



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-018094  
N/REF: R/0542/2017 (100-00200)  
FECHA: 13 de marzo de 2018

**ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 20 de diciembre de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### 1. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 17 de octubre de 2017, [REDACTED] solicitó información 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 (LTAIBG), en los siguientes términos:
  - Tras elevar consulta a la oficina de atención al Guardia Civil, el día 03 de octubre de 2017, solicitando acceder o como acceder a los informes que elabora la asesoría jurídica de la Guardia Civil, en relación a las consultas sobre aspectos jurídicos, he recibido correo de esa Unidad cuya contestación en resumen, es que estos documentos no están sujetos a la ley de transparencia, en virtud del artículo 18.1.b, apoyando su fundamento en que no son documentos vinculantes. En este sentido, la Ley de Procedimiento Administrativo dispone que los informes no son vinculantes como regla general, pero sí que muestran un criterio jurídico que la autoridad competente no puede desatender por cuanto exigiría un plus de razonamiento y motivación, previsto en la misma norma (aquellos que se aparten de criterios o informes).*
  - Por tanto, los informes que emite la asesoría jurídica de la Guardia Civil (órgano consultivo), aquellos que supongan la interpretación de una norma o hecho jurídico, deben ser públicos, por cuanto, pueden existir procedimientos que se aparten del informe técnico y este elemento fundamental en la defensa de los administrados, pase desapercibido.*

[reclamaciones@consejodetransparencia.es](mailto:reclamaciones@consejodetransparencia.es)



- *Un informe técnico no puede considerarse como notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos, por cuanto la característica de estos conceptos denotan en común que se refieren a actuaciones o actos informales de organización de las administraciones.*
- *Por lo expuesto solicito el acceso público en el portal de la Guardia Civil, a los informes jurídicos relacionados con la interpretación de normas o elementos jurídicos, que formen o pueden formar parte de procedimientos administrativos, siempre que no se trata de informes personalísimos, por cuanto suponen un criterio de referencia de los actos y resoluciones administrativas, como así determina la Ley 39/2015, artículo 35.1. c) Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos, ya que se hace imposible hacer efectivo este precepto legal, si se desconocen los criterios o dictámenes de estos órganos.*

2. Mediante Resolución de fecha 11 de diciembre de 2017, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó a [REDACTED], informándole de lo siguiente:

- *Con fecha 18 de octubre de 2017, tuvo entrada en la Dirección General de la Guardia Civil, solicitud de acceso a la información pública en la que se insta a que por parte de la Administración (Dirección General de la Guardia Civil) se proceda a publicar en el portal de la Guardia Civil los informes que se han producido por la Asesoría Jurídica relacionados con la interpretación de normas o elementos jurídicos que formen o pueden formar parte de los procedimientos administrativos, entendiéndose que la petición se extiende también a los que se vayan a producir en el futuro, ya que el acceso que solicita es permanente y no está sujeto a ningún plazo temporal.*
- *Dada la complejidad de la solicitud y de conformidad con lo establecido en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, con fecha 15 de noviembre de 2017 se acordó la ampliación del plazo de resolución de la misma.*
- *Un vez examinado detenidamente el contenido de la petición, resulta que la misma no se encuentra entre las previsiones del derecho de acceso a la información pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, pues de la literalidad de su texto se colige que el interesado no formula una petición de "contenidos o documentos" concretos, en los términos del artículo 13 de la misma Ley, sino que pretende la instauración de un medio o nuevo sistema de difusión que le permita acceder a todos los Informes emitidos por la Asesoría Jurídica. No obstante lo anterior, y visto el texto de la petición formulada, en primer lugar se ha de señalar que la Asesoría Jurídica de la Dirección General de la Guardia Civil no constituye, propiamente dicho, un "órgano consultivo", sino que es una unidad administrativa de asesoramiento al servicio del órgano en el que se integra, careciendo de la "autonomía orgánica y funcional" que exige el artículo 7 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, al regular "órganos consultivos", al depender directamente del Director General*



de la Guardia Civil, tal como se señala en el artículo 3 de la Orden PRE/42212013, de 15 de marzo, por la que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

- Por otra parte, y en cuanto a la solicitud de acceso a todos sus informes jurídicos, relacionados con la interpretación de normas que formen parte o puedan formar parte de procedimientos administrativos -siempre que no se trate de informes "personalísimos"- es preciso señalar que son varios los supuestos en los que se emiten informes por la repetida Asesoría Jurídica:

A.- Informes no preceptivos: La Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas, al regular la emisión de informes durante la tramitación de un procedimiento administrativo, señala en su artículo 80 que: "1. Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes". Respecto del acceso a los mismos, si bien el artículo 13 de la misma Ley 39/2015, reconoce, entre los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas el "acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico", por el contrario, el artículo 18.1 .b) de la Ley de Transparencia prevé como una causa de inadmisión 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 este sentido, la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 24 de abril de 2017, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 1012007, significa, en relación a lo que ha de entenderse por información auxiliar o de apoyo, que es, entre otras, la contenida en "los informes no preceptivos que no se incorporen a la resolución como motivación". Así pues, el cometido de la Asesoría Jurídica de esta Dirección General, en relación a estos informes no preceptivos, se reduce a la función de asesoramiento, evacuando consultas y realizando dictámenes a requerimiento de los órganos correspondientes de la Dirección General de la Guardia Civil (a quienes se atribuye la facultad potestativa de solicitar dicho asesoramiento), siendo en todo caso no vinculantes, careciendo de competencia para dictar resoluciones en asuntos administrativos, limitándose a informar en derecho entre los trámites previos a la resolución del expediente, sin capacidad de decisión ni fuerza ejecutiva en los asuntos administrativos en los que interviene.

B.- Informes emitidos en el seno de los grupos de trabajo. En este caso, se trata de documentos "provisionales", en los que se exponen apreciaciones preparatorias y conclusiones transitorias, dirigidos a facilitar la elaboración de un texto definitivo. Tales informes son documentos claramente preparatorios, en los que se contienen opiniones en el marco de deliberaciones y consultas previas a la adopción de una resolución definitiva, formando parte de la "información preparatoria", en el sentido que señalaba la Sentencia de la



Audiencia Nacional de 24 de abril de 2017, antes referenciada: "... y en este sentido tenemos que insistir en la consideración que tienen los papeles de trabajo de los miembros del órgano de apoyo; comunicaciones internas ... ". Por ello, el acceso a este tipo de informes tampoco resulta procedente, habida cuenta de que se trataría de meras observaciones, sugerencias y propuestas de carácter provisional y de uso interno, en los que pueden aparecer reflejadas dudas, opiniones o cambios de criterio que, una vez finalizado el proceso decisorio, pueden no incluirse o no ser tenidos en cuanto en la versión definitiva de/texto que finalmente se adopte.

- Finalmente, procede señalar la consideración de reelaboración y abusivo de la petición, al tratarse del acceso a todos los informes jurídicos, tanto de los ya redactados como de los que se puedan redactar en el futuro, "relacionados con la interpretación de normas elementos jurídicos que formen o pueden formar parte de procedimientos administrativos ... por cuanto suponen un criterio de referencia de actos y resoluciones administrativas", en base a la invocación de que "puedan existir procedimientos que se aparten del informe técnico". Respecto a esta parte de la solicitud, y con independencia de que la separación del criterio seguido en actuaciones precedentes, resulta que tal alegación reformula con carácter genérico, y referida a posibles perjuicios abstractos, hipotéticos, potenciales y futuros, carentes de certeza. En todo caso, la determinación concreta de los procedimientos en los que se hayan fijado criterios interpretativos "de referencia", exigiría la revisión individualizada, en muchos casos manual, de un muy elevado número de expedientes en los que pudiera haberse incorporado un informe jurídico en el que se haya realizado una "interpretación de normas"; así como el llevar a cabo un estudio específico de cada uno, con el consiguiente análisis e interpretación de la resolución. A lo que se añade que muchos de los expedientes se encuentran archivados en otras Unidades u organismos. Es decir, la información requerida ha de extraerse de "numerosos y diversos procedimientos", exigiría "realizar búsquedas masivas", principalmente manual, y el reelaborar la información peticionada.
  - En consecuencia, con fundamento a lo dispuesto en las letras b), c) y e) del artículo 18.1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite el acceso a la información pública cuya solicitud tuvo entrada en esta Dirección General de la Guardia Civil, con fecha 18 de octubre de 2017 y que quedó registrada con el número 18094 y por extensión no se accede a la publicación en el Portal de la Guardia Civil los informes de la Asesoría Jurídica relacionados con la interpretación de normas o elementos jurídicos, que formen o pueden formar parte de los procedimientos administrativos.
3. El 20 de diciembre de 2017, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno escrito de Reclamación -denominado Recurso de Reposición- presentado por [REDACTED] de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG y en base a los siguientes argumentos:



(...)

- *La primera argumentación es lo que esta parte entiende como un abuso de derecho, por el uso arbitrario de la potestad administrativa, agotando y ampliando los plazos. La solicitud deberá resolver en mes, y la administración curiosamente ha agotado este plazo, pudiendo haberlo realizado antes. El legislador pone como referencia máxima 1 mes, no puede suponer el agotamiento interesado del mismo. Agotado el plazo, la administración ha utilizado la ampliación de plazos, mecanismo previsto en la norma. Ahora bien, esta ampliación deberá ser motivada. El uso de una de las causas tasadas por la norma para ampliar los plazos, exige explicar el motivo concreto por el cual se considera una situación jurídica compleja, no queda superada la ampliación (acto discrecional) con una simple cita de una de las causas previstas en la ley de transparencia. No obstante, el objeto y la pretensión primera del actor, es conocer los informes de la asesoría jurídicas sobre interpretación de normas, ya que los mismos conforman o pueden conformar el criterio de la administración sobre un determinado asunto, que si bien no son vinculantes si suponen una línea importante a seguir, tanto que el legislador exige una motivación para evitar la arbitrariedad (9.3 de la constitución). Los mecanismos o fórmulas que decida la administración en la que permita el acceso, no es una pretensión principal si no accesoria, propia de un contexto electrónico como el actual para dar sentido a los principios de eficacia y eficiencia.*
- *Justamente, la oscuridad del procedimiento de consulta a la asesoría jurídica, es la mejora que se pretende con el acceso a las mismas y por ende su publicación. Y esta oscuridad, que no transparencia, lo es más porque se desconoce ¿cuántos informes se han emitido sobre un mismo asunto o materia? ¿Cuál es la línea doctrinal de la Dirección General de la Guardia Civil?. Esta oscuridad facilita que aquellas resoluciones que no apoyen los intereses del consultante, puedan quedar sin ser conocidos por los administrados afectados. Pueden quedar ocultos derechos reconocidos a los afectados.*
- *La afirmación hecha por la Administración en que la determina que la asesoría jurídica no constituye un "órgano consultivo" propiamente dicho, es incongruente con el contenido de la propia norma a la que hace referencia, Orden PRE/422/2013, cuyo contenido específico en su apartado 3.3 recoge "Asesoría Jurídica. Órgano consultivo y asesor, en materia jurídica, del Director General y de los Órganos y Unidades Centrales, tiene por cometidos emitir los dictámenes e informes jurídicos, de acuerdo con las disposiciones vigentes, y evacuar aquellos que les sean encomendados..." Y no podemos dejar de sorprendernos de los argumentos de la administración, cuando no han citado la definición de unidad administrativa recogida en el artículo 5 de la ley 40/2015 : "Tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo".*



- *El argumento de inadmisión, basado en que la falta de fuerza ejecutiva de los informes de la asesoría, por tratarse de informes no vinculantes, parece a juicio de esta parte una redundancia innecesaria.*
- *Como ya sabemos, los informes con carácter general no serán vinculantes. Y no puede ser de otra forma porque de ser vinculantes, quedaría el procedimiento administrativo reducido a este informe. Pero es más, justamente un elemento esencial del informe de los órganos asesores consultivos es su falta de fuerza por cuanto, puede discrecionalmente ser no tenido en cuenta, como así nos impone el citado artículo 35 de la ley 39/2015 "que se aparten del dictamen de los órganos consultivos", lo que evidencia que el legislador no da fuerza vinculante a estos ya que pueden no ser considerados.*
- *En cuanto a los informes jurídicos que se elaboren para el desarrollo de normas, estos deberán formar parte de los expedientes que constituyen la elaboración de las propias normas. No son meros apuntes o escritos. El alejamiento por parte del legislador-administración sin motivación de los informes consultivos puede suponer incluso infracción penal.*
- *Insistimos que estos argumentos no explican porque debe estar prohibido el conocimiento público de informes de asesoría, dejando a un lado las observaciones, sugerencias y notas.*
- *Sobre la existencia de miles de informes, señalar que no puede ser justificación de acceso a la publicidad y transparencia cuando en la actualidad existen mecanismos técnicos que podrían facilitarlo, véanse los más de 60.000 informes publicados del Consejo de Estado.*
- *En cuanto a analogías dentro de nuestro ordenamiento jurídico, cabe recordar que existe acceso público a los informes del Consejo de estado. Este órgano regulado por Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, es un órgano consultivo del gobierno, emitirá dictámenes de las consultas del gobierno y sus miembros.*
- *No poder acceder a los dictámenes jurídicos en general, limitaría los supuestos de hecho a un procedimiento particular y concreto a los cuales la administración se podrá oponer con los mismos argumentos que a la presente petición realizada por el actor. Es una lesión al principio de igualdad de armas, dado que el contenido de los mismos en su actual configuración, puede ser utilizado solo al interés de la administración.*
- *Por todo lo expuesto solicito al Consejo de Transparencia admita el presente recurso de reposición y estime las pretensiones del recurrente consistentes en:*
  - *Declarar la falta de motivación de la ampliación de plazos del procedimiento, por entender que si bien la decisión sobre la ampliación es una discrecionalidad de la administración, los actos discrecionales deben ser motivados y en el presente caso, no se especificó la causa concreta que determinó la complejidad lo que supone una arbitrariedad y un abuso del derecho utilizar los plazos como técnica dilatoria.*
  - *Tener acceso público con las limitaciones legales establecidas (notas, sugerencias), a los informes jurídicos (dictámenes) relacionados con la*



*interpretación de normas o elementos jurídicos , que formen o pueden formar parte de procedimientos administrativos, siempre que no se trata de informes personalísimos (procedimientos disciplinarios o asuntos individualizados), por cuanto suponen un criterio de referencia de los actos y resoluciones administrativas, como así determina la ley 39/2015, artículo 35.1. c).*

- *Subsidiariamente, que el acceso público se realice a través del portal jurídico portal de la intranet de la Guardia Civil, de acuerdo con el principio de eficacia, eficiencia y servicialidad como analogía del Consejo de Estado.*
4. El mismo día 20 de diciembre de 2017, este Consejo de Transparencia requirió al Reclamante la subsanación de su solicitud. Una vez subsanadas las deficiencias detectadas, se continuó con la tramitación del procedimiento.
5. El 4 de enero de 2018, este Consejo de Transparencia remitió la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, a través de su Unidad de Información de Transparencia, para que formulara las alegaciones que considerase oportunas. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 6 de marzo de 2018 y en el mismo se manifestaba lo siguiente:
- *En relación a la falta de motivación para la ampliación de los plazos, alegada por el interesado, resulta que la misma se encuentra suficientemente expresada en la resolución por la que acuerda dicha ampliación, cuando se señala que el volumen y la complejidad de la información que se solicita, hacía necesario un análisis de su solicitud de acceso a la información, tanto por el modo de tener acceso a dicha información, como por el alcance y volumen de la documentación, complejidad que en este caso, resulta constatada en la respuesta facilitada al solicitante.*
  - *Una vez examinadas de las alegaciones ahora formuladas en la reclamación presentada por el interesado ante el CTBG, se considera que ninguna de ellas desvirtúan las causas por las que se inadmitió la petición, al entender que no se encuentra amparada dicha solicitud en el derecho de acceso a la información pública regulada por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, toda vez que la petición está referida a la forma de acceso a una información inconcreta en cuanto a su contenido y no sujeta a ningún plazo temporal alguno.*
  - *En el caso que nos ocupa la resolución ahora impugnada está suficientemente motivada, sin embargo, sin menoscabo de reconocer y ratificar dicha obligación para la Administración, se ha considerado que la petición que nos ocupa debía ser inadmitida, por abusiva, tras realizar un completo análisis sobre si los informes elaborados la Asesoría Jurídica podían ser objeto de publicidad en los términos de la petición, para lo cual se contempló la diferente tipología de informes, lo que conlleva, lógicamente, tratamientos también diferenciados. En este sentido, se señala que se valoró sí la solicitud de acceso a los informes solicitados que no son preceptivos y que no se incorporan a la resolución como*



*fundamentación y los informes emanados dentro de los grupos de trabajo, incurrirían en el supuesto contemplado en la letra b), del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, en el que se establece que "se inadmitirán a trámite 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 se concluyó que tenían la consideración de carácter auxiliar y de apoyo para el órgano que los solicitaba.*

- *Finalmente, resulta necesario indicar que para poder identificar los informes anteriores a la entrada en funcionamiento de la Asesoría Jurídica, en otras Unidades, Centros u Organismos puede estar archivado el expediente del que forman parte, y exigiría el realizar una acción previa de reelaboración -supuesto también de inadmisión previsto en la letra c), del apartado 1 del artículo 18 de la repetida Ley 19/2013- pues exigiría determinar cuáles son tales "informes jurídicos relacionados con la interpretación de normas o elementos jurídicos ... por cuanto suponen un criterio de referencia ... ", para lo cual sería necesario en muchos casos, el hacer una labor de búsqueda manual, su lectura detenida y el análisis individualizado de cada uno, para saber si en algún fundamento jurídico de los mismos consta una interpretación de normas o se señalan criterios interpretativos que de alguna manera puedan afectar al interesado, y si el desconocimiento de tal criterio puede producir algún tipo de perjuicio, que en este momento se presenta como hipotético, potencial o incierto.*
- *Consecuencia de todo lo expuesto, este Departamento Ministerial entiende que la Dirección General de la Guardia Civil ha cumplido con el mandato legal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "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".





Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Primeramente, este Consejo de Transparencia quiere hacer especial mención a una cuestión de tipo formal relativa al plazo para resolver por parte de la Administración.

En este sentido, dispone el artículo 20.1 de la LTAIBG que *“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse a 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”*.

Teniendo en cuenta que el Reclamante solicitó el acceso a la información en fecha 17 de octubre de 2017 y que la respuesta de la Administración se ha producido el 11 de diciembre de 2017, ha transcurrido el plazo legalmente establecido de un mes para contestar.

No obstante, la Administración entendió que existía motivación suficiente para prorrogar el plazo de un mes por otro más, debido a que, a su juicio, *la misma se encuentra suficientemente expresada en la resolución por la que acuerda dicha ampliación, cuando se señala que el volumen y la complejidad de la información que se solicita, hacía necesario un análisis de su solicitud de acceso a la información, tanto por el modo de tener acceso a dicha información, como por el alcance y volumen de la documentación, complejidad que en este caso, resulta constatada en la respuesta facilitada al solicitante*.

Este Consejo de Transparencia no comparte el criterio de la Administración. El artículo 20.1 de la LTAIBG permite que el plazo se amplíe *por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario*.

Lo que este precepto no permite es ampliar el plazo únicamente para disponer de más tiempo para preparar la resolución denegatoria del acceso, que es precisamente lo que ha ocurrido en el presente caso. La ampliación del plazo tiene sentido siempre y cuando se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida por ser necesaria la ampliación para encontrarla y ponerla a disposición del solicitante; es decir, por tener que realizar labores reales para identificar los informes donde puede estar archivado el expediente o en las propias bases de datos, porque afecta a un número muy importante de documentos y tiene que realizarse una búsqueda de los mismos que excede del tiempo de un mes o porque la entrega de documentos requiere de procesos de



escaneo y anonimización importantes. Todo ello, con la intención de recabar efectivamente la información o documentación requeridas para entregársela al solicitante. En el presente caso, la Administración simplemente ha realizado un análisis intelectual y jurídico de la solicitud y ha entendido que debería realizar unas labores que no está dispuesta a asumir, para lo cual no necesitaba ampliar el plazo de contestación, ya que la contestación, tal y como ha sido realizada, pudiera haberla hecho en un plazo mucho más breve de tiempo, siempre dentro de ese mes inicial.

A este respecto, y como este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya puso de manifiesto en el criterio interpretativo nº 5 de 2015, la situación de volumen o complejidad de la información a la que la LTAIBG vincula la ampliación del plazo para resolver debe quedar debidamente justificada. A nuestro juicio, y tal y como ha sido indicado previamente, en este caso no ha sido así.

Por tanto, se entiende que la ampliación de plazo llevada a cabo no ha sido ajustada a la norma.

4. Por otro lado, y sobre el fondo del asunto, debe recordarse que, en la definición que se recoge del art. 13 de la LTAIBG, se incluye como información pública *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.*

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno esta definición implica que, con carácter general, cuando estamos ante información a disposición del organismo que resuelve la solicitud, la misma queda amparada por el derecho de acceso ejercido mediante dicha solicitud y, por lo tanto, debe proporcionarse el acceso requerido a menos que sean de aplicación alguno de los límites al acceso previsto por la norma o la solicitud de información incurra en alguna de las circunstancias que la LTAIBG califica como causas de inadmisión.

A este respecto, debe también tenerse en cuenta que los informes que se solicitan forman parte de asuntos competencia del MINISTERIO DE INTERIOR, que han sido emitidos por el servicio jurídico en ejercicio de su función consultiva y que, por lo tanto, es previsible su influencia en la actuación de este Departamento en el caso concreto al que afecta el expediente.

En efecto, la función consultiva de su Asesoría Jurídica está fuera de toda duda. Como afirma el Reclamante, la Orden PRE/422/2013, recoge en su artículo 3.3 lo siguiente: "*Asesoría Jurídica. Órgano consultivo y asesor, en materia jurídica, del Director General y de los Órganos y Unidades Centrales, tiene por cometidos emitir los dictámenes e informes jurídicos, de acuerdo con las disposiciones vigentes, y evacuar aquellos que les sean encomendados...*"



5. Recordemos que la regla general debe ser la de proporcionar la información y los límites y las causas de inadmisión deben ser la excepción, conforme han defendido los tribunales de justicia. *"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."* (Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO38/2016)

Igualmente, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, ha señalado que *"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa 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 ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1 c/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.*



*Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley (...).”*

Del mismo modo, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha estimado reiteradamente el acceso a los informes elaborados por la Abogacía del Estado, también de carácter jurídico y emitidos en su función consultiva, por ejemplo, en la Resolución R/0065/2015, en la R/0505/2016 o en la R/0512/2017; en esta última se razonaba lo siguiente: *“Por ello, los resultados de interpretación jurídica que elabora un Abogado del Estado a través de sus informes no gozan ni pueden gozar de tal reserva de secreto profesional, al no afectar a las confidencias de ninguna persona física y se incardinan en lo que es su función consultiva, resuelta normalmente con la emisión de un Informe o Dictamen, que ha de diferenciarse de lo que son sus funciones de representación en juicio.”*

6. Por otra parte y ahondando en lo reseñado, debe indicarse que la publicación de los informes con trascendencia jurídica en la esfera de derechos de los ciudadanos debe ser realizada de oficio, es decir, sin necesidad de previa petición de acceso, en aplicación del principio de publicidad activa, distinto del derecho de acceso a la información, consagrado también en el artículo 5.4 de la LTAIBG, que señala que *La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización.*

A este respecto, el artículo 7.a) de la LTAIBG exige que *Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán las 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.* En este ámbito deben entenderse incluidos los informes jurídicos que solicita el Reclamante, referidos a *la interpretación de normas o elementos jurídicos, que formen parte de procedimientos administrativos, siempre que no se trata de informes personalísimos.*

Así, tal y como se razonaba en la R/0198/2016, *“Por todo lo anterior, debe concluirse que la información que se solicita constituye la respuesta a una consulta formulada que supone una interpretación del Derecho- cuya publicidad se prevé en la LTAIBG no ya como consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la información sino de oficio por las Administraciones Públicas (...).”*

También es relevante destacar que los Tribunales de Justicia se han pronunciado sobre la interacción entre publicidad activa y derecho de acceso en los siguientes



términos: "Y lo expuesto es indiferente del reconocimiento que hace la sentencia al hecho de que la mencionada información pueda obtenerse por vía de acceso directo, pues una y otra forma de obtención de información, -publicidad activa y publicidad pasiva-, previstas en la Ley en capítulos distintos no tienen por qué tener los mismos contenidos, refiriéndose, en todo caso, una y otra a los sujetos incluidos en el art.2 de dicha ley, como tampoco distingue en este sentido el legislador respecto de una y otra publicidad por el ente de que se trate". "Por otro lado, no puede obviarse que si el Portal de Transparencia debe tener el contenido que se recoge en el art.8 de la Ley 19/2013 es porque dicho contenido ha de ser objeto de control, y no puede ser por otro órgano que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a la vista de las funciones que le otorga dicha Ley(...)- Sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de mayo de 2017 dictada en el recurso de apelación nº 16/2017-.

Cierto es que la petición es muy genérica, pero la Administración podía haber acotado su alcance si hubiera dado un plazo de subsanación de 10 días para que el solicitante aclarase el ámbito objetivo, subjetivo e incluso temporal de la petición, de acuerdo con lo establecido en el art. 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así, siendo de obligada publicación este tipo de informes jurídicos, no resultan aplicables ningunas de las causas de inadmisión invocadas por la Administración.

Cierto es que la LTAIBG deja un margen de discrecionalidad para publicar aquellos documentos, siendo los sujetos obligados los que deben determinar qué documentos deben publicarse por ser relevantes y cuáles no, lo que tampoco permite dejar de publicarlos todos. En este sentido, puede ser suficiente publicar aquellos que interpretan una norma por primera vez o los que cambian el criterio previo o los que añaden razonamientos diferentes y novedosos o aquellos que se refieren a asuntos distintos y que merecen soluciones también distintas, sin necesidad de publicar todos los que se pronuncian de la misma manera sobre idéntico asunto o aquellos que no añaden ningún valor *per se*, por no tener ninguna trascendencia en la esfera jurídica de los ciudadanos o en la exclusiva interpretación normativa.

Igualmente, sólo deben publicarse aquellos informes jurídicos relevantes que se hayan emitido desde que existe obligación de publicarlos activamente o de oficio, es decir, desde la entrada en vigor de la LTAIBG, el 10 de diciembre de 2014.

7. En conclusión, en base a los argumentos recogidos, entendemos que la presente Reclamación debe ser estimada, por lo que la Administración debe publicar en su sede electrónica o página web, la siguiente información:



- *Los informes jurídicos relevantes relacionados con la interpretación de normas o elementos jurídicos, emitidos por la Asesoría Jurídica de la Guardia Civil a partir del 10 de diciembre de 2014, que formen parte de procedimientos administrativos, siempre que no se trate de informes personalísimos.*

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 20 de diciembre 2017, contra la Resolución, de fecha 11 de diciembre de 2017, del MINISTERIO DEL INTERIOR

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE INTERIOR a que, en el plazo máximo de UN MES, publique en su sede electrónica o página web, de una manera clara, estructurada y entendible, la información/documentación referenciada en el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo de UN MES, notifique a [REDACTED] y a este Consejo de Transparencia las actuaciones llevadas a cabo y la forma de acceder a dicha información/documentación publicada.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

