



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 25/09/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-075878

N/REF: 1074-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE DEFENSA.

Información solicitada: Estudio demoscópico personal civil.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

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

« El 14/09/2022 la Sección de Asuntos Económicos de la Jefatura Sistemas de Información, Telecomunicaciones y Asistencia Técnica adjudicó un contrato EQUALITY RESEARCH & STRATEGY CONSULTING, S.L. por 12.000 euros, con objeto del desarrollo de un Estudio demoscópico personal civil.

Con Base a la ley de transparencia 19/2013, solicito dicho estudio».

2. El MINISTERIO DE DEFENSA dictó resolución con fecha 24 de febrero de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

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

« (...) el Estado Mayor del Ejército considera que se encuentran incardinadas en el supuesto contemplado en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, por la que se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a información pública “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”, siendo de aplicación el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, (...) donde se especifica que una solicitud de información auxiliar o de apoyo podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den determinadas circunstancias, entre las que se menciona que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud o cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final. Por todo ello, procede aplicar la cláusula de inadmisión (...)

Se considera que el informe solicitado tiene carácter de información auxiliar o de apoyo dado que se trata de un informe que tenía la finalidad de medir y establecer tendencias, entre otros aspectos, del estado de la opinión pública respecto a diferentes cuestiones relacionadas con los Ejércitos y la Defensa Nacional. La información contenida en el informe va a ser objeto de análisis y estudio, junto con más trabajos internos, en la realización por parte de la Jefatura de Sistemas de Información, Telecomunicaciones y Asistencia Técnica de estudios y análisis conducentes a diseñar acciones que permitan mejorar, entre otras cosas, el conocimiento del ET por parte de la sociedad, siendo información preparatoria para la actividad de análisis y planeamiento realizada posteriormente por esa Jefatura, careciendo el informe solicitado de carácter preceptivo y no constituyendo por sí mismo de manera autónoma una motivación para una decisión final.

Por todo lo anterior, el documento solicitado no puede encuadrarse y ser objeto de acceso en los términos contemplados en la propia Ley de Transparencia, por lo que esta solicitud va más allá de la ratio juris de la LTAIBG».

3. Mediante escrito registrado el 7 de marzo de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

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

« Se trata de un estudio que ha contratado Defensa con dinero público y que es de interés general, pues que afecta a los trabajadores del Ejército.

En la resolución se señala que se inadmite esta solicitud porque consideran que el informe que solicito tiene carácter de información auxiliar o de apoyo y que por esa razón no me lo van a facilitar.

Este argumento tendría sentido, por ejemplo, si se tratase de un estudio que forma parte de un análisis público que la Administración tiene pensado publicar más adelante. Pero en este caso, al inadmitirse esta solicitud, no existiría otra forma de conocer su contenido».

4. Con fecha 23 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE DEFENSA 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 19 de septiembre de 2023 se recibió respuesta en la que se reiteraban los motivos argumentados en la resolución dictada el 24 de febrero de 2023, añadiéndose lo siguiente:

« (...) III. El informe solicitado carece de carácter preceptivo, no constituyendo por sí mismo de manera autónoma una motivación para una decisión final.

IV. Asimismo, hay que tener en cuenta el límite para el derecho de acceso a la información solicitada, al amparo de lo que recoge el artículo 14.1.b LTAIBG, y en concreto para determinadas partes del informe (...)

En aplicación del “test de daño”, conforme al Criterio Interpretativo CI/002/2015 del CTBG, la difusión de estas partes del informe que incluyen un primer análisis de resultados, puede representar con toda probabilidad que se modifiquen las mismas tendencias objeto del estudio en cualquier sentido, tanto favorable como desfavorable, al realimentarse la misma audiencia con los análisis procedentes del informe, y por consiguiente, perdiendo el estudio su validez para cualquier tipo de planeamiento de acciones futuras. Esto supondría un claro perjuicio para el ET.

En relación con el “test de interés público”, la solicitud planteada, referida al informe en su conjunto, no ha puesto de manifiesto ningún motivo de naturaleza pública o privada que pudiese justificar, con el acceso al informe completo, la pérdida de utilidad del mismo».

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, entendiéndose 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 un estudio contratado por el Ministerio de Defensa que «*tenía la finalidad de medir y establecer tendencias, entre otros aspectos, del estado de la opinión pública respecto a diferentes cuestiones relacionadas con los Ejércitos y la Defensa Nacional*».

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

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 departamento ministerial requerido inadmite la solicitud con fundamento en la causa prevista en el artículo 18.1 b) LTAIBG, referida a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo. Posteriormente, en el trámite de alegaciones, añade la mención al límite establecido en el artículo 14.1.b) LTAIBG.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[I] a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante»*.

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. Centrada la cuestión en los términos descritos, corresponde verificar la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la Administración prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG, según el cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *«[r]eferidas 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 del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión, partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

Por lo que concierne a qué deba entenderse por la información auxiliar o de apoyo a que alude el citado artículo 18.1.b) LTAIBG, el Criterio Interpretativo 006/2015 de este

Consejo puntualizó que es esa condición o naturaleza auxiliar o de apoyo, y no la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene, lo que determina la aplicabilidad de la causa de inadmisión —siendo la relación expresada en el precepto («*notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos*») un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo—.

Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- *Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;*
- *Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;*
- *Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;*
- *La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;*
- *Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final».*

Pero también se advierte que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que «*tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación*». En este sentido, debe subrayarse que los informes auxiliares «*son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados*» —Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

6. Aplicando los parámetros expuestos al presente caso, se adelanta que no cabe entender que la información solicitada tenga carácter auxiliar o de apoyo a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG.

En efecto, es cierto que, tal como alega el Ministerio, no se trata de un informe preceptivo o que vaya a ser incorporado como motivación de una decisión final, pero también lo es que el estudio contratado no puede considerarse como una *información preparatoria de la actividad del órgano* a efectos de la aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.b) LTAIBG —dadas la gravosas consecuencias que acarrea—.

En este sentido, no puede desconocerse que, si bien la información contenida en dicho informe va a ser cotejada y analizada con otros trabajos internos que persiguen el diseño de acciones que permitan un mejor conocimiento del Ejército de Tierra por parte de la ciudadanía, no se ha argumentado por parte del Ministerio que el resultado de esa acción de análisis y estudio vaya a reflejarse en otra información de carácter definitivo y público. Por tanto, entiende este Consejo que tratándose de un informe contratado con una entidad externa a la Administración que ha sido concluido y que está a disposición del departamento ministerial, constituye información pública que debe proporcionarse al reclamante al no concurrir la causa de inadmisión invocada.

7. A la anterior conclusión no obsta la invocación, en trámite de alegaciones de este procedimiento, del límite previsto en el artículo 14.1.b) LTAIBG —que permite restringir el acceso cuando la divulgación de la información cause un perjuicio para la Defensa nacional—, y no sólo por lo tardío de su invocación —pues es en la resolución inicial sobre el acceso donde debe justificarse la concurrencia de las causas de inadmisión o los límites de acceso que se aprecien—, sino porque no se alcanza a entender en qué modo la difusión de ciertas partes del informe y la eventual modificación de las tendencias objeto del estudio puede causar daño a la defensa nacional, y sí se aprecia un interés público en el acceso al contenido del estudio sobre la percepción que tiene la sociedad española del ejército y su funcionamiento.
8. En conclusión, procede estimar la reclamación presentada al no resultar de aplicación la causa de inadmisión invocada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE DEFENSA, de fecha 24 de febrero de 2023.

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

- «Estudio demoscópico personal civil», adjudicado el 14 de septiembre de 2022 a EQUALITY RESEARCH & STRATEGY CONSULTING, S.L., por la Sección de Asuntos Económicos de la Jefatura Sistemas de Información, Telecomunicaciones y Asistencia Técnica.

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 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

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>