

- *Copia íntegra de todas las Órdenes Generales dictadas por el Director General de la Guardia Civil hasta la fecha de esta solicitud..»*

2. Mediante resolución de fecha 31 de diciembre de 2022, el Departamento ministerial respondió lo siguiente al solicitante:

«(...) 2º. El Boletín Oficial de la Guardia Civil es el medio de publicación de cuantas disposiciones, actos administrativos y anuncios sean de inserción obligatoria o deban ser conocidas por los guardias civiles y demás personal adscrito a las Unidades, Centros y Órganos de la Guardia Civil, quienes podrán acceder a la edición electrónica a través de la Intranet Corporativa.

Por lo que se refiere a la remisión de todas y cada una de las Órdenes Generales dictadas por la persona titular de esta Dirección General, se considera que, teniendo en cuenta la sensibilidad de las cuestiones tratadas en algunas de ellas, habría que hacer una extracción pormenorizada de las mismas, motivo por el que hay que tener en cuenta la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, es decir, referirse a una “información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”. (...))»

3. Mediante escrito registrado el 10 de enero de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG indicando lo siguiente:

«(...) Estas órdenes se publican en el Boletín Oficial de la Guardia Civil, que no es de acceso público, y constituyen un corpus normativo que regula aspectos como la jornada de trabajo de los guardias civiles, las formas de conciliación laboral, etcétera. A nuestro juicio este cuerpo normativo debe ser de público acceso y conocimiento, en virtud de los artículos 5 y 7 de la Ley de Transparencia, que regula las obligaciones de publicidad activa, pero también del artículo 13 de la Ley de Transparencia, que permite acceder a la información pública por parte de los particulares. Estas órdenes generales se encuadran dentro del concepto de información pública, pues son documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obran en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley y que han sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Por otro lado, el organismo reclamado no ha motivado mínimamente la causa de inadmisión alegada.»

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

4. Con fecha 18 de enero de 2023, se trasladó la reclamación al Departamento ministerial de referencia a fin de que remitiese copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información de la que trae causa la reclamación y las alegaciones que considerase oportunas. El 2 de febrero de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...) El interesado solicita, de forma amplia, no una o varias Ordenes Generales del Cuerpo, sino el total de Órdenes Generales dictadas desde esta Dirección General, aludiendo a que las mismas forman un “corpus normativo” que regula aspectos como la jornada de trabajo de los guardias civiles, las formas de conciliación laboral, etc.

Sin embargo, además de los aspectos expresados anteriormente, en las Órdenes Generales también se tratan asuntos como la creación, organización y desarrollo de actividades encomendadas a Jefaturas, Servicios y Unidades, lo que hace que gran cantidad de ese “corpus normativo” vea limitado su acceso en virtud del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por causas que supongan un perjuicio para la seguridad nacional; la seguridad pública; la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y la protección el medio ambiente. Ello hace que, tal y como indica en su escrito el propio solicitante, no sean de acceso público.

Por tal motivo, como quedó expresado en la Resolución 00245/2022, emitida por esta Dirección General el 31 de diciembre de 2022, para acceder a lo solicitado por el interesado y debido a la sensibilidad de las cuestiones tratadas, habría que realizar una labor pormenorizada de extracción de dichas Órdenes Generales, lo que llevaría a un detrimento de personal para llevar a cabo dicha extracción.

A mayor abundamiento, cabe señalar que dichas Órdenes Generales son documentos vivos que, con el interés de adaptarse a las situaciones que en cada momento puedan surgir, son actualizadas y modificadas, lo que haría que por parte del interesado se exigiese igualmente la actualización de dicho “corpus normativo”.

El solicitante no indica ningún año concreto u orden general específica que permitiese limitar la ingente labor de reelaboración que supondría, en detrimento de otros servicios propios de la Guardia civil a la ciudadanía, el determinar de todo el corpus normativo compuesto por las órdenes generales, no solo cuales, de ellas podrían hacerse públicas, sino además qué contenidos específicos de cada una de estas últimas, serían susceptibles o no de hacerse públicos. En la intranet del cuerpo existen

Ordenes Generales desde 1949, y para dar una cifra reciente, sólo en el año 2022 se publicaron 15 órdenes generales y 41 en 2021.

Por todo lo anteriormente expuesto, desde esta Dirección General se mantiene el criterio expresado en la Resolución 00245/2022, emitida el 31 de diciembre de 2022, sobre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, al resultar información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.»

5. El 14 de febrero de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Con fecha 27 de marzo remitió escrito con el siguiente contenido.

«(...) 1. No es intención de este interesado poner en peligro la seguridad del Estado, la seguridad pública; la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y la protección el medio ambiente.

2. Somos conscientes de que las Órdenes Generales que emite la Dirección General de la Guardia Civil (DGGC) tienen, como mínimo, dos ámbitos de influencia. El primero se refiere a la regulación de las condiciones de trabajo dentro del Cuerpo. El segundo atañe a los ámbitos de organización de concretas Unidades o servicios. Hablamos de ámbitos "mínimos" porque, como dijimos en nuestra solicitud de acceso, esas órdenes no son públicas, lo que impide conocer la concreta normatividad que afecta a los integrantes de la Guardia Civil.

3. Tampoco nos cabe duda de que los guardias civiles pueden acceder, vía intranet, a la normativa que les afecta. Pero eso no se discute aquí, pues este interesado no es guardia civil. Lo que discutimos es que las concretas órdenes de la DGGC, que no afecten a la seguridad de los integrantes de la institución ni a la seguridad pública, sean de acceso público.

4. Es cierto, cómo dice la DGGC en su respuesta, que la solicitud de este interesado fue lo más amplia posible. No podía ser de otra manera, dado que se desconocen cuántas Órdenes Generales se hallan en vigor, desde qué fechas y cuál es su concreto contenido. Se desconoce hasta la denominación que reciben esas órdenes, por ejemplo, si tienen un ordinal, si tienen un título, etcétera. Al menos, de la respuesta

dada a nuestra reclamación ante este Consejo ya sabemos que hay órdenes desde 1949, aunque no se especifique si se encuentran en vigor o no.

5. En la sentencia del TS 1190/2022, de 27 de septiembre (rca. 4733/2020 - ECLI:ES:TS:2022:3338), FD 4º.6, referida a las Órdenes Generales que emite la Dirección General de la Guardia Civil, se dice que "lo propio de una orden general es regular el servicio en su vertiente estatutaria, funcionarial o de personal, luego las condiciones de trabajo de quienes lo prestan, atendiendo a sus peculiaridades y exigencias: jornada, horarios, retribución, incentivos y compensaciones, etc".

6. A nuestro juicio, la DGGC tiene una obligación de publicidad activa de esta normativa, de estas órdenes generales que regulan aspectos estatutarios del personal a su servicio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (LTAIBG).

7. Ya existe un precedente en nuestro ordenamiento: el Ministerio de Defensa hace un ejercicio de transparencia publicando sus órdenes ministeriales y otras resoluciones en el Boletín Oficial de Defensa, que es de acceso público en aquellas cuestiones que no incluyen datos personales ni de seguridad.

8. Pero es que, además, este interesado tiene derecho a acceder a la información pública y creemos que esta información que solicitamos es pública en el sentido reflejado por el artículo 13 LTAIBG: "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". Sin duda alguna, las Órdenes Generales que solicitamos son documentos que se encuentran en poder de la DGGC y que han sido elaborados por ellas. Y, además, son documentos de los que existe un deber de publicidad activa

9. El interés del acceso a estas órdenes generales, aunque no es necesario motivarlo, se fundamenta en el derecho a conocer, por los ciudadanos, cómo se regula el concreto estatuto de personal de los guardias civiles en todas sus vertientes. Y nos referimos a la concreción de su regulación, porque la norma general que dispone este estatuto de personal se encuentra en la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil y en los diferentes reales decretos que normativizan aspectos determinados. Sin embargo, de esta legislación se colige que el DGGC tiene potestad para emitir órdenes que regulen aspectos concretos del estatuto

de personal de los guardias civiles. Así lo reconoce también, de forma implícita, la contestación de la DGGC a la que estamos alegando.

10. Como es lógico, no nos interesan las órdenes del año 1949, que entendemos estarán derogadas. Lo que nos interesa son las órdenes que, en palabras del TS, se refieren al servicio en su vertiente estatutaria, funcionarial o de personal, es decir, las reguladoras de las condiciones de trabajo de los guardias civiles, atendiendo a sus peculiaridades y exigencias (jornada, horarios, retribución, incentivos y compensaciones, entre otras). Y que estén vigentes.

11. Entendemos que la solicitud que realizamos puede suponer un esfuerzo de recopilación y no es nuestra intención entorpecer el servicio que desarrolla el Cuerpo. Por eso, para facilitar el acceso a esta información, este interesado está dispuesto a que se le entregue un listado de Órdenes Generales de la Guardia Civil, en vigor, para realizar una posterior solicitud de aquellas a las que se desee acceder. Esta solución, que lo decimos ya, consentimos, sería un acceso parcial a la información solicitada, pero un comienzo para poder concretar lo que se pide. De otra manera nos encontramos ante el absurdo de que se nos pide que especifiquemos a qué órdenes queremos acceder, pero sin facilitar una relación de órdenes en la que basar nuestra petición, porque no están publicadas en ningún sitio.

12. Tampoco nos parece una excusa atendible la cuestión sobre que dar acceso a esta información suponga un proceso costoso (en tiempo y recursos) de reelaboración. Las órdenes, al menos las que partan del año 2000 y que estarán en vigor, se habrán elaborado de forma digital. Suponemos que la DGGC dispondrá de un listado informatizado de órdenes del que se pueda obtener una captura de pantalla o similar. Por otro lado, al no pretender el acceso a órdenes que regulen la composición personal de determinadas unidades o cuestiones que puedan afectar a la seguridad, tampoco será necesario realizar un ejercicio de "censura" previa (permítasenos la expresión) de los contenidos de las órdenes a las que se dé acceso, pues no pondrán en peligro ningún bien.

13. Por último, en su contestación, la DGGC parece querer realizar un test del daño y del interés, enunciando límites concretos, pero sin llegar a desarrollar los argumentos que avalarían la aplicación de los límites. Es doctrina reiterada de este Consejo, y también de los tribunales, que los test del daño y del interés se deben motivar mínimamente y que no sirve con enunciar los límites a aplicar, pues ello vaciaría de contenido el derecho de acceso a la información pública.

Por todo lo expuesto, SOLICITO Que se tengan por admitidas estas alegaciones, se desestimen las de contrario y se emita una resolución que nos dé acceso a la información solicitada, aunque sea de forma parcial, tal y como recogemos en el punto 11.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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, 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 <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>

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 las Órdenes Generales dictadas por el Director General de la Guardia Civil. En concreto, se solicita tanto la relación de todas las dictadas hasta la fecha de la solicitud, como copia íntegra de todas ellas.

El Ministerio concernido inadmite la solicitud al considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG; esto es, tratarse de un supuesto en el que es preciso realizar una tarea de reelaboración.

Posteriormente, en fase de alegaciones, el reclamante circunscribe su solicitud a la obtención de un *«listado de Órdenes Generales de la Guardia Civil, en vigor, para realizar una posterior solicitud de aquellas a las que se desee acceder.»*

4. Centrado el objeto en los términos expuestos, procede verificar si las razones expuestas por la administración evidencian la aducida necesidad de reelaboración.

Desde esta perspectiva no puede desconocerse que es jurisprudencia consolidada (y criterio constante de este Consejo) que en la aplicación de la causa de inadmisión de referencia es necesario justificar de forma *clara y suficiente* *«por qué resulta necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información»* —*vid.*, por ejemplo, las SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—; justificación detallada que engarza, precisamente, con la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión y de los límites al ejercicio del derecho de acceso a la información, dado su amplio reconocimiento y formulación legal, que impone la jurisprudencia del Tribunal Supremo —en este sentido, STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530)—. Es esa justificación expresa y detallada la que permite *«controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* —STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—.

En este caso, la resolución inicial de inadmisión se encuentra huérfana de toda justificación pues se limita a la cita del artículo 18.1.c) LTAIBG, aludiendo genéricamente a que dada *«la sensibilidad de las cuestiones tratadas en algunas»* de las Órdenes obligaría a *«una extracción pormenorizada de las mismas»*, sin añadir ninguna otra consideración que permita constatar o entender por qué es necesaria esta tarea previa de reelaboración y sin que la mera referencia realizada en fase de alegaciones de este procedimiento al impacto que supondría facilitar la información resulte suficiente a estos efectos. Y ello porque, tal como pone de manifiesto el

reclamante, la inicial amplitud en la formulación de su solicitud, se debía al desconocimiento del número de órdenes dictadas, centrándose su pretensión en las que regulan aspectos relativos a la regulación de las condiciones laborales de la Guardia Civil.

De lo anterior se desprende que la presente reclamación debe ser estimada al no concurrir la causa de inadmisión invocada, sin bien con la modulación que seguidamente se expone.

5. En efecto, en trámite de alegaciones de este procedimiento, el Ministerio pone de relieve que alguna de las órdenes a las que se refiere la petición de información prevé o regula *la creación, organización y desarrollo de actividades encomendadas a Jefaturas, Servicios y Unidades*, por lo que su divulgación causaría un perjuicio a la seguridad pública, la defensa nacional o la investigación y sanción de ilícitos. Con independencia, ahora, de la suficiencia de la justificación de los límites contenidos en el artículo 14 LTAIBG que se invocan y de la proporcionalidad de su aplicación, lo cierto es que el reclamante, a la vista de tales consideraciones, acota aún más su solicitud en el trámite de audiencia que se le fue concedido.

Remarca, en este sentido, que no pretende el acceso a aquellas órdenes cuya divulgación pudiera causar un perjuicio a las tareas de investigación de ilícitos o a la defensa nacional o seguridad pública, sino que su pretensión se centra en *«las órdenes que, en palabras del TS, se refieren al servicio en su vertiente estatutaria, funcional o de personal, es decir, las reguladoras de las condiciones de trabajo de los guardias civiles, atendiendo a sus peculiaridades y exigencias (jornada, horarios, retribución, incentivos y compensaciones, entre otras). Y que estén vigentes.»*

A lo anterior cabe añadir que el artículo 7.1.a) LTAIBG establece la obligación de dar publicidad activa a la información de relevancia jurídica; en particular, en lo que aquí concierne a *«[l]as directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.»*

6. De lo expuesto hasta ahora, cabe concluir que no se aprecia la causa de inadmisión invocada en la resolución inicial sobre el acceso y, en consecuencia, ha de estimarse la reclamación planteada en los concretos términos solicitados por el reclamante que se acaban de señalar: órdenes vigentes que regulen las condiciones de trabajo de los y las guardias civiles.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR 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:

- Copia íntegra de todas las Órdenes Generales dictadas por el Director General de la Guardia Civil hasta la fecha de esta solicitud (i) que estén vigentes y (ii) se refieran al servicio en su vertiente estatutaria, funcional o de personal (reguladoras de las condiciones de trabajo de guardias civiles) en los términos expresados en el FJ 5.

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 23.1⁷](#), 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.

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

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>

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