



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 05/05/2023  
HASH: 03d08896abe616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-072015

**N/REF:** R-0900-2022 / 100-007510 [Expte. 915-2023]

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** MINISTERIO DEL INTERIOR

**Información solicitada:** Material utilizado para la impartición de cursos en la Escuela Nacional de Protección Civil ENPC

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 9 de septiembre 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«Todo el material utilizado (ya sean documentos, presentaciones, imágenes, vídeos...) por las personas que siendo empleadas públicas hayan impartido cursos presenciales o mediante aula virtual en la Escuela Nacional de Protección Civil en los dos últimos años en los diferentes módulos (al menos del 1 al 5 en los que se estructura el Plan de Formación de la Escuela Nacional de Protección Civil)».*

2. El Ministerio del Interior dictó resolución con fecha 3 de octubre de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

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

*«Al tratarse de material docente, la información solicitada reviste carácter auxiliar o de apoyo, resultando aplicable la causa de inadmisión prevista en la letra b), apartado 1º, del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre».*

3. Mediante escrito registrado el 14 de octubre de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG con el siguiente contenido:

*«Se solicitaba material utilizado por empleados públicos en para la impartición de cursos en la Escuela Nacional de Protección Civil ENPC.*

*Se alega que es material docente que estiman que es auxiliar, cuando o de apoyo, pero esto no es así no se trata de charlas motivacionales, en las que el orador disponga de unas notas auxiliares para guiar su discurso, sino que se trata de cursos en los que se ofrecen y muestran documentos, información y se enseñan técnicas y pautas de actuación... en los que la documentación que se usa no es auxiliar sino principal o esencial.*

*Y es así porque el material que se ofrece a los asistentes presenciales les ayuda a alcanzar los objetivos de reforzar conocimientos, "conocer y saber identificar tipos de riesgos", o "Conocer las nociones básicas sobre apoyo logístico y las pautas y principios esenciales"... como indica la propia web de la ENPC.*

*(...)*

*La propia página de la ENPC indica "La ley 17/2015 de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, le asigna la formación especializada y de mandos de alto nivel del personal de Protección Civil de la Administración General del Estado y de otras entidades con las que se mantiene una vía de colaboración." y entre sus misiones indica: "Funcionar como un centro de referencia de formación en protección civil."*

*(...)*

*Entre los destinatarios de las acciones formativas, según la propia ENPC, se encuentran: PERSONAS RELACIONADAS CON EL ÁMBITO DE PROTECCIÓN CIVIL, VOLUNTARIOS DE PROTECCIÓN CIVIL, PROFESIONALES DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL, PROFESORES Y ALUMNOS DE LOS CENTROS DE FP DE PC...*

*(...)*

---

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

*El motivo de mi solicitud es que actualmente soy Profesor Especialista de la delegación de Educación de la Junta de Andalucía, imparto varios módulos en Ciclos formativos de grado Medio y Superior de Coordinación de Emergencias y Protección Civil, y me sería muy útil para aprender y trasladar esos conocimientos a mi alumnado el material utilizado en los cursos que imparte periódicamente la ENPC.*

*Otras entidades públicas ponen a disposición pública Manuales como este Manual básico bomberos de nuevo ingreso de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias.*

*(...)*

*La divulgación de estos documentos contribuiría a una mejor formación e información de la población interesada y con ello una mejor preparación de la población ante emergencias y necesidad de protección a la población civil».*

4. Con fecha 17 de octubre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio de Interior a fin de que remitiese las alegaciones que considerase oportunas. El 27 de octubre de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

*«I. De conformidad con lo establecido en el apartado 1, letra b), del art. 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, 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.*

*En relación con la aplicación del límite del art. 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta el Criterio Interpretativo 006/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en adelante CTBG. 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), siendo la relación enunciada en el precepto ("notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos) meramente ejemplificativa.*

*Es decir, lo determinante para calificar una información o documentación de auxiliar o de apoyo no es su denominación, sino el verdadero carácter de su contenido (resolución R/0159/2018, del CTBG, entre otras).*

*A partir de ello, el CTBG considera que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando, entre otros extremos, "contenga*

*opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad”.*

*Es ese el supuesto, dado que los tutores realizan su labor docente de forma individual y persona empleando la metodología que consideran más oportuna en cada momento, desarrollando sus propias iniciativas y utilizando las herramientas de las que disponen, incluyendo opiniones personales de los autores que no representan la opinión del órgano, no cabe si no reiterar el carácter auxiliar o de apoyo del material solicitado.*

*II. Por otra parte, el recurrente señala en su escrito que "Como indica el artículo 14 de la Ley 19/2013, pero en sentido contrario, el limitar el acceso a esa información supone un perjuicio para la seguridad pública”.*

*En un sentido opuesto al señalado, es el apartado 1, letra j), del mencionado art. 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el que establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la propiedad intelectual.*

*A ese respecto el apartado 1, letra a), del art. 10 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba e/ texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, establece que son objeto de propiedad intelectual todas las creaciones originales literarias, artísticas o científicas expresadas por cualquier medio o soporte, tangible o intangible, actualmente conocido o que se invente en el futuro, comprendiéndose entre ellas, los libros, folletos, impresos, epistolarios, escritos, discursos y alocuciones, conferencias, informes forenses, explicaciones de cátedra y cualesquiera otras obras de la misma naturaleza.*

*Es por ello que el material solicitado, al tratarse de material didáctico elaborado por personal docente está incurso, a su vez, en la limitación incluida en el mencionado apartado 1, letra j), del art. 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

*III. Adicionalmente, el recurrente pone como ejemplo que "otras entidades públicas ponen a disposición pública manuales como el Manual básico bomberos de nuevo ingreso de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias. (...)*

*La divulgación de esos documentos contribuiría a una mejor formación e información de la población interesada y con ello una mejor preparación de la población ante emergencias y necesidad de protección a la población civil.”*

*A este respecto la Dirección General de Protección Civil y Emergencias ya realiza una actividad divulgativa mediante publicaciones descargables, así como en formato físico, a través del Centro Nacional de Documentación de la Subdirección General de Formación y Relaciones Institucionales, que puede ser consultada a través del siguiente enlace: <https://www.proteccioncivil.es/documentacion/publicaciones>».*

5. El 31 de octubre de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 31 de octubre de 2022, se recibió un escrito con el siguiente contenido:

*« En su información por parte de la Dirección General de Protección Civil y Emergencia recibida esta informa de lo siguiente:*

*I. Sobre el carácter auxiliar alegado.*

*(...) La propia Escuela Nacional de Protección Civil en su publicado plan de formación indica:*

*“La exigencia de una adecuada formación para los recursos humanos que forman parte del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) ha sido reconocida de forma expresa por la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. Dicha ley dedica su título III a dicha formación y, en conjunto, apuesta decididamente por ella al considerarla “mecanismo de coordinación por excelencia a medio y largo plazo”. La formación debe aportar competencias comunes a todos los integrantes del sistema y deben servir para que sus intervenciones resulten coordinadas. Asimismo, reconoce a la Escuela Nacional de Protección Civil (ENPC) como instrumento vertebrador de la formación especializada y de mandos de alto nivel sin perjuicio de las actividades y centros existentes en las restantes administraciones competentes, con los que se mantiene un foro continuo de conocimiento y cooperación.”*

*Por tanto parece evidente que la documentación solicitada no contendrá opiniones personales de los autores que desvirtúen el objetivo de ofrecer una adecuada formación e información que aporte competencias comunes y aprendan estos a intervenir de forma coordinada...*

*No tendría sentido que los “tutores” de los cursos de los que se solicita la documentación utilizada incluyan y ofrezcan opiniones personales que vayan en sentido contrario al de la consecución de esos objetivos indicados en el plan de formación, reiterando mi opinión ya mencionada de que “no se trata de charlas motivacionales, en las que el orador disponga de unas notas auxiliares para guiar su*

*discurso, sino que se trata de cursos en los que se ofrecen y muestran documentos o información y se enseñan técnicas y pautas de actuación... en los que la documentación que se usa no es auxiliar sino principal o esencial.*

*Sirvan estos cursos del Plan de Formación como ejemplo de cursos en los que no caben opiniones personales e individuales que no representen la opinión del órgano:*

*(...)*

*II Sobre la Propiedad Intelectual.*

*La Dirección General de Protección Civil y Emergencias al respecto dice:*

*“el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la propiedad intelectual. “*

*Y a continuación dice que el material solicitado es (en su opinión) objeto de propiedad intelectual, pero no indica de qué manera supondría un perjuicio el atender a lo solicitado. Y téngase en cuenta además que la documentación que se demanda sí que se viene ofreciendo a las personas que son destinatarios de los cursos presenciales o a distancia admitidos en el proceso de inscripción.*

*III Sobre la actividad divulgativa de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias*

*La Dirección General de Protección Civil y Emergencias al respecto dice:*

*“la Dirección General de Protección Civil y Emergencias ya realiza una actividad divulgativa mediante publicaciones descargables, así como en formato físico”*

*Actividad que se agradece pero que pese a ser excelente y admirable resulta escasa y podría ser de mucha utilidad (desde el punto de vista de la salvaguarda de la seguridad de la población residente en España en general) para miles de personas de los servicios de intervención y asistencia en emergencias de protección civil, de todos los niveles de las administraciones públicas, de todos los niveles de acción: el preventivo, el de planificación, el operativo y el rehabilitador y todos los niveles de intervinientes (operativos, mandos intermedios y superiores, directivos, y voluntarios de protección civil, que también forman parte del sistema cuando colaboran en él. Así como de aquellas personas que aún no han entrado en el sistema por estar en estos momentos formándose para ello».*

## 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 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)<sup>4</sup>, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver 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, 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 al material docente (en cualquier formato) utilizado para la impartición de cursos en la Escuela Nacional de Protección Civil.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<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>

El Ministerio requerido deniega el acceso a la documentación solicitada con fundamento en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG, al considerar que este material tiene *carácter auxiliar o de apoyo* a la actividad docente.

De manera adicional, en el trámite de alegaciones en este procedimiento, señala que el material solicitado, al tratarse de material didáctico elaborado por personal docente, está incurso en la limitación prevista en el artículo 14. 1.j) LTAIBG.

4. Centrado el objeto de la reclamación en los términos expuestos, la primera cuestión que ha de examinarse se refiere a la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG invocada en la resolución.

La valoración de este Consejo debe partir necesariamente de la premisa de una formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información que 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; sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho y requiriendo la aplicación de las restricciones «*su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida*» —tal como señala la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), en la STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) o en la STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—.

Sobre este particular conviene recordar, en línea con lo establecido en el Criterio Interpretativo C1/006/2015 de 12 de noviembre, de este Consejo («*Causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo*»), que «*es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a "más, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos"*» una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.

Así pues, «*es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013*».



Por último, se recoge en este criterio, *«que una solicitud de información auxiliar o, de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final».*

Este Consejo considera que, cuando el artículo 18.1.b) LTAIBG se refiere a documentos que tenga carácter auxiliar o de apoyo, el carácter que los define como tales viene determinado por la función que desempeñan y el servicio que prestan, conducente a la adopción de una decisión o resolución que dicta la Administración.

En este caso, la documentación que solicita el reclamante constituye precisamente el material de apoyo para el ejercicio de la actividad docente por parte de los funcionarios designados para ello. Se trata, por tanto, de un material elaborado por terceras personas que sirve de apoyo al ejercicio de tal función y que, por sus propias características, no tiene un carácter definitivo sino que va actualizándose y modificándose en función del curso a impartir, de los destinatarios de la formación, etc. Por tanto, la información requerida constituye claramente *información de apoyo* circunscrita a ese tipo de actividad formativa y no sirve de base o fundamento para la adopción de decisiones por parte de algún organismo público; resultando de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG que invoca el Ministerio requerido.

Es necesario puntualizar que no corresponde a este Consejo pronunciarse sobre la oportunidad o conveniencia de divulgar este tipo de material docente, sino únicamente sobre la existencia del derecho a acceder a ese material docente a través del cauce establecido en la LTAIBG. En cualquier caso, no es posible desconocer que el Ministerio ha puesto de manifiesto, ante las consideraciones vertidas por el

reclamante, que «la Dirección General de Protección Civil y Emergencias ya realiza una actividad divulgativa mediante publicaciones descargables, así como en formato físico, a través del Centro Nacional de Documentación de la Subdirección General de Formación y Relaciones Institucionales, que puede ser consultada a través del siguiente enlace: <https://www.proteccioncivil.es/documentacion/publicaciones>».

5. Constatada la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG no resulta necesario pronunciarse sobre la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.j) LTAIBG, invocado en fase de alegaciones en este procedimiento, y procede la desestimación de la reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

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

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</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>8</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>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

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