





2. Mediante resolución de 30 de septiembre el Ministerio responde lo siguiente:

«(...)

2º. Como definición, se entiende por grupo de trabajo al conjunto de personas con el propósito de elaborar, consolidar y desarrollar el consenso de los tomadores de decisiones y garantizar la coordinación entre los diversos segmentos de la organización.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Dirección General considera que la presente solicitud se encuentra afectada en la causa de inadmisión prevista en la Disposición Adicional Primera.<sup>2</sup> de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que dice “Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”, por cuanto que la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil en su artículo “44. Derechos de las asociaciones profesionales representativas”, establece que estas asociaciones, además de ser informadas y consultadas en el proceso de elaboración de proyectos normativos que afecten a las condiciones profesionales de los miembros de la Institución participarán, igualmente, en los grupos de trabajo o comisiones que se constituyan para el tratamiento de los aspectos profesionales, siendo desarrollada dicha Ley Orgánica mediante el Real Decreto 175/2022, de 4 de marzo, y éste a su vez por la Orden INT/656/2023, de 19 de junio.

3º Asimismo, se considera que la creación y desarrollo de los grupos de trabajo en materia normativa se encontraría incurso en las causas de inadmisión previstas en las letras a) y b) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, al tener dicha documentación el carácter de auxiliar o de apoyo entre órganos o entidades administrativas y refiriéndose a información que esté en curso de elaboración o de publicación general, como sería la normativa que con dicho grupo de trabajo se pretende modificar.»

3. Mediante escrito registrado el 4 de octubre de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que

---

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



*«He solicitado documentación asociada recibiendo la inadmisión como respuesta, basándose en argumentos inconexos con el interesado, como la ley de derechos y deberes de la Gc y las asociaciones, elementos de los que no forma parte esta petición.*

*Otro argumento, hace referencia a los grupos de trabajo como apoyo auxiliar. Obvia la administración que los grupos de trabajo no están regulados por ninguna ley, si no por reglamentos y de forma dispersa. No hay una ley específica sobre los grupos de trabajo.*

*A mayor abundamiento, la petición realizada está asociada a la participación ciudadana y audiencia en la elaboración de normas que incluso se incorporación de forma pública al portal de transparencia. Por tanto, la negativa a aportar información que incluso ya está publicada, demuestra la resistencia a facilitar el acceso a la información pública, y a la tendencia a la consolidación de la oscuridad de la administración y con ello las consecuencias negativas que se derivan de ella, como pudiera ser la arbitrariedad de los poderes públicos. En todo caso, la información requerida no está clasificada como secreto ni reservada, y la administración ni tan siquiera ha realizado una estimación parcial, lo que hace más grave la resistencia a la publicidad, de forma innecesaria.»*

4. Con fecha 14 de octubre de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido 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 considerase pertinentes. El 15 de noviembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente

*«(...) Una vez examinada la reclamación presentada por el interesado, éste manifiesta no estar de acuerdo con la resolución 00194/2024, emitida por esta Dirección General el 30 de septiembre de 2024, por basarse, según su consideración, en argumentos inconexos, como la Ley de derechos y deberes de la Guardia Civil y las asociaciones, elementos de los que, según el reclamante, no forman parte de esta petición. Posteriormente, señala que la Administración obvia que los grupos de trabajo no están regulados por ninguna Ley, por lo que este Centro Directivo se reitera en la resolución ahora reclamada, concretamente en la aplicación del artículo 44 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, desarrollada por el Real Decreto 175/2022, de 4 de marzo, y éste a su vez, por la Orden INT/656/2023, de 19 de junio.*



Por otro lado, el reclamante justifica su interés haciendo, igualmente, mención a que la petición está asociada a la participación ciudadana y audiencia en la elaboración de normas, a lo que esta Dirección General no tiene mucho más que añadir a cuanto establece el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sobre el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, por lo que se insta al solicitante a que, una vez sea abierto el oportuno trámite de audiencia e información pública del Ministerio del Interior, pueda acceder a través del siguiente enlace:

<https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/participacion-ciudadana/participacion-publica-en-proyectos-normativos/audiencia-e-informacion-publica/>

Teniendo en cuenta que los Grupos de Trabajo que, en materia normativa se puedan crear en la Guardia Civil, se encuentran determinados en la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, así como que el trámite de audiencia e información pública al que hace referencia el reclamante, se encuentra regulado por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, es por lo que esta Dirección General se mantiene en la inadmisión expresada en la resolución 00194/2024, objeto de las presentes alegaciones, por entender que la solicitud se encuentra afectada por la Disposición Adicional Primera. 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Finalmente, cabe señalar que, además de la presente solicitud, el reclamante ha formulado otras once solicitudes y posteriores reclamaciones relacionadas tanto con su evaluación para el ascenso como con los Informes Personales para la Evaluación y Calificación en la Guardia Civil (IPECGUCI), conociendo perfectamente, como miembro de la Guardia Civil, las distintas vías a las que, de forma más directa puede acudir para llegar a obtener la información que pudiese requerir en cuestiones de carácter personal o profesional.

Asimismo, tal como se indicó en el escrito de alegaciones emitido por este Centro Directivo el 18 de octubre de 2024, relativo a la reclamación 1804/2024 presentada por el mismo interesado, convendría tener en cuenta que si los más de 75.000 efectivos que componen esta Institución solicitasen, al amparo de la Ley de Transparencia, cuestiones de carácter personal o profesional, podría llegar a provocar el total colapso del normal funcionamiento de todas las Unidades Administrativas tanto de la Guardia Civil como de los Departamentos Ministeriales considerándose, por ello, que el espíritu de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, quedaría desvirtuado, con el consiguiente perjuicio que pudiese causarse a aquellos



*ciudadanos que tuviesen interés en conocer cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras Instituciones.»*

5. El 18 de noviembre de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el mismo 18 de noviembre en el que señala:

*«1. Que en el proceso de alegaciones se ha aportado por la DG de la Guardia Civil, enlace a lo tramitación de la norma, sorprendiendo que no lo hubiera hecho antes y extrañamente manteniendo la inadmisión.*

*2. Esta parte entiende que conocer las instrucciones de los objetivos asignados a un grupo de trabajo, no son objeto de confidencialidad, reserva o secreto y así se anunció la creación del grupo en la intranet de la Guardia Civil, pero sin mas detalles que citado anuncio de creación.*

*3. En cuanto a la participación de los 75000 miembros de la Guardia Civil en el uso de su legítimo derecho de acceso a la información pública, señalar que la ley de transparencia no excluye a las organismos públicos de estas dimensiones o mayores, por lo que no parece ser un argumento sólido apuntar a la restricción del acceso a la información a los miembros de la Guardia Civil, además de ser un argumento inconexo con la petición.*

*En este sentido recordar que la Constitución y la ley 39/2015 permiten a todos los ciudadanos potencialmente realizar peticiones o solicitudes, siendo todos los españoles -47 millones-los que pueden realizar este ejercicio ante la Guardia Civil o cualquier otra administración, debiendo estar previsto por las mismas la resolución administrativa de estas.*

*4. En cuanto al número de peticiones realizadas por el dicente a través del portal de transparencia, es de nuevo un dato irrelevante al caso, por cuanto las mismas están sujetas al imperio de la Ley en el ejercicio de un derecho legítimo y por ende no debe ser objeto de argumentación en procedimiento inconexo dado que este dato no pretende justificar la inadmisión de la solicitud si no mas bien realizar un reproche al reclamante.*

*5. Cabe recordar que varias de las peticiones realizadas por el reclamante a la DG de la Guardia Civil han sido estimadas por el consejo de transparencia, lo que demuestra que no hubo acceso público a las solicitado, circunstancia que no habría lugar si efectivamente hubiese habido transparencia en la propia administración reclamada, las cuales por cierto en su mayoría fueron inadmitidas inicialmente.»*



## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)<sup>3</sup> y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)<sup>4</sup>, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</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>6</sup> 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 información relacionada con un grupo de trabajo constituido, según precisa el solicitante, para modificar la Orden PRE/266/2015, de 17 de febrero, por la que se establece el modelo y las normas reguladoras del Informe Personal de Calificación del Guardia Civil (Ipecgucis), con el grado de detalle que ha quedado reflejado en los antecedentes.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



El Ministerio requerido inadmite la solicitud en aplicación de lo dispuesto en el apartado 2 de la disposición final primera LTAIBG, así como en las causas previstas en las letras a) y b) del artículo 18.1 LTAIBG.

4. La resolución de esta reclamación ha de partir de verificar la pertinencia de la aplicación al caso concreto de lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición final primera LTAIBG referente al desplazamiento de ésta por la existencia de una regulación específica aplicable que ha sido invocada por el Ministerio requerido.

Sobre el examen de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 175/2022, de 4 de marzo, como legislación específica que desplaza a la LTAIBG existe una consolidada y reiterada doctrina de este Consejo en sentido negativo –en particular, las resoluciones RCTBG 2023-0062, de 7 de febrero; RCTBG 2023-0080, de 13 de febrero; RCTBG 2023- 0085 y RCTBG 2023-0086, de 15 de febrero; RCTBG 2023-0157, 14 de marzo; y R CTBG 2023-0235–.

La doctrina de este Consejo parte de la premisa de que, con arreglo a la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo —por todas STS de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:871)—, la LTAIBG únicamente queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que cumplan una de las siguientes condiciones: (a) establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o (b) contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación subsidiaria en los extremos no regulados en las normas sectoriales.

De acuerdo con ello, en el caso de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, se ha sostenido que más allá de la previsión del derecho de los miembros de la Guardia Civil a ser informados de sus funciones, deberes y responsabilidades (artículo 34); del derecho de las asociaciones profesionales legalmente constituidas a realizar propuestas y dirigir peticiones relacionadas con sus fines a las autoridades competentes en los términos que reglamentariamente se determinen (artículo 38), y del derecho de las asociaciones profesionales más representativas a ser informadas y consultadas en el proceso de elaboración de proyectos normativos que afecten a sus condiciones profesionales (artículo 44), no contiene una regulación *alternativa* con un tratamiento *global* y *sistemático* del derecho de acceso, ni una regulación



*sectorial* de aspectos relevantes del derecho que impliquen un régimen diferenciado y deban aplicarse de forma preferente.

Mientras que, en lo que atañe al Real Decreto 175/2022, de 4 de marzo, de la jurisprudencia reproducida se ha concluido su improcedencia para contener un régimen jurídico específico de acceso que desplazaría la regulación contenida en la LTAIBG en aplicación de su Disposición adicional primera, segundo apartado, por cuanto una norma con rango reglamentario, como la invocada por el Ministerio, carece del rango suficiente para establecer restricciones al ejercicio derecho.

En conclusión, con arreglo a lo razonado, no se aprecia la existencia de un régimen jurídico específico que desplace a la LTAIBG.

5. Corresponde verificar, a continuación, la efectiva aplicación al supuesto de hecho de las causas de inadmisión invocadas en la resolución recurrida, esto es, tratarse lo solicitado de información que está en curso de elaboración o publicación general (artículo 18.1.a) e ir referida a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo (artículo 18.1.b). Examen que debe partir de la premisa, tantas veces reiterada por este Consejo, de que *«[l]a 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»*.—Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)—. Por ello, la concurrencia de las causas de inadmisión se habrán de justificar siempre de forma expresa y detallada, a fin de poder comprobar su veracidad. En consecuencia, *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»*—SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—.
6. Por lo que concierne a la concreta causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG (que permite la inadmisión a trámite, por resolución motivada, de las solicitudes *«[q]ue se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general»*), este Consejo ya ha señalado en varias ocasiones —por todas, R CTBG 152/2023, de 13 de marzo—, que la misma *«(...) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general*



*está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general». En definitiva, la causa invocada permite inadmitir aquellas solicitudes de acceso a información que no está aún acabada, pero que ha de estarlo próximamente, de forma que la inadmisión se justifica en el hecho de que la información se encuentra en elaboración y que, por ello, no está disponible y no puede proporcionarse en el momento en que se da respuesta, siendo esta una circunstancia que no está llamada a prolongarse en el tiempo, sino que finalizará con la elaboración de la información (debiendo permitirse a partir de ese momento el acceso) o con su publicación.*

Mientras que en el caso de la causa contemplada en el artículo 18.1.b) que permite la inadmisión a trámite, por resolución motivada, de las solicitudes «*[r]eferidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones informes internos o entre órganos o entidades administrativas*», en el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo se señaló una serie de circunstancias cuya concurrencia permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG; en particular, y, por ejemplo, que la información (i) contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) se trate de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) se trate de comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; y (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

La aplicación de los parámetros expuestos a este caso conduce a la estimación de la reclamación. Se ha de recordar que la inadmisión de una solicitud, por expreso mandato del artículo 18 LTAIBG, debe realizarse por medio de una resolución motivada que, en consecuencia, ha de especificar las circunstancias que la motivan y la justificación de su concurrencia de forma clara, expresa y suficiente. Ninguno de estos requisitos se da en este caso, en el que el órgano requerido se ha limitado, sencillamente, a mencionar los artículos 18.1.a) y 18.1.b) LTAIBG, sin llevar a cabo la mínima argumentación exigida que precisa limitar el ejercicio de un derecho de rango constitucional como es el de acceso a la información pública. En este orden de argumentación ha de traerse a colación que este Consejo ya ha subrayado en numerosas ocasiones que la mera cita o paráfrasis del artículo 18 LTAIBG no constituye una justificación suficiente en los términos exigidos por la jurisprudencia



y la doctrina del propio Consejo, puesto que no aporta los elementos necesarios para valorar su concurrencia y aplicación proporcionada al caso concreto.

No obstante, la estimación de la pretensión ha de ser parcial, dado que ha de circunscribirse a aquellas cuestiones que se configuran estrictamente como «*información pública*» a los efectos del artículo 13 LTAIBG, alcanzando a lo relacionado con la orden escrita originaria por la que se ordena la creación del grupo de trabajo, con indicación de la fecha y autoridad y al contenido de creación del grupo de trabajo y sus objetivos. Quedando, en consecuencia, al margen de la resolución estimatoria los aspectos relacionados con los antecedentes que explican la necesidad de modificar la norma de referencia y los motivos por los que se crea el grupo de trabajo, en el supuesto de que no se encuentren reflejados en la citada orden, dado que, como se ha precisado en múltiples ocasiones, el ámbito material del derecho de acceso no abarca la petición de explicaciones o justificaciones que hayan de elaborarse expresamente para dar respuesta a una solicitud porque no estén previamente formalizadas.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información con relación a la creación de un grupo de trabajo para modificar la Orden PRE/266/2015, de 17 de febrero, por la que se establece el modelo y las normas reguladoras del Informe Personal de Calificación del Guardia Civil (Ipecgucis):

- *Orden escrita originaria por la que se ordena la creación del grupo de trabajo, con indicación de la fecha y autoridad.*
- *El contenido de creación del grupo de trabajo y sus objetivos.*

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



De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</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>8</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, 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-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2025-0108 Fecha: 30/01/2025

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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