



## Resolución 698/2019

**S/REF:** 001-035744

**N/REF:** R/0698/2019; 100-002974

**Fecha:** 19 de diciembre de 2019

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio del Interior

**Información solicitada:** Carta sobre participación de Policías Nacionales uniformados en manifestación

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, y al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 9 de julio de 2019, la siguiente información:

*Por la presente solicito información a la Dirección General de la Policía Nacional al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.*

---

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

*Copia íntegra de la carta que el ministro del Interior en funciones, [REDACTED], envió al director general de la Policía Nacional en vísperas de la manifestación del Orgullo Gay 2019 en Madrid sobre la eventual participación de agentes uniformados.*

2. Mediante resolución fechada el 7 de agosto de 2019, pero firmada el 14, la DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA del MINISTERIO DEL INTERIOR respondió al solicitante en los siguientes términos:

(...)

*Ante todo conviene aclarar que, los policías nacionales, como los demás ciudadanos, tienen reconocido el derecho de reunión y manifestación, pero no pueden ejercerlo vistiendo el uniforme (Ley Orgánica 2/86 sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Ley Orgánica 9/2015, de régimen de personal de Policía Nacional). 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 policías nacionales uniformados a la referida manifestación, este Centro Directivo 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 compatibilizan 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" .*

*El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en 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, 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 [REDACTED] en el expediente 001-035744, 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.*

3. Frente a esta respuesta, el reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>2</sup>](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 2 de octubre de 2019 y en base a los siguientes argumentos:

*El 9 de julio de 2019 me dirigí a la Dirección General de la Policía requiriendo carta que el ministro del Interior en funciones mandó al máximo responsable del Cuerpo, Francisco Pardo Piqueras, en relación al eventual desfile de agentes en la manifestación del Orgullo en Madrid. El acceso a la información me ha sido denegado no porque dicha misiva no exista, sino porque el director general de la Policía considera que es una "comunicación interna e informal" y que por tanto no tiene por qué ser de conocimiento público. Entiendo que es una interpretación restrictiva de los límites que prevé la ley, por cuanto es una comunicación oficial entre ministro y director general relacionada con el cargo que ambos ocupan -no de su esfera personal- y de indudable interés público. Ruego al Consejo de Transparencia que analice el caso e inste a la Dirección General de la Policía a facilitarme el documento requerido en defensa del interés público.*

4. Con fecha 8 de octubre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Con fecha 29 de octubre de 2019 tuvo entrada escrito de alegaciones en el que se señalaba lo siguiente:

(...)

*Vista la reclamación presentada por [REDACTED], este Centro Directivo se ratifica en la resolución del Director General de la Policía de fecha 7 de agosto donde fue inadmitido el acceso a la información solicitada conforme al artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG).*

*El reclamante hace alusión en su escrito a que el objeto de su solicitud de información es obtener una copia de la carta o misiva que el Ministro del Interior envía al Director General de la Policía con motivo de la celebración del desfile del Orgullo Gay ya que el mismo entiende que es una comunicación oficial entre Ministro y Director General relacionada con el cargo que ambos ocupan, no de su esfera personal.*

---

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

*Como ya se argumentó en la Resolución dictada por el Director General de la Policía de fecha 7 de agosto de 2019, 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”.*

*Así mismo, según el CI/006/2015 del Consejo de Transparencia de 12 de noviembre, 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.*

*(...)*

*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.*

*Así pues, se significó que la carta que solicita el reclamante 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 Policía Nacional, en la que se manifestaría una opinión de carácter personal circunscrita a la esfera privada de ambos, que quedaría fuera de cualquier procedimiento administrativo y no guardaría 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 aquella 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.*

*Así mismo, también se hizo referencia a la resolución del CTBG con registro R/0280/2018, sobre cuestión similar referida a una solicitud de acceso a la información pública respecto de unos correos electrónicos la cual apoya a lo expresado anteriormente."*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>4</sup>, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "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".

---

<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#a12>

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, cabe comenzar diciendo que la misma información, pero solicitada a la DIRECCIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL fue objeto de reclamación en el expediente [R/0562/2019](#)<sup>5</sup>, cuyas principales conclusiones se reproducen a continuación.

3. *Respecto al fondo del asunto, y tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, cabe señalar que la Administración ha inadmitido la solicitud de información (carta sobre la eventual participación de agentes uniformados en la manifestación del Orgullo Gay 2019) al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) que dispone que Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Referidas a información que tengan carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

*De esta respuesta se extrae la primera conclusión, esto es, que la información solicitada existe.*

*Argumenta la Administración en la resolución recurrida que es una comunicación interna e informal 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.*

*En primer lugar, hay que señalar (como apunta la resolución de la Administración), que:*

*- La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece en su artículo 9 que Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ejercen sus funciones en todo el territorio nacional y están integradas por: b) La Guardia Civil, que es un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que*

---

<sup>5</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2019.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019.html)

*esta Ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden.*

*- La Ley Orgánica 11/2007 , de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil dispone en su artículo 8.3 relativo al Derecho de reunión y manifestación, que En todo caso no podrán asistir a manifestaciones o reuniones vistiendo el uniforme reglamentario, ni portando armas y deberán respetar las exigencias de neutralidad propias de la condición de Guardia Civil.*

*- Que la Ley Orgánica 12/2007 , de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil dispone en su artículo 7.3 bis relativo a las Faltas muy graves, que Organizar o participar activamente en reuniones o manifestaciones de carácter político o sindical, así como organizar, participar o asistir portando armas, vistiendo el uniforme reglamentario o haciendo uso de su condición de guardia civil, a manifestaciones o reuniones de carácter político, sindical o reivindicativo que se celebren en lugares públicos.*

*- Y que el artículo 11 de esta última, que 1. Las sanciones que pueden imponerse por faltas muy graves son: Separación del servicio. Suspensión de empleo desde tres meses y un día hasta un máximo de seis años. Pérdida de puestos en el escalafón.*

4. *Por otro lado, la causa de inadmisión alegada ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio 6/2015 de 12 de noviembre , aprobado en ejercicio de las competencias legalmente conferidas este organismo por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, y en el que se concluye que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un 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.*

*Igualmente, en dicho criterio se clarifica 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.

Por su parte, los Tribunales de Justicia también se han pronunciado sobre esta causa de inadmisión en el siguiente sentido:

- La Sentencia 41/2018, de 6 de abril de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

*“Aquellos que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”*

*“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse*

*en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada. Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado, (...) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, cuya salvaguardia corresponde al CTBG, siendo el acceso a la información la regla general y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.*

*Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”*

*-La Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2018, dictada en el Recurso de Apelación nº 46/2018,*

*“(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art.18.1.b 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 (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la Sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.”*

*Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2018, razona que “Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.” (...) “Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que*

*se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información".*

5. *Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión invocada que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública, y debe ser justificada de manera clara, circunstancia que a nuestro parecer no ocurre en el presente supuesto.*

*En primer lugar por cuanto, a pesar de que la Administración indica reiteradamente que la carta o documento en cuestión contiene valoraciones personales circunscritas a la esfera privada de los interlocutores, no puede entenderse que exista una comunicación de este tipo cuando es el Ministro del Interior, como superior jerárquico y a la vista de unos hechos que podrían contravenir la normativa vigente que impide que miembros del Cuerpo de la Guardia Civil participen en manifestaciones vistiendo el uniforme reglamentario, el que dirige una carta al Director General de la Guardia Civil.*

*Asimismo, hay que tener en cuenta que, según indica el reclamante y no ha negado al Administración, en la carta se planteaba la posibilidad de que una decena de agentes pudieran desfilan de forma voluntaria en el citado acto, por lo que resulta lógico pensar que el Ministro del Interior (del que depende la Guardia Civil) quisiera conocer la situación y prever posibles consecuencias, a la vista de que, como recoge la normativa señalada, los miembros de la Guardia Civil no podrán asistir a manifestaciones o reuniones vistiendo el uniforme reglamentario, ni portando armas, y de hacerlo se consideraría una falta muy grave con las sanciones que ello podría conllevar. Cuestiones que no parecen versar sobre valoraciones personales u opiniones privadas que es lo que alega la Administración para considerar que se trataría de información auxiliar o de apoyo.*

*Por otro lado, no puede dejarse de lado que las manifestaciones que realizara el Ministro en la comunicación irían destinadas a la constatación de si se hubieran producido los hechos denunciados y sobre los que se tendrían, previsiblemente, datos adicionales; al objeto, en su caso, de iniciar las acciones que correspondieran.*

*Por todo ello, este Consejo de Transparencia no comparte la postura de Administración relativa a que son 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, ya que como se ha indicado, la Guardia Civil depende del Ministerio del Interior, por lo que le corresponderá velar porque sus miembros cumplan la legislación vigente en todos los ámbitos, incluido el del derecho de manifestación y las consecuencias derivadas en caso de que se incumpliera la normativa de aplicación.*

*Asimismo, tampoco comparte este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la conclusión de la Administración sobre que Si el documento al que se solicita el acceso se tratara efectivamente de un (...)un oficio o una resolución, sí se podría estar hablando de que el documento es relevante a los efectos de conocer el proceso de toma de decisiones (...) Por el contrario, una carta, aunque sea objeto de traslado entre dos responsables de órganos administrativos, si no tiene una clara intención de dirigir los servicios mediante, por ejemplo, la mencionada impartición de instrucciones, no puede ser incluida en este grupo de documentos con información relevante. Como ya se ha puesto de manifiesto, no justifica que sean valoraciones personales, y aunque no sea una resolución o escrito y no contenga instrucciones concretas, dada la cuestión de fondo, conforme determinan nuestros Tribunales es relevante en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo, en este caso ayudaría a controlar la legalidad de una situación importante como es la asistencia de miembros de la Guardia Civil a una manifestación de carácter reivindicativo. Y no tendría un ámbito exclusivamente interno, dado que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados.*

*Debe finalmente destacarse que el acceso a comunicaciones realizadas por cargos públicos en ejercicio de sus funciones- como consideramos es este caso- ya ha sido analizada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversos expedientes como el R/0346/2017 .*

*En consecuencia, se considera que la información solicitada sí es de interés y relevancia social, por cuanto se trata del ejercicio de un derecho por unos miembros de la Guardia Civil (encargada de velar por la seguridad nacional), tanto en el sentido de la salvaguarda del citado derecho, como de que ha de ejercitarse conforme a una normativa concreta, que no de cumplirse podría constituir una falta muy grave y llevar aparejada una importante sanción disciplinaria. En este sentido, ha de recordarse que, según el Preámbulo de la LTAIBG La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos*



*se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

*En consecuencia y en base a los argumentos desarrollados, entendemos que la presente reclamación ha de ser estimada.*

En consecuencia, y teniendo en cuenta la identidad de la información solicitada y los argumentos de la administración- en este caso, la DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA- para denegarla, debemos aplicar los mismos razonamientos que en la resolución previa y, en consecuencia, estimar la presente reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 2 de octubre de 2019 contra el MINISTERIO DEL INTERIOR.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de diez días hábiles, proporcione al reclamante la siguiente información:

*Copia íntegra de la carta que el ministro del Interior en funciones, [REDACTED] [REDACTED] envió al director general de la Policía Nacional en vísperas de la manifestación del Orgullo Gay 2019 en Madrid sobre la eventual participación de agentes uniformados.*

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)<sup>6</sup>, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la

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



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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)<sup>7</sup>.

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  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

---

<sup>7</sup> <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

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