



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2198/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: Orden, desplazamientos, incapacidad temporal, control bajas médicas, art. 18.1.b) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 6 de agosto de 2025 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](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Solicito Orden de la Comandancia de [REDACTED] de 12 de Diciembre de 2024 sobre los desplazamientos durante situación de incapacidad temporal y control de bajas médicas».

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 8 de octubre 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² LTAIBG en la que pone de manifiesto que no ha recibido respuesta a su solicitud.

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

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

4. Con fecha 9 de octubre 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 13 de octubre de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente y al escrito de alegaciones, la resolución dictada con fecha 9 de octubre de 2025, que expresa lo siguiente:

«(...) 2º. El documento solicitado se corresponde con una orden o instrucción interna

emitida por la Comandancia de la Guardia Civil de [REDACTED] a sus Unidades subordinadas, en el marco de la relación jerárquica que existe entre las mismas, careciendo de efectos jurídicos para terceros, motivo por el cual esta Dirección General considera que dicha solicitud se encuentra incardinada en la causa de 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, por tratarse de una 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.

En este sentido, cabe señalar que el carácter interno de las instrucciones administrativas ha sido reiterado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en diferentes sentencias, tales como las Sentencias de 18 de junio de 2013 y de 12 de diciembre de 2006, que destacan el carácter “ad intra” de dichas instrucciones, al señalar que “estamos ante una instrucción dirigida a los funcionarios para que actúen de una determinada forma. Sus efectos son meramente internos y están relacionados con el principio de jerarquía, siendo indiferente que se trate de una orden personal dirigida a un funcionario o que se trate de una instrucción por escrito dirigida a una pluralidad de éstos.”

Razona también el Tribunal que “cuando la decisión tenga como únicos destinatarios a los subordinados del órgano administrativo, y exteriorice por ello pautas para la futura actuación administrativa que dichos subordinados hayan de realizar, habrá de admitirse que lo que se está dictando no es un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos sino una de esas instrucciones u órdenes de servicio”, “sin proyección <<ad extra>>, pues no pretende regular normativamente la conducta de los ciudadanos en aspecto alguno teniendo como



únicos destinatarios a los órganos jerárquicamente dependientes a los que imparte unos determinados criterios de actuación."».

5. En fecha 10 de octubre de 2025, se recibió escrito del reclamante, en el que manifiesta lo siguiente:

«(...) La Orden solicitada no es un borrador, una nota o una opinión interna, sino una norma de carácter final que impone un régimen de obligado cumplimiento para los Guardias Civiles en la Comandancia de [REDACTED], afectando directamente a sus derechos y obligaciones.

De manera específica, dicha Orden impone limitaciones a derechos reconocidos en normas de rango superior. En concreto:

- 1. Limita el derecho de representación, al establecer condiciones o procedimientos*

no previstos en la normativa general (...)

- 2. Limita el derecho a entregar el parte de baja médica mediante un Representante (...)*

Asimismo, es de plena aplicación la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo 2645/2018, de 9 de julio, que establece que la naturaleza de una norma se define por su contenido material y no por su denominación. El Tribunal Supremo concluyó que una norma que desarrolla derechos y obligaciones, como la que aquí se trata, es una auténtica disposición de carácter general (un reglamento) y no una mera instrucción interna (...)».

6. El 24 de octubre de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito en esa misma fecha en el que señala:

«PRIMERO.- SOBRE LA INCORRECTA APLICACIÓN DE LA CAUSA DE INADMISIÓN DEL ARTÍCULO 18.1.b) DE LA LEY 19/2013 (CARÁCTER AUXILIAR).

La Dirección General de la Guardia Civil (DGGC) fundamenta su denegación en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (...)

Esta calificación es improcedente. El propio Criterio 6/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ("Criterio sobre causas de inadmisión de solicitudes de información auxiliar o de apoyo") establece que para aplicar esta causa es necesario que la información sea "preparatoria o de apoyo de una decisión o actuación posterior". El documento solicitado no es un



"borrador", una "nota" ni una "opinión", sino una "Orden". Por su propia naturaleza, no es un acto preparatorio, sino un acto ejecutivo y decisorio que establece un procedimiento final y vinculante para sus destinatarios.

El CTBG ha mantenido en reiteradas resoluciones (ej. R/0143/2016 o R/0034/2015) que las instrucciones, circulares u órdenes internas que establecen pautas de actuación o criterios interpretativos para los funcionarios no constituyen información auxiliar, puesto que no son un paso intermedio para una decisión futura, sino la decisión misma sobre cómo debe procederse.

SEGUNDO.- SOBRE LA ERRÓNEA INTERPRETACIÓN DEL CARÁCTER "MERAMENTE INTERNO" (AD INTRA) Y LA EFICACIA AD EXTRA DE LA ORDEN.

El argumento central del Ministerio es que la Orden carece de "proyección <<ad extra>>" y de "efectos jurídicos para terceros", basándose en jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la potestad de autoorganización.

Esta interpretación es errónea, ya que la Orden solicitada tiene claros efectos externos sobre la esfera jurídica y personal de los funcionarios de la Guardia Civil, que son los "interesados" directos (a efectos de la Ley 39/2015) y "ciudadanos" (a efectos de la LTAIBG) afectados por la misma.

Afectación a Derechos Fundamentales: La Orden regula "los desplazamientos durante situación de incapacidad temporal". Esto supone una modulación y limitación directa del derecho a la libre circulación y residencia, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Española. Una instrucción que limita el ejercicio de un derecho fundamental, aunque sea en el marco de una relación de sujeción especial, no puede considerarse "meramente interna".

Afectación al Régimen Disciplinario: La Orden establece un "control de bajas médicas" (...). Por lo tanto, la Orden crea, de facto, nuevas obligaciones jurídicas cuyo incumplimiento genera responsabilidad disciplinaria. Una norma que sirve de fundamento para una sanción tiene, por definición, efectos jurídicos ad extra».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS



1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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.⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de 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, entendiendo 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 una Orden dictada por la Comandancia de [REDACTED] que regula los desplazamientos durante la situación de incapacidad temporal y el control de bajas médicas.

El Ministerio no respondió en el plazo legalmente establecido por lo que la solicitud se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG. Durante la sustanciación de este procedimiento, se ha notificado la resolución por la que se inadmite la solicitud con fundamento en el artículo 18.1.b) LTAIBG, al considerar que la

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

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

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>

Orden solicitada produce solo efectos internos, por lo que reviste un carácter meramente *auxiliar* o de *apoyo*.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a 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 este caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. 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»*.

5. Sentado lo anterior, procede analizar si concurre la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.b) LTAIBG.

Conviene recordar, en este punto, que *«[l]a 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»* —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)—.

Desde esta perspectiva, el artículo 18.1.b) LTAIBG prevé la posibilidad de inadmitir las solicitudes *«referidas a 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»*. Y como ha subrayado este Consejo en numerosas ocasiones la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo ha de realizarse



desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación).

Entre las circunstancias cuya concurrencia permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, el Criterio interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre, de este Consejo contempla las siguientes: (i) que la información contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) se trate de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) se trate de comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; y (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

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 este sentido, debe subrayarse 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 la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

En este caso, el Ministerio justifica el carácter auxiliar de la Orden cuyo acceso se pretende por ser una disposición que carece de efectos jurídicos para terceros, ya que sus únicos destinatarios son los funcionarios y no la ciudadanía, por lo que no tiene proyección *ad extra*, limitándose sus efectos a la esfera estrictamente interna. Y sustenta su argumentación en dos Sentencias del Tribunal Supremo, que manifiestan la falta de eficacia externa de estos actos para los ciudadanos, pues su razón de ser es impartir instrucciones a los órganos jerárquicamente dependientes para que actúen de una determinada forma.

No obstante, como ya resolvió este Consejo en la R CTBG 598/2024, de 30 de mayo, al respecto de una solicitud en la que se pretendía el acceso a las instrucciones técnicas en vigor referentes al personal militar del Ejército de Tierra, el carácter meramente interno de estas instrucciones y su falta de despliegue de efectos hacia el exterior no determina automáticamente su naturaleza *auxiliar* o de *apoyo*. En efecto, atendiendo al contenido de la Orden solicitada, se desprende con evidencia que esta disposición encierra



la voluntad política del órgano reclamado al regular cuestiones esenciales como es el establecimiento de pautas de actuación vinculantes para sus destinatarios. En este sentido, el carácter *ad intra* o *ad extra* de una disposición determina el alcance de los efectos de la regulación o previsiones que en ella se contienen, pero no, necesariamente, su naturaleza *auxiliar*.

Por tanto, concurre, en todo caso, en lo solicitado un interés público relacionado con el conocimiento de cómo toman las decisiones nuestras instituciones y bajo qué criterios actúan.

6. En consecuencia, por las razones expuestas, procede 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:

«Orden de la Comandancia de [REDACTED] de 12 de Diciembre de 2024 sobre los desplazamientos durante situación de incapacidad temporal y control de bajas médicas».

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](#)

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>



la [Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, 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](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2026-0229 Fecha: 26/02/2026

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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