; esto es, tratarse de información auxiliar o de apoyo.

4. Centrado el objeto de la reclamación en los términos expuestos, corresponde verificar si resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, que permite inadmitir aquellas solicitudes de información concernientes a información que pueda calificarse como *auxiliar o de apoyo*, tomando como punto de partida la interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como de las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG, que impone la jurisprudencia —por todas, STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—; sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Por otro lado, es preciso recordar que en el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo se precisa que la característica que habilita para aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1 b) es *la condición de información auxiliar o de apoyo* y no *la denominación* que a la información o al soporte que la contiene se atribuya, 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 indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

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

Pero también se advierte 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»*. Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina de la Audiencia Nacional contenida en su Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357), en la que se confirman los elementos esenciales del mencionado Criterio 006/2015 del CTBG e incorporan algunas pautas interpretativas relevantes, remarcándose, por ejemplo, que los informes (o comunicaciones) a que se refiere el artículo 18.1.b) LTAIBG 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.

5. Aplicando los parámetros expuestos al presente caso, entiende este Consejo que la información solicitada no tiene carácter de auxiliar o de apoyo a los efectos previstos

en el artículo 18.1.b) LTAIBG, en la medida en que el expediente de concesión de una condecoración posee una evidente relevancia en la conformación de la voluntad política del órgano. En efecto, esta afirmación se constata con la lectura del procedimiento de concesión de la condecoración de referencia contemplado en los artículos 11 y 12 de la Orden INT/2008/2012, de 21 de septiembre, por la que se regula la Orden del Mérito de la Guardia Civil.

El primero de los preceptos citados prevé, en su apartado primero, que las propuestas de concesión *«[l]as formulará el Jefe del centro, organismo o unidad de la Guardia Civil al que afecte directamente el hecho o hechos objetos de la propuesta, a quien corresponderá su apreciación y clasificación. En las mismas dará cuenta detallada de los hechos, de la participación en ellos del interesado o interesados, unidad o entidad, y de los méritos contraídos»*. Por su parte, el artículo 12 aborda la regulación de las propuestas ordinarias de concesión en los siguientes términos:

«1. Se formularán anualmente con ocasión del aniversario de la fundación de la Guardia Civil y de la festividad de Nuestra Señora La Virgen del Pilar «Patrona del Cuerpo» para premiar la constante y cotidiana superación de sacrificios, riesgos, fatigas o relevantes colaboraciones con la Guardia Civil, de acuerdo con los requisitos de cada categoría a las que se pudiera haber hecho acreedor los interesados, unidades o entidades.

2. Podrán ser propuestos para esta recompensa, en sus categorías de Gran Cruz, plata y con distintivo blanco, todos los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil, otros miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Fuerzas Armadas y personal extranjero, así como con carácter individual o colectivo otro personal, unidad o entidad que se hagan acreedor de ella.

No podrá ser propuesto el personal, unidad o entidad que en los últimos tres años hubiera sido recompensado con idéntica ocasión, así como el personal que se encuentre sujeto a procedimiento judicial, o disciplinario, o bien le consten notas desfavorables sin cancelar en el momento de realizarse las propuestas.

3. Las propuestas que se realicen a favor de miembros de otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Fuerzas Armadas, personal extranjero u otro personal, unidad o entidad, se formularán, preferentemente, con motivo de la celebración de la «Patrona del Cuerpo».

4. Las propuestas se elevarán por conducto reglamentario hasta el Director General de la Guardia Civil, siendo informadas por los sucesivos escalones de mando.»

En el presente caso, el expediente de concesión de la condecoración está constituido o conformado por toda una serie de informes en los que han de quedar acreditados los hechos, el grado o nivel de la participación en ellos del interesado, unidad o entidad, y los méritos contraídos, así como la apreciación que, de los mismos, realiza el órgano o unidad proponente, que resultan determinantes para la concesión de la condecoración por la autoridad competente.

6. Por ello, desde esta perspectiva, cabe concluir que no se aprecia la concurrencia de la causa de inadmisión invocada, procediendo, en consecuencia, a estimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada 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:

- «Copia, por este medio, del expediente incoado al efecto de la concesión de condecoración al magistrado [REDACTED]».

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 23.1⁷](#), 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.

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>

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](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0558 Fecha: 11/07/2023

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>