



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 11/10/2023
HASH: 03d08896a6e616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: 1187-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Información solicitada: Comisiones de servicio.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 3 de marzo de 2023 el reclamante solicitó a la Comandancia de la Guardia Civil [REDACTED] (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:

«Primero.- Interesa conocer la información pública accesible sobre Agentes de la Guardia Civil con destino en la Comandancia [REDACTED] a los que por su [REDACTED] se le nombró una comisión de servicio ocupando plaza temporalmente que no es la que formalmente tienen asignadas.

El periodo de la información solicitada debe comprender desde la fecha en la que tomó posesión el [REDACTED] de la Comandancia [REDACTED], (...), hasta

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

la fecha en la que se dé respuesta a la presente solicitud de acceso a la información pública accesible. No interesa que se facilite ningún tipo de dato personal ni de identificación de ningún Agente, por lo que la información deberá estar dissociada de los datos de carácter personal.

Segundo.- Respecto al punto anterior, interesa conocer la información pública accesible sobre la fecha de inicio y finalización de cada una de las comisiones de servicio nombradas por dicho [REDACTED] de la Comandancia.

Tercero.- Interesa conocer la información pública accesible del número de Agentes que acumularon y/o acumulan varias comisiones de servicio de forma consecutiva en la misma plaza, con indicación del número total de comisiones de servicio que les ha sido nombrada por dicho [REDACTED] así como la fecha de inicio y finalización de cada una de ellas, debiendo de ser la información detallada para cada uno de los Agentes.

En este caso, además, interesa conocer el tiempo que ha mediado entre el final de una comisión de servicios con el inicio de la siguiente que se le ha venido a nombrar por dicho [REDACTED] de Comandancia, e igualmente interesa esta información de forma detallada para cada uno de los Agentes en comisión de servicios.

Cuarto.- En relación al punto anterior, sobre el tiempo transcurrido entre el final de una comisión de servicios y el inicio de otra en la misma plaza para aquellos Agentes que acumulan varias comisiones de servicios de forma consecutiva, interesa la información pública accesible relativa a si se prestó/presta servicio en la Unidad en la que estaban/están en Comisión de Servicios o en su defecto, prestaron/prestan servicio en la plaza (Unidad de destino) que formalmente tiene asignada.

Quinto.- Para aquellos Agentes que acumulan varias Comisiones de Servicio de forma continuada en una plaza diferentes a la que le corresponden por su destino, y en los que media un breve espacio temporal entre el final de una comisión, y el inicio de la siguiente, interesa conocer la información pública accesible sobre si el servicio vino/viene a ser planificado por la Unidad de Destino o por la Unidad en la que se encuentra en Comisión de Servicios [...]».

2. El 17 de marzo de 2023, la Dirección General de la Guardia Civil dictó resolución en la que se acuerda la inadmisión de la solicitud con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18.1.e) y c) LTAIBG, señalando, además, que respecto de la cuarta pregunta formulada en la solicitud procedería la denegación de acceso a la información conforme al límite señalado en el art. 14.1.d) y e) de la misma Ley.

En el sentido apuntado, tras exponerse lo que se entiende como *información pública, documento e interés público* con arreglo a la LTAIBG y al Reglamento (CE) 1049/2001, de 30 de mayo, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y la Comisión, el órgano requerido considera que la información carece de interés público y, *ni tan siquiera de interés particular*, debiendo inadmitirse por tener *un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la precitada Ley de Transparencia*.

En ese sentido se pone de manifiesto que *«la consideración de abusividad de la solicitud se extrae de la reiterada valoración de que los datos solicitados carecen de consideración de información de interés público, resultando contraria a los principios de buena fe y de prohibición de abuso del derecho que se establecen en el artículo 7 del código Civil, pues el acceso a dicha información no supone un beneficio a los intereses generales ni particulares, pues las dediciones adoptadas en tal sentido por este Oficial en ningún caso pudiera afectar a la gestión de fondos públicos, sino únicamente se trata de decisiones de carácter organizativo y operativo de la Fuerza disponible que se adoptan en el ejercicio de las propias competencias como jefe de la Comandancia en beneficio del servicio»*.

Con independencia de lo anterior, el órgano requerido considera que también concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG precisando que *«la información solicitada por el Guardia Civil (...) no se encuentra documentada como tal, pues el nombramiento de las comisiones de servicio por este [REDACTED] se efectúan, con carácter general, de forma individual y en documentos independientes sin que se realice una estadística, que es lo que parece solicitar el interesado, donde conste el inicio y la finalización de las comisiones de servicios nombradas (...) así como el resto de datos que solicita, lo que conllevaría que la Administración tuviera que elaborar un documento ad hoc para atender su petición de información»*.

Por último, se añade que la información relativo a la fuerza disponible o decisiones de carácter operativo que pudiera comportar la publicidad de las plantillas disponibles en las Unidades, ocasionaría un perjuicio para la seguridad pública con arreglo a lo previsto en el artículo 14.1.d) LTAIBG.

3. Mediante escrito registrado el 23 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, tras remarcar el carácter de *información pública* de lo solicitado ex artículo 13 LTAIBG —al obrar en poder del órgano al que se ha dirigido la solicitud y fundamentarse su petición en la fiscalización de la gestión de los fondos y recursos públicos en lo relativo a las comisiones de servicio, señala que:

«(...) la documentación en relación a las comisiones de servicio existe, y (...) el interesado tiene derecho a la información sin que para ello sea necesaria acción alguna previa de reelaboración, máximo cuando la información solicitadas se puede extraer de forma sencilla del Sistema Integrado de Gestión Operativa (S.I.G.O) de la Guardia Civil y (...) esta información está únicamente en poder de una unidad informante de la Guardia Civil [REDACTED], siendo el negociado de Personal/Recursos Humanos de la Comandancia.

(...)

a la información solicitada no afecta a las plantillas de las Unidades de la Guardia Civil, ya que únicamente se ha solicitado la información de las Comisiones de Servicio nombradas y, además, los componentes de cada una de las Unidades no corresponden con los que están en comisión de servicio (...)»

4. Con fecha 30 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO del INTERIOR 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 13 de abril de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«Examinada la solicitud formulada por el interesado, así como la resolución emitida en su día por el [REDACTED] de la Comandancia de la Guardia Civil [REDACTED], esta Dirección General viene a reafirmarse en lo emitido en esta última, toda vez que teniendo en cuenta el período temporal al que se refiere la solicitud y la no existencia de un registro informatizado de las comisiones de servicio nombradas en la Comandancia, para obtener la información solicitada con el detalle pretendido, requeriría retraer tiempo y personal de otras actividades de la Unidad, por lo que desde este Centro Directivo se considera que la petición formulada se encuentra incurso en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de

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

9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al ser una solicitud que para su divulgación sería necesaria una acción previa de reelaboración».

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, 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

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>

a las comisiones de servicio nombradas por el actual Jefe de la Comandancia de la Guardia Civil [REDACTED] desde su nombramiento hasta la actualidad.

El órgano requerido dictó resolución en la que se acuerda la inadmisión a trámite de la solicitud por considerar que se trata de una solicitud abusiva que no se justifica en la finalidad de la ley ex artículo 18.1.e) LTAIBG, así como por tratarse de información cuya divulgación requiere de una *tarea previa de reelaboración* con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18.1.c) LTAIBG. En relación concreta con la parte de la solicitud que se refiere a si el servicio se planifica por la unidad de destino (formal) o por la unidad en la que se encuentra en comisión de servicios, se invoca con carácter subsidiario el límite previsto en el artículo 14.1.d) LTAIBG por el perjuicio que causaría a la seguridad pública la divulgación de las plantillas de las unidades de la Guardia Civil.

4. Conviene precisar, en primer lugar, que la información que solicita el reclamante tiene una evidente condición de *información pública* que, según lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG, antes transcrito, se refiere a todos los *contenidos o documentos que obren en poder del sujeto obligado por haberlos elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones*. En efecto, tal como pone de relieve el reclamante —y, en realidad, no discute el órgano requerido— la información concerniente a las comisiones nombradas por [REDACTED] de la Comandancia de la Guardia Civil [REDACTED] es información que existe (en *documentos independientes*) y que ha sido elaborada en ejercicio de sus propias competencias.

La cuestión que se plantea, por tanto, en esta resolución es la de determinar si puede apreciarse la concurrencia de las causas de inadmisión que invoca la Comandancia para inadmitir a trámite la solicitud. El punto de partida en esta verificación, como se ha reiterado ya en múltiples ocasiones, es la interpretación estricta, cuando no restrictiva de las causas de inadmisión de solicitudes de información dada la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información; amplitud que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—.

La concurrencia de las causas de inadmisión (y también de los límites) ha de justificarse de forma *detallada y expresa* pues solo así puede corroborarse la veracidad y la proporcionalidad de su aplicación.

5. Sentado lo anterior, no puede desconocerse que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG (que permite inadmitir a trámite las solicitudes de información que tengan un carácter

abusivo no justificada en la finalidad de la Ley) «*exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley*» —STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)—.

Por tanto, la resolución que inadmita una reclamación con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG debe justificar, por un lado, el carácter abusivo de la reclamación por incurrir *en un abuso de derecho*. El abuso de derecho se constata cuando se produce un ejercicio extralimitado del derecho (porque sobrepase manifiestamente los límites normales de su ejercicio) que produce un daño para tercero (por ejemplo, la parálisis de la normal prestación de los servicios de los públicos). En este caso, ni en la resolución ni en las posteriores alegaciones ante este Consejo se ha justificado la existencia de ese componente *abusivo* en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas que se acaban de mencionar.

De hecho, el órgano requerido parece fundamentar ese pretendido carácter abusivo e la ausencia de justificación con la finalidad de la ley, en la medida en que, entiende, la información solicitada no es de interés público. Sin embargo, la mencionada STS de 12 de noviembre de 2020 ya señaló que «*en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven*», añadiendo a continuación que «*el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, (...) no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud*» » y remarcando, finalmente, que el *interés meramente privado* no puede reconducirse en todo caso a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG.

En este caso, en la medida en que las comisiones de servicios tienen en algunos casos un carácter indemnizable y suponen, en otras, el cambio del lugar (islas) en la que se presta el servicio, no puede negarse ese interés público ni tampoco, como se pretende en la resolución, negar el *interés particular* del solicitante —pues, como es evidente, de no tener interés alguno no habría ejercido el derecho, habiendo expresado, además, en su reclamación, cuáles son los motivos que le llevan a formular su petición—.

En conclusión, al entender de este Consejo no se aprecia la concurrencia de la causa de inadmisión prevista del artículo 18.1.e) LTAIBG al no apreciarse (ni haberse justificado) su carácter abusivo no justificado con la finalidad de la Ley.

6. En segundo lugar, y en lo relativo a la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG que también se invoca, conviene recordar con arreglo a la jurisprudencia sentada por

el Tribunal Supremo «*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*»— jurisprudencia reiterada en SSTs de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—.

Esta jurisprudencia parte de la premisa de que «*(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*» —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—.

Ese carácter complejo puede venir determinado por la necesidad de realizar el tratamiento a partir de «*una información pública dispersa y diseminada*», que requiera de una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Se incluye, también, en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos —STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256).

7. En este caso, [REDACTED] la Comandancia justifica la aplicación de esta causa de inadmisión el hecho de que la información «*no se encuentra documentada como tal, pues el nombramiento de las comisiones de servicio por este [REDACTED] se efectúan, con carácter general, de forma individual y en documentos independientes sin que se realice una estadística*». Entiende que otorgar los datos que solicita el reclamante supondría la elaboración de un informe *ad hoc* para el solicitante.

Tomando en consideración la jurisprudencia aplicable y la justificación del órgano requerido, si bien es cierto que no se alude ni se justifica que la información que se solicita se encuentre dispersa o diseminada, o en formatos diversos; también lo es que la particularidad de este tipo de comisiones de servicio —como seguidamente se

verá— revela que lo pretendido excede de la calificación de *reelaboración básica* e implica la elaboración de un informe *ad hoc* para satisfacer la solicitud del reclamante que no se refiere al dato de número de comisiones de servicios, sino a la verificación de sus fechas de concesión y finalización, de su otorgamiento consecutivo o no, del espacio intermedio en las concesiones de la comisiones, etc.

En efecto, en las resoluciones R/477/2022, de 23 de noviembre; R/494/2022, de 29 de noviembre y R CTBG 994/2023, de 20 de febrero, se señalaba, respecto del pretendido acceso a los *expedientes* para la concesión de la comisión de servicios en el ámbito de la Guardia Civil, en aplicación de la normativa aplicable a que también hace referencia el órgano requerido en este caso, lo siguiente:

« (...) el Real Decreto 470/2019, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de destinos del personal de la guardia civil, regula la comisión de servicios como forma de provisión de destinos en el ámbito de la Guardia Civil. En particular, la regulación de las comisiones de servicios y sus efectos (artículos 40 y ss.) se encuentra incluida en la Sección Segunda del Capítulo IV sobre el que la exposición de motivos del reglamento señala que «[e]n el Capítulo IV se recogen las distintas modalidades de asignación de destinos de carácter extraordinario, cuyo común denominador radica en que no están sujetos a los procedimientos ordinarios de publicación o solicitud de vacantes, ni a los criterios establecidos para este tipo de asignación de destinos.

Es de resaltar la nueva figura de la asignación de destinos por adaptación orgánica, prevista para aquellos casos en los que se requiera actualizar el destino de guardias civiles por cambios de denominación por exigencia de modificaciones del catálogo, así como por la reorganización o reestructuración orgánica de unidades.

En lo referente a la ocupación temporal de puestos de trabajo, a través del nombramiento en comisión de servicio, se establecen dos grandes bloques y se definen sus efectos, en función de si son acordadas a cargo de la ocupación de un nuevo puesto de trabajo, o si se circunscriben únicamente a una prestación de servicio sin que dicha ocupación sea necesaria.

Además, se han detallado las condiciones para su nombramiento, entre las que destacan las de cumplimiento de los requisitos de titulación, salvo para determinados casos. En esa línea el artículo 43 del Reglamento (Condiciones y efectos de las comisiones de servicio) prevé que son las autoridades y mandos competentes los que designarán a los guardias civiles que hayan de desempeñar cualquier comisión de servicio de entre quienes reúnan las condiciones precisas de idoneidad o aptitud y

estén en posesión, en su caso, de la cualificación específica requerida para la asignación del puesto orgánico (siendo valorables determinadas circunstancias excepcionales) y el artículo 44 del citado Real Decreto 470/2019 establece quiénes son los órganos competentes en función del tipo de comisión de servicio.

Lo hasta ahora expuesto viene a confirmar la afirmación del órgano requerido de que no existe un procedimiento administrativo específico que haya implicado la incoación de un expediente con documentación aneja; pues únicamente se prevé que la autoridad o mando competente de la unidad adopte la decisión de que se trate tomando en consideración el grado de cobertura de la Unidad de destino del solicitante, a fin de analizar el impacto de la comisión de servicios, pero sin que ello constituya trámite de procedimiento alguno, ni resulte vinculante en la decisión final. (...)»

8. Por tanto, teniendo en cuenta lo anterior, entiende este Consejo que otorgar la información en los términos en que esta ha sido solicitada supone la elaboración de un informe *ad hoc* cuya realización impediría el ejercicio normal de las funciones atribuidas a la Comandancia.

En consecuencia, procede la desestimación de la reclamación al considerarse aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, sin que por tanto sea necesario analizar la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.d) LTAIBG que se invoca subsidiariamente respecto de parte de la información.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

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.

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>

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: 2023-0842 Fecha: 11/10/2023

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