



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 27/04/2023
HASH: 03d08896abe616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-071893

N/REF: R-0874-2022 / 100-007460 [Expte. 1146-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR

Información solicitada: Acceso a expediente sancionador

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

R CTBG
Número: 2023-0308 Fecha: 27/04/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 4 de septiembre de 2022 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:

«En mayo/junio de este año, salió en los medios de comunicación que se había sancionado a unos Guardias Civiles que se mofaron portando a modo de Cristo a uno de ellos mientras entonaban el Novio de la Muerte (...).

Me gustaría acceder al expediente sancionador completo sobre estos hechos, anonimizando todos los datos personales que puedan contener.

El acceso a esta información se solicita con un interés puramente académico.

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

Preferiblemente, solicito el acceso por vía electrónica».

No consta respuesta de la Administración.

2. Mediante escrito registrado el 6 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](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

«Presento reclamación contra la desestimación por silencio administrativo de la solicitud de información que presenté ante el Ministerio del Interior solicitando el acceso al expediente sancionador iniciado contra los Guardias Civiles que en la localidad francesa de Lourdes se mofaron portando a modo de Cristo a uno de ellos mientras entonaban el Novio de la Muerte.

Esta noticia, incluido los vídeos de los hechos, salieron en muchos medios de comunicación en mayo-junio de este año. En la solicitud se hace mención expresa de que no se piden datos personales. La Administración no ha respondido a la solicitud, por lo que esta parte no puede conocer los motivos que, en su caso, puede argumentar para denegar esta información. En todo caso, esta parte no pretende acceder a ningún dato personal, ni a los nombres y apellidos, ni a los DNI, ni tan siquiera a los TIM. Se pretende conocer si la Administración ha sancionado a estos Guardias Civiles y, en su caso, cuáles han sido las infracciones impuestas y cuáles han sido las sanciones correspondientes, así como cuál ha sido la argumentación de la Administración.

A efectos de ponderación, debe recordarse que estos Guardias Civiles portaban uniforme y, por lo tanto, sus acciones tienen consecuencias no solo para ellos mismos, sino que también representan a todo el Cuerpo y a todos los españoles. Eso exige un plus de transparencia.

Finalmente, esta solicitud de información entronca directamente con la finalidad principal de la Ley de transparencia, que como expone su preámbulo y ha recordado el CTBG en multitud de ocasiones, es la rendición de cuentas de los responsables públicos».

3. Con fecha 10 de octubre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio del Interior al objeto de que se formularan las

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

alegaciones que se considerasen oportunas. El 24 de marzo de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...) mediante resolución de 24 de octubre de 2022 y registro de salida de la notificación de 25 de octubre de 2022, la Dirección General de la Guardia Civil procedió a notificar al solicitante la resolución de su expediente (se adjunta la misma, copia del justificante de registro de salida de la notificación y de comparecencia).

En la citada resolución se indica lo siguiente:

«Teniendo en cuenta que la documentación que se solicita corresponde a un expediente sancionador iniciado y no concluido conforme a la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, desde esta Dirección General se considera que dicha información se encuentra incurso entre las causas de denegación prevista en el artículo 14.1.k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a fin de garantizar la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión como es la resolución de un expediente disciplinario».

Dicho lo anterior, y dado que se resuelve en fase de alegaciones la solicitud de información, de acuerdo con lo establecido en el art. 82.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se solicita que, por razones de celeridad en este procedimiento se abra el trámite de audiencia al interesado con el fin de que alegue lo que estime pertinente en relación a la información proporcionada».

4. El 28 de marzo de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 6 de abril de 2023, se recibió un escrito con el siguiente contenido:

«(...) Sexta. Que la resolución de la Dirección General de la Guardia Civil no se ajusta a lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ni a la doctrina emanada del propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Considera la Dirección General de la Guardia Civil que al tratarse de un expediente sancionador “iniciado y no concluido”, no cabe el acceso al mismo ya que “dicha información se encuentra incurso entre las causas de denegación prevista en el artículo 14.1.k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a fin de garantizar la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión como es la resolución de un expediente disciplinario”.

La Dirección General de la Guardia Civil parece desconocer que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a diferencia del antiguo artículo 37.1 de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no exige que el procedimiento administrativo de que se trate haya finalizado para que los ciudadanos podamos acceder a los documentos que lo integran, es decir, que los documentos de procedimientos en curso indudablemente constituyen información pública a los efectos del artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Además, la Dirección General de la Guardia Civil considera, sin más, que el hecho de que el procedimiento sancionador no haya concluido es suficiente para considerar que el acceso a la información incurre en uno de los límites al derecho de acceso, en concreto, el previsto en el artículo 14.1.k), referido a la “La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”. Es decir, la Dirección General de la Guardia Civil no explica las concretas razones que justifican la aplicación del límite invocado. Como ha manifestado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en multitud de ocasiones, “a la hora de limitar el derecho de acceso a la información pública adquiere especial relevancia la justificación proporcionada por el órgano competente”, justificación que “debe basarse en una ponderación de intereses –el interés en el acceso y el interés concreto que se protege con el límite invocado en cada caso– aplicada al supuesto específico que se examina” (por ejemplo, RT 0341/2017). No basta pues, la mera invocación del artículo 14.1.k), ya que, como establece el Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 25 de junio de 2015 (CI/002/2015, de 25 de junio), “los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos. La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo. En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable”.

Con relación al límite invocado, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha considerado en varias de sus resoluciones que el límite del artículo 14.1.k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, resulta aplicable “cuando se está en fase de tomar una decisión importante y su conocimiento público haría variar una decisión y su conocimiento público haga variar esa decisión o influir en ella de manera notoria y determinante” (por ejemplo, en R 75/2022). En este caso concreto, y a falta de

justificación expresa de la Administración, no se llega a comprender cómo el acceso a la información solicitada puede afectar a la decisión que finalmente se tome en el procedimiento sancionador.

En definitiva, como se puso de manifiesto en la solicitud de información y en la posterior reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, lo que se solicita es el acceso al expediente sancionador seguido contra los citados Guardias Civiles, recalando que puede anonimizarse, pues no se pretende conocer ningún dato de carácter personal».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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*”.

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>

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 expediente sancionador incoado contra los guardias civiles que hicieron una mofa del Cristo de la Muerte en la localidad francesa de Lourdes.

El Ministerio requerido no respondió en plazo a la solicitud, por lo que, con arreglo al artículo 20.4 LTAIBG, se entendió desestimada por silencio y expedita la vía para interponer la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad, en la fase de alegaciones de este procedimiento, dictó resolución por la que se acordaba denegar el acceso en virtud del artículo 14.1.k) LTAIBG, al considerar que así se garantizaba la confidencialidad del expediente sancionador en la medida en que este no había concluido.

4. Antes de entrar a examinar el fondo del asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l] 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. Sentado lo anterior, corresponde examinar si en el presente caso se encuentra justificada la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG, según el cual, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando suponga un perjuicio para *«la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión»*.

En relación con ello es preciso recordar que, como este Consejo ha señalado ya en múltiples resoluciones, el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información, tal como exige la jurisprudencia, ya consolidada, del Tribunal Supremo —por todas, STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se añade la necesidad de que *«los límites previstos se apliquen 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»*, concluyendo que *«solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013»*—.

6. Como se recoge en los antecedentes, el Ministerio competente considera que el acceso a la documentación no garantizaría la confidencialidad del expediente sancionador al encontrarse el procedimiento en tramitación conforme a la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, es decir, no ha terminado por resolución definitiva.

Sobre este particular es cierto que el límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG no parece guardar una relación directa con la argumentación material del Ministerio requerido que, en realidad, tendría su encaje en lo dispuesto en el artículo 14.1.e) LTAIBG en la medida en que el acceso a la información del expediente disciplinario en marcha supone un perjuicio para la *prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*. Desde esta perspectiva, la aplicación de la restricción se encuentra justificada no solo en la preservación de las actuaciones de instrucción y de desarrollo del procedimiento disciplinario, sino también en la protección del sujeto pasivo de dicho procedimiento; por lo que se considera correctamente aplicado el límite sin que se aprecie un interés superior en acceder a la información pública en este momento, por lo que la presente reclamación ha de ser desestimada en cuanto al fondo.

7. No obstante, no cabe desconocer que la respuesta de la Administración a la solicitud de acceso se ha producido fuera del plazo máximo legalmente establecido al efecto y una vez que se había interpuesto reclamación ante este Consejo. De ahí que proceda

estimar la reclamación por motivos formales, al no haberse respetado el derecho del solicitante a recibir una respuesta a su solicitud de acceso en plazo, aun cuando la misma tenga un carácter desestimatorio.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, sin que sea necesaria la realización de ulteriores trámites.

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>