



Exp. Transp. nº 35741

RESOLUCIÓN de la Dirección General de la Guardia Civil, a la solicitud de acceso a la información pública, al amparo de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, formulada por D. Antonio Jesús SALVADOR RUIZ.

1º. Con fecha 9 de julio de 2019, tuvo entrada en el Gabinete Técnico de esta Dirección General, escrito de solicitud de acceso a la información pública, por la que interesa la siguiente información en los siguientes términos:

"Copia íntegra de la carta que el ministro del Interior en funciones, Fernando Grande-Marlaska, envió al director general de la Guardia Civil en vísperas de la manifestación del Orgullo Gay 2019 en Madrid sobre la eventual participación de agentes uniformados."

2º. Ante todo conviene aclarar que los guardias civiles, como los demás ciudadanos, tienen reconocido el derecho de reunión y manifestación, pero no pueden ejercerlo vistiendo el uniforme (artículos 8.2 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, y 7.3 bis de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, de régimen disciplinario de la Guardia Civil). Atendiendo al tenor literal de la solicitud de acceso, la mera constatación de esta circunstancia permitiría resolver la presente solicitud de acceso en sentido negativo.

No obstante, incluso prescindiendo de la referencia de la solicitud a la eventual participación de guardias civiles uniformados a la referida manifestación, esta Dirección General considera que no puede atender la petición de información solicitada, por cuanto incurre en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

Primera.- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1, ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

En este sentido, su preámbulo declara que la transparencia busca que "la acción de los responsables públicos se someta a escrutinio, para que los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones".



En su artículo 13 establece el concepto de información pública, entendiendo por tal "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". No obstante, el acceso a la información pública no es ilimitado, regulando la Ley, en sus artículos 14 y 15, los límites al derecho de acceso, en función de la propia naturaleza de la información, y en su artículo 18 la inadmisión de las solicitudes que no se compadecen con los fines que inspiran la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, como son la rendición de cuentas y el acceso a la conformación de la voluntad de los poderes públicos.

El artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece las causas de inadmisión, mediante resolución motivada, de las solicitudes de acceso a la información pública, entre ellas, de acuerdo con la letra b), las "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".

Esta causa de inadmisión tiene su fundamento en que la información pública, a través de cuyo conocimiento deben rendir cuentas los poderes públicos, debe ser relevante para dicha rendición de cuentas o para el conocimiento de la toma de decisiones públicas; no ha de tratarse únicamente de información auxiliar o de comunicaciones meramente internas entre órganos, expresivas, en no pocos casos, de meras valoraciones personales circunscritas a la esfera privada de los interlocutores.

Segunda.- La causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ha sido objeto de interpretación por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio interpretativo número 6 de 2015, aprobado en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en el que se indica lo siguiente:

"En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013 establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.

*Por tanto, **será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.***

*En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta, invocar una aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a "notas, borradores, opiniones, resúmenes, **comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos**" una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos*



enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.

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

En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, **podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:**

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

Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, **para que operen las causas de inadmisión** tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la **tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano**, es decir, **que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo**".

Otra resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que procedería mencionar aquí, sería la resolución de 30 de julio de 2018 (referencia R/0280/2018), en un caso de solicitud de acceso a la información pública respecto de unos correos electrónicos, y que se resolvió en los siguientes términos:

"Pues bien, como ya se estableciera en el fundamento jurídico segundo de esta resolución, la LTAIBG define el concepto de "información pública" en su artículo 13 sobre la base de varios elementos. Así, en primer lugar, debe considerarse "información pública" a aquellos datos o informaciones existentes en el momento de formulación de la solicitud, y consecuentemente, en poder de los sujetos sometidos al ámbito de aplicación de la LTAIBG. Por su parte, continúa el precepto referido indicando el segundo elemento conformador del concepto de "información pública", y referido al origen de dicha información. Así dispone que la misma deberá encontrarse en poder de los órganos sometidos al ámbito de



aplicación de la LTAIBG, precisamente, por haber sido elaborada o derivar del ejercicio de sus funciones.

Consecuentemente, la determinación de lo que constituye "información pública" queda condicionada no sólo a un requisito fáctico, consistente en que la misma exista y se encuentre disponible por parte del sujeto requerido, sino, igualmente, a un elemento de naturaleza **funcional, en el sentido de que esta derive en última instancia del ejercicio de las funciones públicas asignadas. Y es que sólo desde este doble fundamento quedaría justificada la actividad de fiscalización a efectuar sobre la actuación pública.**

Aplicado lo anterior al presente supuesto, y aun suponiendo la propia existencia de los correos solicitados, que los términos de hipótesis en los que se pronuncia la Administración tanto en su resolución como en el escrito de alegaciones permite cuanto menos cuestionar, este Consejo considera que la información ahora solicitada carecería del requisito relativo al origen de la misma, en tanto que, de lo obrante en el expediente, no se deduce que esta derivase del ejercicio de las funciones públicas atribuidas al cargo de la entonces Delegada de Gobierno en la Comunidad de Madrid."

Tercera.- Trasladando lo expuesto al presente caso, la carta que se solicita es una comunicación interna e informal entre los titulares de dos órganos administrativos, como son el Ministro del Interior y el Director General de la Guardia Civil, en la que se manifestaría una opinión de carácter personal circunscrita a la esfera privada de ambos, que queda fuera de cualquier procedimiento administrativo y no guarda relación directa con el ejercicio de sus competencias administrativas, sin que arroje información alguna relevante a los efectos de someter a escrutinio público el proceso de toma de decisiones.

La carta, por su forma y contenido, participa del concepto de lo que habitualmente se conoce por correspondencia, y no supone la adopción de un acto administrativo, siquiera de trámite, que se inserte en un procedimiento de esta naturaleza.

Frecuentemente, las comunicaciones bilaterales del titular de este Departamento con otros órganos administrativos superiores o directivos, ya sean verbales o escritas, tienen naturaleza auxiliar, de comunicación interna, de ejercicio del principio de jerarquía administrativa o de cortesía institucional, sin que se enmarquen en un procedimiento administrativo o sirvan para adoptar una determinada decisión en el ámbito de sus competencias.

A través de estas comunicaciones informales e internas dirigidas a distintos titulares de órganos del Departamento (cartas, correos electrónicos, comunicaciones verbales...), el titular de este Ministerio no ejerce las competencias que legalmente tiene atribuidas como miembro del Gobierno por el artículo 4 de la



Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, ni como máximo órgano administrativo del Departamento por el artículo 61 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ni cualesquiera otras atribuidas por normativa sectorial.

En definitiva, no existe conexión entre el contenido de la carta y el proceso de escrutinio de la actuación pública, porque aquélla es una comunicación informal y privada entre el emisor y el receptor que se limitaría a trasladar una valoración personal del primero, sin relación directa con el ejercicio de sus funciones y ajena a cualquier procedimiento administrativo o, más genéricamente, a un proceso de toma de decisiones públicas.

De acuerdo con lo expuesto, se RESUELVE:

Denegar el acceso a la información solicitada por D. Antonio Jesús Salvador Ruíz en el expediente 001-035741, relativa a la copia íntegra de la carta que el Ministro del Interior en funciones envió al Director General de la Guardia Civil en vísperas de la manifestación del Orgullo Gay 2019 en Madrid sobre la eventual participación de agentes uniformados, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por los motivos anteriormente expuestos.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en el artículo 10.1m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. En ambos casos el plazo se contará desde el día siguiente al de la notificación de la presente resolución, sin perjuicio de cualquier otro recurso o reclamación que se estime precedente.

EL GENERAL DE DIVISIÓN
JEFE DEL GABINETE TÉCNICO



Francisco Esteban Pérez

