



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: 1602/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED] Sección Sindical Estatal de CCOO

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Información solicitada: Implantación del llamado "DNI-Express".

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1445 Fecha: 13/12/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 de agosto de 2024 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:

«1. Información sobre el coste económico en euros que ha supuesto la implantación del denominado "DNI Exprés".

2. Información sobre el número de soportes de DNI-Express existentes, desglosada por oficinas de documentación de la DGP y fecha de su puesta en funcionamiento.

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



3. Información sobre el número de expediciones de documentos realizadas en los DNI Express en los 7 primeros meses del 2024, desglosada por mes y por cada uno de los soportes de DNI-Express.

4. Información y desglose referido a los empleados públicos que hayan sido destinados al diseño de la aplicación, programación de la misma, testeo y formación en la utilización del DNI express».

2. Con fecha 4 de septiembre de 2024 se da traslado al interesado por la División de Documentación de la Dirección General de la Policía del “Informe sobre estado actual de Proyecto de implantación de los módulos de expedición múltiple- DNI exprés”.
3. Mediante escrito registrado el 11 de septiembre 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 cuyo Anexo puso de manifiesto lo siguiente:

«(...) El día 5 de septiembre de 2024, dicha sección sindical, recibió contestación - que se incluye con esta solicitud- a nuestro escrito en un informe impreciso que no daba respuesta a nuestras peticiones de información.

(...) SEGUNDO. Esta sección sindical y la información solicitada reúne los requisitos establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) SOLICITO Por todo lo expuesto anteriormente, dicha Sección Sindical solicita que, ante la ausencia de respuesta a las preguntas dirigidas a la Dirección General de la Policía, se nos proporcione la información solicitada.

Que el presente escrito se tenga por presentado, sea admitido a trámite y se facilite la información solicitada, siendo tramitado conforme a los artículos 19 y 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno».

4. Con fecha 11 de septiembre de 2024 se requiere subsanación al reclamante; cumplimentándose mediante la aportación de la acreditación de la representación el 16 de septiembre de 2024.
5. Con fecha 16 de septiembre 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

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



pertinentes. El 4 de octubre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«Desde la Dirección General de Policía se informa de lo siguiente:

«Una vez analizada la petición este Centro Directivo participa que, tal y como se hace constar en la reclamación presentada, el 4 de septiembre de 2024, le fue remitido un informe por parte de la Subdirección General de Recursos Humanos y Formación de la Dirección General de la Policía, donde se le informaba de manera detallada de las cuestiones suscitadas.

Con relación al plan estadístico solicitado no se puede remitir información al respecto puesto que en la actualidad no se dispone de explotación estadística de dicha actividad.»»

6. El 7 de octubre de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 15 de octubre de 2024 en el que, tras relatar los antecedentes de hecho anteriores, señala:

«(...) respecto a cada una de las cuestiones planteadas:

En primer lugar y en relación con las cuestiones que se indica en el escrito remitido el 4 de octubre, donde se señala que se informó detalladamente:

A la pregunta 1. Información sobre el coste económico en euros que ha supuesto la implantación del denominado “DNI Exprés”.

Se señala que “El Proyecto del Módulo de Expedición Múltiple-DNI Exprés cuenta con una dotación presupuestaria de 5.416.867,50 euros (IVA incluido) financiada por la Unión Europea -“NextGenerationEU”.”

Esta respuesta no aclara si la dotación presupuestaria señalada es la única con la que cuenta el Proyecto del Módulo de Expedición Múltiple-DNI Express, si es una dotación presupuestaria inicial con posibles modificaciones y, si el coste económico final ha coincidido con la dotación presupuestaria señalada. En resumen, queremos conocer el coste económico total que ha supuesto la implantación del denominado DNI Express y que consideramos que no se ha respondido claramente.

A la pregunta 2. Información sobre el número de soportes de DNI-Express existentes, desglosada por oficinas de documentación de la DGP y fecha de su puesta en funcionamiento.



La respuesta incluida en el Informe de la División de Documentación expresa que “A 31 de julio de 2024 había 85 Módulos del DNI Exprés operativos en las siguientes provincias y Unidades de Documentación:...”

Es decir, no señala las fechas en que se puso en funcionamiento cada uno de las unidades de documentación.

Finalmente, sobre la cuestión planteada 4. Información y desglose referido a los empleados públicos que hayan sido destinados al diseño de la aplicación, programación de la misma, testeo y formación en la utilización del DNI express.

La Dirección General de la Policía, a través de su División de Documentación que “Se trata, por tanto, de un Proyecto en curso de elaboración en el que participa personal de Policía Nacional de la Subdirección General de Logística e Innovación (División de Documentación y Unidad de Informática y Telecomunicaciones) junto a integrantes de la FNMT. Sin que se haya constituido un equipo de trabajo “ad hoc” para este Proyecto.

Para la formación en su utilización se han elaborado tres Manuales del Módulo de Expedición Múltiple que se han distribuido a las plantillas: 2 Manuales de la División de Documentación (1 manual de Expedidor y 1 manual de usuario -Informática) y 1 manual de Usuario de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT). Igualmente, policías de la División de Documentación se han desplazado por el territorio nacional y, hasta la fecha, han impartido formación in situ” en 43 Unidades de Documentación, estando previsto continuar hasta completar la totalidad de Unidades que cuentan con módulos del DNI Exprés, antes de la finalización de este año.

Como se ha indicado, el Proyecto continúa con su desarrollo informático que permitirá ampliar la casuística de documentos a expedir, implicando mejoras que se irán implementando de forma progresiva cuando estén disponibles.”

En dicho texto no se da respuesta a la cuestión planteada, no hay información ni desglose de los empleados públicos que han sido destinados al diseño de la aplicación, programación de la misma, testeo y formación en la utilización del DNI Express.

Finalmente, en relación a la cuestión planteada en la solicitud de información remitida a la Dirección General de la Policía 3. Información sobre el número de expediciones de documentos realizadas en los DNI Express en los 7 primeros meses del 2024, desglosada por mes y por cada uno de los soportes de DNI-Express.



En el informe elaborado y remitido en el mes de septiembre por parte de la División de Documentación se indicaba que “Se entiende conveniente terminar resaltando que, tras la formación impartida por policías de esta División en San Sebastián, la Unidad de Documentación informó, al personal de esta División que realizó la formación, de que el módulo DNI Exprés expidió un total de 108 documentos entre los días 12 y 13 de junio. Lo que da muestras de la gran capacidad de producción que tienen los módulos de Expedición Múltiple que lleva implícito un potencial aumento en la oferta de citas previas que se traduce en un mejor servicio al ciudadano.

Se ha solicitado a la Unidad de Informática y Telecomunicaciones-Área de Informática que incluya en la nueva aplicación de expedición del DNI, que se encuentra en curso de elaboración, la posibilidad de obtener, por medio de la futura aplicación, los datos estadísticos de producción de los módulos de expedición múltiple.”

Esta respuesta entendemos que no responde a lo requerido porque no solicitamos información sobre la posible capacidad de producción de los soportes de DNI-Express, si no de cuantos documentos se han expedido desde la implantación de cada uno de los módulos en los primeros 7 meses del 2024.

En segundo lugar, en relación a la posibilidad de obtener datos estadísticos mediante una futura aplicación, señalar que desde hace años las distintas oficinas de documentación remiten información estadística de los documentos expedidos diariamente en las oficinas – información recabada mediante “modo manual” a la División de Documentación de forma periódica.

Por ello, la respuesta remitida el 7 de octubre sobre este punto por parte de la Dirección General de la Policía, “Con relación al plan estadístico solicitado no se puede remitir información al respecto puesto que en la actualidad no se dispone de explotación estadística de dicha actividad.» Entendemos que no es procedente, ya que es un tema de voluntad y no de capacidad logística la extracción de los datos estadísticos solicitados.

Finalmente, y para terminar, nos gustaría reseñar que la Dirección General de la Policía, como organismo adscrito al Ministerio del Interior, se le es de aplicación en su totalidad lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y las cuestiones planteadas no están incluidas entre las señaladas en el artículo 14 como límites al acceso de la información.»



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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 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 diversa información relativa al *DNI-Express*.

La Dirección General de la Policía dio respuesta a la entidad solicitante mediante la remisión de un Informe referido al estado actual del proyecto de implantación del DNI exprés. Disconforme con su contestación, interpuso reclamación ante el Consejo,

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

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#α24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



alegando el carácter impreciso de aquel informe, toda vez que no daba respuesta a las cuestiones formuladas. En fase de alegaciones, el Ministerio reclamado argumentó de una forma genérica que en el informe remitido se informaba detalladamente al interesado de las cuestiones suscitadas, salvo en lo relativo al plan estadístico, toda vez que, en la actualidad, no se disponía de esa información. Respuesta ésta que ha sido cuestionada por el reclamante contrastando el contenido de las preguntas formuladas en su solicitud con el extraído por él del informe remitido.

4. Este Consejo ha venido admitiendo la posibilidad de responder al derecho de acceso a la información pública mediante la remisión a *fuentes* de información -ya sean informes, ya enlaces a páginas web-, siempre que, ciertamente, la información solicitada estuviera contenida en las mismas y fuera accesible para cualquier ciudadano.

En el presente caso, sin embargo, la remisión al precitado Informe no responde a las cuestiones concretas formuladas en la solicitud, según cabe deducir del contraste de las alegaciones formuladas por el reclamante durante el trámite de audiencia con los contenidos del referido informe, sin que el Ministerio reclamado haya realizado el mínimo esfuerzo en fase alegaciones para sustentar la idoneidad de ese informe para dar cumplida satisfacción al derecho de acceso a la información ejercido o, en su caso, para justificar motivadamente la imposibilidad de facilitar parte de la información solicitada.

Este déficit argumentativo dificulta el cumplimiento de la función revisora encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente al no facilitarle los motivos por los que el Ministerio considera que con la remisión del precitado informe se atiende debidamente la solicitud de acceso, ni trasladarle su parecer sobre los argumentos sostenidos por el reclamante, a fin de disponer de todos los elementos de juicio necesarios para valorar adecuadamente las circunstancias concurrentes y pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada.

Ahora bien, lo anterior no puede dejar sin eficacia el ejercicio de un derecho de rango constitucional, como es el derecho de acceso a la información pública, que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como se ha encargado de recordar en su Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:



«[L]a Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que:

“[...] La 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”.

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: “[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”. Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad».

5. En el presente caso, si bien el Ministerio del Interior dictó resolución expresa en plazo facilitando un informe sobre la implantación del DNI exprés, sin embargo, según se ha constatado, en dicho informe no se contiene toda la información solicitada por el sindicato reclamante, sin que el Ministerio se haya pronunciado expresamente sobre



las razones que justifican el acceso parcial ni en la resolución impugnada ni en este procedimiento de reclamación.

6. A la vista de cuanto antecede, dado que no se han invocado ni se aprecian de oficio límites legales al acceso solicitado, procede estimar la reclamación e instar al Ministerio a que facilite la información restante.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada [REDACTED] en representación de la Sección Sindical Estatal de CCOO, frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la información restante para responder plenamente a lo solicitado en los siguientes términos:

- 1. Información sobre el coste económico en euros que ha supuesto la implantación del denominado "DNI Exprés".*
- 2. Información sobre el número de soportes de DNI-Express existentes, desglosada por oficinas de documentación de la DGP y fecha de su puesta en funcionamiento.*
- 3. Información sobre el número de expediciones de documentos realizadas en los DNI Express en los 7 primeros meses del 2024, desglosada por mes y por cada uno de los soportes de DNI-Express.*
- 4. Información y desglose referido a los empleados públicos que hayan sido destinados al diseño de la aplicación, programación de la misma, testeo y formación en la utilización del DNI express».*

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.

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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-1445 Fecha: 13/12/2024

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>

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