



## Resolución 494/2022

**S/REF:**

**N/REF:** R/0546/2022; 100-006991

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio del Interior

**Información solicitada:** Resultado del informe desfavorable en solicitud de comisión de servicios en la Guardia Civil.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 25 de mayo de 2022 el reclamante solicitó a la COMANDANCIA de la GUARDIA CIVIL EN LA RIOJA, del MINISTERIO DEL INTERIOR, la siguiente información:

*«Primero.- Que con fecha 21/04/2022, se publica mediante correo Comisión de Servicio para el Puesto de la Guardia Civil de Sanxenxo (Pontevedra) en temporada estival desde el día 01/07/2022 hasta el 31/08/2022 (a.i.).*

*Que con fecha 25/04/2022, el peticionario solicita dicha Comisión de Servicio en tiempo y forma correspondientes a través de la oficina de la Compañía de Plana Mayor.*

*Segundo.- Que uno de los requisitos que se tendrá en cuenta para la concesión de la comisión es informe de la unidad del peticionario sobre el prejuicio que pudiera ocasionar al servicio en la unidad de destino.*

*Que tras la solicitud de la Comisión se le comunica de forma oral por parte del Sr. Capitán Jefe de su Unidad, que será informado desfavorable por necesidades del servicio debido a falta de personal en las fechas en las que se realiza la Comisión.*

*Por todo ello, SOLICITA que, en base a lo expuesto anteriormente y con apoyo en sus circunstancias y legislación aplicable se comunique al interesado el resultado del informe de unidad correspondiente a dicha Comisión de forma oficial, para posteriores gestiones que procedan en derecho.»*

2. En fecha 1 de junio de 2022, el MINISTERIO DEL INTERIOR dictó la siguiente resolución:

*«PRIMERO.- En fecha 21/04/2022 se procedió por parte de DG. INFORMÁTICA GESTIÓN USUARIOS, a dar difusión general, mediante correo electrónico GW, a comisión de servicio en el Puesto de Sanxenxo (Pontevedra), debido a necesidades de personal existentes en la citada Unidad.*

*SEGUNDO.- Citada comisión de servicio era para el empleo de guardia civil, de carácter indemnizable y con una duración desde el 01/07/2022 al 31/08/2022 (a.i.).*

*TERCERO.- Por parte del negociado de personal se dio traslado al citado correo, indicando que aquellas solicitudes de comisión de servicio que remitan tienen que ir acompañadas del informe correspondiente del Jefe de Unidad (nivel Jefe de Compañía o especialidad).*

*CUARTO.- Citada solicitud viene referida a las instrucciones sobre tramitación administrativa, dimanantes de la Dirección General del Cuerpo, en la que se dispone que los órganos intermedios deberá remitir las solicitudes a la autoridad que tenga la competencia para resolverlo, acompañados de los informes que consideren oportunos; toda vez que el Jefe de Zona debe emitir informe sobre el perjuicio que pudiera ocasionar al servicio la solicitud, tal y como requiere la Comandancia de Pontevedra.*

*QUINTO.- La ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 70. Expediente Administrativo, dispone:*

*1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.*

*2. 4. No formará parte del procedimiento administrativo la información que tenga carácter auxiliar y de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticos, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos emitidos por las*

*Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.*

*SEXTO.- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su sección 2ª Ejercicio del derecho de acceso a la información pública, artículo 18, causas de inadmisión, éste dispone que se inadmitirán aquellas que se refieran a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones entre órganos o entidades administrativas.*

*Por todo ello, se considera que el informe que ha emitido el Capitán de la CPM de La Rioja en relación a su solicitud de comisión de servicio a Sanxenxo, tiene carácter de informe interno, auxiliar y de apoyo a quien debe resolver las solicitudes de comisión de servicio a la citada Unidad, por lo que se considera que no procede informarle del resultado del informe emitido.*

*Este escrito tiene únicamente efectos informativos, no pone fin a la vía administrativa ni constituye un acto de los descritos en el artículo 112 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (B.O.E. núm. 236, de 2 de octubre), por lo que contra el mismo no cabe recurso alguno.*

*No obstante, si sus pretensiones no hubieran sido satisfechas, podrá dirigir nueva petición al Mando de Operaciones (Estado Mayor), por ser la Autoridad Competente para acordar o denegar las comisiones de servicio.»*

3. Mediante escrito registrado el 15 de junio de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)<sup>1</sup> de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

*«Solicitó realizar una comisión de servicio en el Puesto de la Guardia Civil de la localidad de Sansenxo y le fue denegada a la vista de informe negativo por parte de su unidad que debía realizar y realizó el Capitán de la Compañía de Plana Mayor de La Rioja, por lo que solicitó dicho informe para conocer su contenido y la motivación y razones para informar de manera desfavorable por falta de personal. Dicho informe no se le entrega alegando que se trata de un informe interno.*

*Entiende que ello infringe su derecho de acceso al mismo y que no es uno de los supuestos del art.18 b) de la Ley 19/2013, precepto que además debe aplicarse de forma restrictiva.*

---

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

*Ese informe tuvo relevancia directa en la decisión de denegarle esa comisión de servicio, desconociendo las causas que se aducen en el mismo, lo que le impide en su caso rebatirlo.*

4. Con fecha 19 de octubre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas; lo que se efectuó mediante escrito recibido el 7 de noviembre de 2022 en el que se pone de manifiesto lo siguiente:

*«El artículo 40 del Reglamento de destinos de la Guardia Civil, aprobado por Real Decreto 470/2019, de 2 de agosto, dispone que “se entiende por comisión de servicio el desempeño de cometidos de carácter profesional que se ordena a un Guardia Civil por necesidades del servicio, basadas en la exigencia de cobertura temporal de un puesto orgánico, o para la prestación de determinados servicios o cometidos, ausentándose de su destino, si lo tuviera, pero sin cesar en él”, no existiendo un procedimiento administrativo para dicho trámite.*

*Según la normativa interna de la Guardia Civil, las comisiones de servicio se designarán entre el personal que reúna las condiciones precisas de idoneidad y aptitud, valorándose el grado de cobertura de la Unidad de procedencia del designado, para lo cual se tendrá en consideración la repercusión sobre el servicio en su Unidad de destino durante el periodo que comprenda la comisión. La autoridad competente para su nombramiento deberá priorizar las necesidades de servicio en ambas Unidades.*

*El artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, enumera las causas de inadmisión de las solicitudes, entre las que se encuentra la recogida en el apartado b) y que se refiere 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”.*

*A este respecto, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno incide en la concurrencia de las características que permitan sustentar el carácter de “auxiliar o de apoyo” de la información cuyo acceso se inadmite. En este caso concreto, se trata de información interna sobre el grado de cobertura de la Unidad de destino del solicitante, que no constituye ningún trámite de procedimiento y que además, no es vinculante para la toma de la decisión de la autoridad competente, sino que únicamente se utiliza para hacer una valoración por parte de la misma acerca del impacto que podría provocar la disminución de personal en la Unidad de destino del solicitante. Asimismo, esta información no es el único elemento a la hora de tomar la decisión, pudiendo existir otros factores que influyen en ella.*

*Por lo anteriormente expuesto, se considera que la información solicitada consiste en información no vinculante y que no es incorporada como motivación de una decisión final, por lo que se la considera incurso en la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1, apartado b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.»*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG<sup>2</sup>](#) 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<sup>3</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>4</sup>](#) 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<sup>5</sup>](#) 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 por la ley, 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.

---

<sup>2</sup> <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso *al resultado del informe de unidad* correspondiente a la solicitud de comisión de servicio en la Guardia Civil que había presentado el reclamante.

El Ministerio requerido dictó resolución denegando el acceso a la información denegando el acceso al considerar que *«el informe que ha emitido el Capitán de la CPM de La Rioja en relación a su solicitud de comisión de servicio a Sanxenxo, tiene carácter de informe interno, auxiliar y de apoyo a quien debe resolver las solicitudes de comisión de servicio a la citada Unidad, por lo que se considera que no procede informarle del resultado del informe emitido»*, invocando el artículo 18.1.b) LTAIBG que prevé la posibilidad de inadmitir aquellas solicitudes de información referidas a información *«que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones entre órganos o entidades administrativas.»*

En trámite de alegaciones se añade que *«se trata de información interna sobre el grado de cobertura de la Unidad de destino del solicitante, que no constituye ningún trámite de procedimiento y que además, no es vinculante para la toma de la decisión de la autoridad competente, sino que únicamente se utiliza para hacer una valoración por parte de la misma acerca del impacto que podría provocar la disminución de personal en la Unidad de destino del solicitante»*

4. La resolución de esta reclamación no puede desconocer que este Consejo se ha pronunciado ya sobre un asunto similar en la R/477/2022, de 23 de noviembre, en la que se desestima la reclamación interpuesta contra la denegación de una solicitud de acceso *al expediente y copia de todos los documentos incluidos en dicho expediente de solicitud de la comisión de servicio* en la Guardia Civil. A idéntica conclusión desestimatoria ha de llegarse en este caso, en virtud del principio de unidad de doctrina y de lo razonado en la citada resolución R/477/2022, así como de las consideraciones añadidas que se incluyen en esta resolución.

En efecto, se confirmaba en aquella ocasión que el órgano requerido no disponía de la información solicitada en la medida en que, como había puesto de manifiesto en su resolución sobre la solicitud de información, no existe un procedimiento administrativo *stricto sensu* que genere la incoación de un expediente administrativo (con su correspondiente documentación) al que poder facilitar el acceso. A la mencionada conclusión llegó este Consejo razonando que:

*«Así, tal como se pone de manifiesto en las alegaciones ante ese Consejo, el Real Decreto 470/2019, de 3 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.»*

5. Ciertamente, en este caso —en el que no se solicita el acceso *al expediente y su documentación*, sino al *resultado del informe* emitido por la autoridad competente—, el órgano requerido tras participar al ahora reclamante que, con arreglo a las instrucciones vigentes, las solicitudes de comisión de servicios deben ir acompañadas de un informe del Jefe de Zona *sobre el perjuicio que pudiera ocasionar al servicio la solicitud*, concluye que este tipo de informe ha de considerarse como información auxiliar o de apoyo en la medida en se trata de un informe interno dirigido a quien debe resolver las comisiones de servicio por lo que no procede informarle del resultado; sin que, por otra parte, tenga carácter vinculante y constituya el único criterio de decisión. Invocación de lo previsto en el artículo 18.1.b) LTAIBG que también se realizó en la precedente resolución R/447/2022, si bien ya en trámite de alegaciones y como refuerzo a la argumentación principal sobre la inexistencia de un verdadero procedimiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, este Consejo considera que dadas las particularidades de las comisiones de servicio en el ámbito de la Guardia Civil y la inexistencia de un expediente concreto al respecto, debe desestimarse la presente reclamación atendiendo al hecho de que el informe o comunicación solicitado no reviste la naturaleza formal de los informes previstos en la LPAC; sin que pueda desconocerse, además, que el informe, *desfavorable* en este caso, le fue comunicado (con su motivación) al reclamante. En efecto, así se desprende de la solicitud de información inicial en la que expone que «(...) *tras la solicitud de la comisión se le comunica de forma oral por parte del Sr. Capitán Jefe de su Unidad, que será informado desfavorable por necesidades del servicio debido a falta de personal en las fechas en las que se realiza la comisión.*» Esto es, la información que reclama (resultado del informe) ya le fue facilitada con la justificación de la denegación (*falta de personal* en la fechas de la comisión).

En conclusión, procede la desestimación de la presente reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

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

De acuerdo con el [artículo 23. 1<sup>6</sup>](#), 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<sup>7</sup>](#), 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, ante los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo de Madrid, 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<sup>8</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>