



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 0001-00083490

N/REF: 23/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE DEFENSA.

Información solicitada: Instrucciones técnicas en vigor.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0598 Fecha: 30/05/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 27 de octubre de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE DEFENSA, 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 copia de todas las Instrucciones Técnicas (IT) en vigor que se aplican por el Mando de Personal del Ejército de Tierra para gestionar los expedientes de los militares encuadrados en el mismo».

2. El MINISTERIO DE DEFENSA dictó resolución de 1 de diciembre de 2023, con el siguiente contenido:

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



« (...) La normativa que rige el régimen del personal militar es enormemente amplia y abarca una serie de materias que comprenden ámbitos funcionales muy diversos. A título meramente enunciativo cabe recordar las principales leyes que regulan los distintos aspectos de la vida profesional de los miembros de las Fuerzas Armadas: (...).

De esta somera enumeración aparece a simple vista una disparidad de materias que necesitan su obvio desarrollo reglamentario. No se pretende siquiera aspirar a un ánimo de exhaustividad, pero basta hacer referencia, por ejemplo, a los siguientes: (...).

Se advierte ya una profusión normativa, imprescindible para abarcar la vasta materia del régimen del personal de las Fuerzas Armadas. Sin necesidad a estas alturas de formular prevenciones especialmente elaboradas, resulta obvio que gran parte de estos Reales Decretos requiere de un desarrollo posterior, que se articulará por la vía de Órdenes Ministeriales. A título de simple ejemplo de normas de este rango que afecten al régimen de personal militar basta con aludir a las siguientes: (...).

Resulta innecesario y reiterativo abundar más en este aspecto. Queda probado que las normas jurídicas que regulan el régimen del personal de las Fuerzas Armadas son numerosas y cubren un amplísimo campo de actuación. Como cualesquiera otras normas, son inmediata y fácilmente accesibles para la totalidad de la ciudadanía.

Por debajo del ordenamiento jurídico existe una serie de instrucciones y órdenes de servicio que dicta la Administración en el ejercicio de sus competencias para poder desempeñar adecuadamente los cometidos que tiene encomendados. Estas instrucciones, sea cual fuere su denominación técnica específica, constituyen documentos administrativos de carácter interno, cuyos destinatarios no son los propios miembros de las Fuerzas Armadas cuyo devenir profesional se ha reflejado con anterioridad, sino únicamente las unidades administrativas encargadas de la gestión de la aplicación de las normas jurídicas referenciadas.

Las resoluciones que adopta la Administración en relación con la presente materia, esto es, el régimen del personal de las Fuerzas Armadas, se basan única y exclusivamente en las normas jurídicas aplicables a cada supuesto. Las orientaciones que puedan brindar las instrucciones u órdenes de servicio no tienen otro cometido que el de asistir a los órganos técnicos en la gestión administrativa de los expedientes, pero carecen por completo de las características de las normas jurídicas y, por su propia naturaleza, no pueden recoger contenido normativo



alguno. El volumen de este tipo de documentos administrativos en el ámbito de una organización tan vasta y compleja como es el Ejército de Tierra salta a la vista de manera evidente. La mera enumeración completa de cuantas instrucciones y órdenes de servicio, con independencia de su nomenclatura específica, se aplican en relación con la totalidad del régimen de personal militar, resulta de una complejidad no desdeñable.

Resulta necesario en este momento invocar el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio de 2016, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En él se analiza la causa de inadmisión de solicitudes de información mencionada en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), esto es, cuando las mismas sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Respecto de este último inciso, el carácter abusivo de la petición de información, el apartado 2.2 del Criterio Interpretativo señala que el artículo 18.1.e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”. (...)

Atendiendo a ello, debe entenderse que la presente solicitud de información constituye un ejercicio abusivo del derecho que concede la LTAIBG. El contenido de las mencionadas instrucciones y órdenes de servicio no permite conocer cómo se toma cada decisión individual relativa a ningún asunto del régimen del personal de las Fuerzas Armadas ni sirve para determinar bajo qué criterio actúa la Administración, pues ambas circunstancias se dirimen exclusivamente atendiendo al contenido de las normas jurídicas que rigen la materia. Estas instrucciones no son sino meros documentos que no tienen otra misión que la de organizar cargas administrativas y modos de gestión del trabajo, con vistas a la llevanza de unos expedientes que se rigen por la normativa jurídica en vigor, la cual resulta perfectamente accesible a todos los interesados. El presente supuesto representa una solicitud de información que, persiguiendo intereses de carácter privado, no puede encajarse en la finalidad perseguida por la LTAIBG, que es el control de la actuación pública y la rendición de cuentas.

Por todo lo anteriormente expuesto, la presente solicitud de información se inadmite, por hallarse comprendida dentro del supuesto de artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, esto es, por tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.



Adicionalmente, a la vista de la argumentación desarrollada, es de aplicación el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como el CI/006/15, de 12 de noviembre del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre causas de inadmisión de solicitudes de información, al tratarse de información de carácter auxiliar o de apoyo».

3. Mediante escrito registrado el 4 de enero de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que

« (...) Estas instrucciones técnicas regulan aspectos concretos de los procedimientos administrativos que atañen al personal del Ejército de Tierra y tienen la consideración de información de relevancia jurídica, según el art. 7.1.a) LTAIBG, que obliga a la Administración a publicarlas. (...)

Estas instrucciones no son sino meros documentos que no tienen otra misión que la de organizar cargas administrativas y modos de gestión del trabajo, con vistas a la llevanza de unos expedientes que se rigen por la normativa jurídica en vigor, la cual resulta perfectamente accesible a todos los interesados". No estoy de acuerdo con esta consideración desde dos planos. El primero se refiere al carácter abusivo de la solicitud, que no ha sido justificado y que no encuentra amparo en los supuestos reflejados en el CI/003/2016, de 14 de julio de este Consejo. En segundo lugar, bajo una causa de inadmisión se introduce una justificación de acceso restringido, que tendría que ver con los límites. No se puede considerar que concretas instrucciones que mandatan cómo se deben gestionar y tramitar los expedientes que afectan al estatuto de personal de los militares sean inaccesibles para el ciudadano. En este sentido, nos remitimos al criterio sentado en la Resolución 128/2023, de 27/07/2023 de este Consejo (asunto 2023-0626)».

4. Con fecha 4 de enero de 2024, 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 30 de enero de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala:

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



« (...) La intención del solicitante resulta manifiestamente abusiva pues, lejos de pretender ejercer el legítimo control sobre la acción de los responsables públicos o conocer cómo se toman las decisiones públicas, aspira tan solo a que se le revelen la totalidad de los procedimientos de gestión administrativa y de apoyo a la toma de decisiones, plasmados en unos documentos internos carentes de todo contenido decisorio. El modo de toma de decisiones, se reitera, se contiene en la normativa jurídica, que resulta plenamente accesible sin problemas. La pretensión sostenida implicaría que las unidades administrativas encargadas de la gestión del personal del Ejército de Tierra habrían de desatender su labor ordinaria para reunir, unificar y dar un adecuado tratamiento a las instrucciones técnicas que afectan a cualquiera de los aspectos relativos al régimen de personal del Ejército de Tierra.

Adicionalmente cabe reseñar que, de conformidad con el apartado 6.4 de la Norma General 10/21, sobre actividad normativa en el Ejército de Tierra, "las Instrucciones Técnicas son documentos administrativos que regulan aspectos técnicos del funcionamiento de un determinado Sistema del SIMADE [Sistema de Mando y Dirección del Ejército] en el ámbito del ET". Es decir, se ha de insistir en el carácter estrictamente técnico de este tipo de documento, que carecen por completo de indicación de criterios, orientación de toma de decisiones ni ningún aspecto cubierto en modo alguno por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

(...) no puede sino reiterarse que las instrucciones técnicas no expresan decisión o criterio alguno, sino que contienen estrictas indicaciones técnicas administrativas de reparto de responsabilidades y carga de trabajo (...).

5. El 1 de febrero de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 16 de febrero de 2024 en el que señala:

« (...) Los procedimientos de gestión no nos interesan lo más mínimo, lo que resulta de verdadero interés es conocer cómo se regulan de forma interna los procedimientos administrativos que afectan al estatuto de personal militar. Si el procedimiento está regulado en normas que son accesibles para todos y, hay que suponer por la argumentación de la Administración, que esas normas públicas contienen todos los detalles del procedimiento, ¿por qué y para qué existen las IT? Si las IT no son necesarias, quizá se están gastando recursos públicos en la elaboración de unos documentos que no deberían existir. (...)

(...) Si existen estas IT, como reconoce la Administración, no puede negarse a hacerlas públicas. Algún efecto jurídico deben tener estas Instrucciones, pues se



elaboran para que sean aplicadas por los funcionarios militares en aquellos procedimientos en que corresponda. (...)».

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, 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 las instrucciones técnicas en vigor referentes al personal militar del Ejército de Tierra.

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

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>



El Ministerio requerido acuerda la inadmisión de la solicitud de acceso por considerar que concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG (tener la información carácter auxiliar o de apoyo), así como la del artículo 18.1.e) LTAIBG (ser abusiva por no estar justificada con la finalidad de la Ley).

Centrada la reclamación en estos términos, debe comenzarse recordando que, con arreglo a lo dispuesto al mencionado artículo 13 LTAIBG, se entiende por información pública todo contenido o documento, cualquiera que sea su formato o soporte, que obre en poder de los sujetos obligados por la norma, y que haya sido elaborada o adquirida en ejercicio de sus funciones. La preexistencia de la información es, por tanto, presupuesto necesario para que el ejercicio del derecho de acceso prospere; presupuesto que aquí concurre sin duda alguna, por cuanto el Ministerio requerido no niega en ningún momento la existencia de estos documentos denominados instrucciones técnicas.

4. Sentado lo anterior, procede analizar, en primer lugar, la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG en el acceso a la información solicitada.

En este sentido no es posible desconocer que, por un lado, *«[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)—; y, por otro lado, que 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).

Así en el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo se señaló una serie de circunstancias cuya concurrencia permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG; en particular, y, por ejemplo, que la información (i) 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.



5. En este caso, el Ministerio considera que las instrucciones cuyo acceso se pretende tienen carácter de información auxiliar en la medida en que carecen por completo de las características propias de las normas jurídicas, al no poder recoger, por su propia naturaleza, contenido normativo alguno. En este sentido, estos documentos *«no expresan decisión o criterio alguno, sino que contienen estrictas indicaciones técnicas administrativas de reparto de responsabilidades y carga de trabajo»*, no teniendo otro cometido *«que el de asistir a los órganos técnicos en la gestión administrativa de los expedientes»*. Se añade, en este sentido, que se trata de comunicaciones internas.

No obstante, el hecho de que las mencionadas instrucciones no tengan contenido normativo *ad extra*, o que tengan un carácter meramente interno, no determina automáticamente su naturaleza auxiliar o de apoyo. En efecto, atendiendo a su contenido, estos documentos tienen un valor que se proyecta *en el funcionamiento de la organización*, al servir de orientación a los órganos técnicos en la gestión de los expedientes y al indicar el reparto de responsabilidades, por lo que, en todo caso, tienen un interés público relacionado con el conocimiento de cómo toman las decisiones nuestras instituciones y bajo qué criterios actúan.

Existe, en esta línea, un consolidado criterio de este Consejo según el cual 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»*. Esto es, la información a que se refiere el artículo 18.1.b) LAITBG es aquella que tiene un ámbito exclusivamente interno, pero no la 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)—.

6. Sentado lo anterior, corresponde verificar la efectiva concurrencia de la causa prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, que permite la inadmisión, mediante resolución motivada, de las solicitudes que *«sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley»*, toda vez que el Ministerio requerido considera que esta solicitud de información persigue intereses de carácter privado que no pueden encajarse en la finalidad perseguida por la LTAIBG, que es el control de la actuación pública y la rendición de cuentas.



Pues bien, a la hora de aplicar lo previsto en este precepto, es necesario tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha señalado que *«en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven»*, añadiendo a continuación que *«el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, (...) no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud»* y remarcando, finalmente, que el interés meramente privado no puede reconducirse en todo caso a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG *«porque la repetida causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley, sin que ninguna de las resoluciones denegatorias del acceso haya siquiera contemplado la concurrencia del requisito de la conducta abusiva (...)»* —STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)—.

Por tanto, la resolución que inadmita una reclamación con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG debe justificar, por un lado, el carácter abusivo de la reclamación, por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero) y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia, sin que para ello resulte suficiente la persecución de un interés meramente privado.

En este caso, el Ministerio fundamenta el carácter abusivo de la solicitud de información en el hecho de que la solicitud no guarda ninguna relación con a las finalidades contenidas en el preámbulo de la Ley 19/2013. Sin embargo, como se acaba de apuntar, el hecho de que se persiga una finalidad particular o meramente privada no resulta suficiente para inadmitir la solicitud con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG, debiéndose recordar que el ejercicio del derecho de acceso a la información no exige motivación (tal como dispone el artículo 17 LTAIBG) y que la existencia de una (legítima) finalidad particular no excluye su vinculación con el interés público y con la finalidad de escrutinio de cómo actúan las administraciones públicas.

7. A lo anterior se añade que en la resolución R CTBG 626/2023, de 27 de julio, este Consejo se pronunció sobre un asunto similar y reconoció el derecho de acceso a *« la copia íntegra de todas las Órdenes Generales dictadas por el Director General de la Guardia Civil hasta la fecha de esta solicitud (i) que estén vigentes y (ii) se refieran al*



servicio en su vertiente estatutaria, funcionarial o de personal (reguladoras de las condiciones de trabajo de guardias civiles)» en la medida en que se trata de órdenes referidas a las condiciones de trabajo de los guardias civiles, no afectándose a los límites invocados.

Se recordaba en aquella resolución que el artículo 7.1.a) LTAIBG establece la obligación de dar publicidad activa a la información de relevancia jurídica; en particular, en lo que aquí concierne a «[l]as directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.»

8. En conclusión, con arreglo a lo expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos, procede la estimación de la presente reclamación

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE DEFENSA.

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

- (...) copia de todas las Instrucciones Técnicas (IT) en vigor que se aplican por el Mando de Personal del Ejército de Tierra para gestionar los expedientes de los militares encuadrados en el mismo.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE DEFENSA 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

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



conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de 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: 2024-0598 Fecha: 30/05/2024

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>