



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-070161

N/REF: R/0700/2022; 100-007206 [Expte. 887-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante:

Dirección:

Administración/Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR

Información solicitada: Número de policías que prestan servicio de paisano e

indemnizaciones por vestuario

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

- 1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 24 de junio de 2022, al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de la <u>Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:</u>
 - « Número de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que prestaron servicio operativo de paisano en las áreas de Información, Policía Judicial, Extranjería y Fronteras, y Seguridad Ciudadana entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2021. No se solicita identidad de los funcionarios. Se ruega que el número se ofrezca desglosado por especialidades.

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



- De los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que prestaron servicio operativo de paisano en las áreas de Información, Policía Judicial, Extranjería y Fronteras, y Seguridad Ciudadana entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2021, ¿cuántos han solicitado indemnización por vestuario en ejecución de sentencia judicial?
- Importe total que tendrá que abonar la Dirección General de la Policía por dicha indemnización.
- Partida presupuestaria a la que se imputará ese gasto.
- Fecha en la que está previsto que se abone esa indemnización a los beneficiarios.»
- 2. No consta respuesta de la Administración.
- 3. Mediante escrito registrado el 1 de agosto de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del artículo 24² de la LTAIBG al no haber recibido contestación a su solicitud.
- 4. Con fecha 3 de agosto de 2022, se trasladó la reclamación al Departamento ministerial de referencia a fin de que remitiese las alegaciones que considerase oportunas. El 7 de noviembre de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:
 - « (...) la Dirección General de la Policía informa de lo siguiente:

«El día 24 de junio de 2022 tuvo entrada en esta Dirección General una solicitud de información efectuada por el reclamante a través del Portal de la Transparencia, con número de expediente arriba referenciado, en la que solicitaba información sobre "Indemnización por vestuario a policías de paisano".

Una vez observada la reclamación presentada, este Centro directivo manifiesta que los datos solicitados por el interesado, en concreto, "el número de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que prestaron servicio operativo de paisano en las áreas de Información, Policía Judicial, Extranjería y Fronteras y Seguridad Ciudadana entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2021", no se encuentran disponibles en el Sistema Integral de Gestión Policial, por no ser una variable de registro automatizado, y solo pueden obtenerse realizando

_

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



una consulta masiva a todas las unidades policiales del territorio nacional con estructura en las áreas especializadas que requiere el interesado, así como un posterior estudio con los datos ofrecidos. En definitiva, una acción de reelaboración compleja que va bastante más allá de la mera agregación de datos, encuadrándose en el Artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, según el cual:

- "1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: (...)
- c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración."

Por lo que respecta a la partida presupuestaria a la que se imputará el gasto, será la aplicación 16.03 132A 122.01.»"

5. El 8 de noviembre de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, lo que efectuó en la misma fecha poniendo de manifiesto, en resumen, que la Administración responde de forma extemporánea pero no da contestación a todo lo que se requería y solicitando que se estime la reclamación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- 1. De conformidad con lo dispuesto en el <u>artículo 38.2.c</u>) de la <u>LTAIBG</u>³ y en el <u>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 <u>artículo 24 de la LTAIBG</u>⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.</u>
- 2. La LTAIBG reconoce en su <u>artículo 12</u>⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «los

³ https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24

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

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



contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "formato o soporte". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información relacionada con el número de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que prestaron servicio de paisano en distintas áreas de actividad, con las indemnizaciones por vestuario derivadas de dicho servicio, con el importe total de las indemnizaciones con la partida presupuestaria a la que se imputan y con la fecha prevista de su abono.

El Ministerio concernido no dictó resolución en el plazo legalmente establecido para ello, por lo que la solicitud se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG

Con posterioridad, en fase de alegaciones, el Ministerio requerido comunicó a esta Autoridad Administrativa Independiente que: (i) no se facilitaba la información relacionada con el «número de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que prestaron servicio operativo de paisano en las áreas de Información, Policía Judicial, Extranjería y Fronteras y Seguridad Ciudadana entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2021 [porque] no se encuentran disponibles en el Sistema Integral de Gestión Policial, por no ser una variable de registro automatizado, y solo pueden obtenerse realizando una consulta masiva a todas las unidades policiales del territorio nacional con estructura en las áreas especializadas que requiere el interesado, así como un posterior estudio con los datos ofrecidos. En definitiva, una acción de reelaboración compleja que va bastante más allá de la mera agregación de datos, encuadrándose en el Artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013»; (ii) identifica expresamente la aplicación presupuestaria a



la que se imputará el gasto del abono de la indemnización por vestuario; y, finalmente, (iii) no traslada información alguna en relación con las tres cuestiones restantes objeto de la solicitud de acceso, esto es, cuántos funcionarios han solicitado indemnización por vestuario en ejecución de sentencia judicial, el importe total que tendrá que abonar la Dirección General de la Policía por dicha indemnización y, por último, la fecha en que está previsto que se abone esa indemnización a los beneficiarios.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «[I] a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante».

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que «con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta».

5. No es posible desconocer, no obstante, que en trámite de alegaciones en esta reclamación, el Ministerio requerido se pronuncia sobre la solicitud de información (en los términos expuesto) alegando, en primer lugar, la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG en relación con el número de funcionarios que prestaron servicio operativo de paisano en las áreas indicadas por el reclamante.

En consecuencia, conviene traer a colación el criterio de este Consejo y la jurisprudencia relativa a la aplicación de esta causa de inadmisión fundada en la necesidad de acometer una previa tarea de *reelaboración* de la información solicitada.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información



partiendo de la premisa de la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho. De ahí, que el Tribunal concluya que «la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.»

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una motivación clara y suficiente de la necesidad de reelaborar la información para poderla facilitar al solicitante; motivación que, en este caso, no existe inicialmente, al no haberse dictado resolución expresa en el plazo legalmente establecido, aunque sí se ha traído, de forma tardía, a este procedimiento por la Administración reclamada en las alegaciones vertidas en el mismo, en las que se declara que no se encuentra disponible en el Sistema Integral de Gestión Policial por no ser una variable de registro automatizado y se detalla la forma de proceder especialmente laboriosa para la elaboración de una información al respecto.

Constatada la existencia *formal* de esa justificación, procede verificar si las razones expuestas por el Departamento ministerial de referencia evidencian la aducida necesidad de una *acción previa de reelaboración* Desde esta perspectiva no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) «(...) *el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)».*

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de «una información pública dispersa y diseminada», que requiera de una «labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.



Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos. Esta doctrina se recoge, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de «expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas (...)».

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe *elaborarse expresamente* para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información —sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información *voluminosa*—; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

En el caso que ahora nos ocupa, a la vista de las alegaciones del Departamento ministerial referenciado, este Consejo considera necesario tomar en consideración la estructura organizativa, en los niveles central y periférico, de la Dirección General de la Policía para pronunciarse sobre el fondo del asunto planteado.

Así, el Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, tras señalar en su artículo 3.2.a) que la Dirección Adjunta Operativa depende directamente de la persona titular de la Dirección General de la Policía, dispone en su artículo 3.3 que «[I]a Dirección Adjunta Operativa es responsable, de acuerdo con las directrices emanadas de la persona titular de la Dirección General, de la dirección, impulso y coordinación de las funciones policiales operativas, que en el nivel central serán realizadas por las Comisarías Generales de Información, de Policía Judicial, de Seguridad Ciudadana, de Extranjería y Fronteras y de Policía Científica, todas ellas con nivel orgánico de subdirección general, así como por la División de Operaciones y Transformación Digital, que tendrá el nivel orgánico que se determine en la relación de puestos de trabajo». Previsión organizativa que se completa, entre otras cuestiones, con lo establecido en el artículo 3.7, a tenor del cual, «[I]a organización periférica está constituida por las Jefaturas Superiores, las



Comisarías Provinciales y aquellas otras unidades o módulos que integran el modelo territorial, las Comisarías Zonales, Locales y de Distrito, así como las Comisaría Conjuntas o Mixtas, los Puestos Fronterizos y las Unidades de Documentación (...)».

A la vista de lo anterior, cabe considerar que, respecto del número de funcionarios destinados en la organización central que prestaron servicio operativo de paisano en las áreas de Información, Policía Judicial, Extranjería y Fronteras, y Seguridad Ciudadana entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2021 —que es lo que se solicita por el reclamante— no es posible apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión de referencia, pues no concurre ninguna de las causas delimitadas restrictivamente por la jurisprudencia anteriormente reseñada.

Por el contrario, respecto del número de funcionarios que, en la organización periférica, prestaron servicio operativo de paisano en las áreas de Información, Policía Judicial, Extranjería y Fronteras, y Seguridad Ciudadana entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2021 puede estimarse, razonablemente, que sí se aprecia la causa de inadmisión invocada, pues la obtención de la información relativa a los servicios territoriales implica realizar un *tratamiento previo* consistente en recabar una información que se encuentra *dispersa*, ubicada en diversos órganos, haciendo uso de diversas fuentes de información, lo que implicaría una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es* [en el caso enjuiciado en la sentencia] *información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*» — en este sentido, STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) y el Criterio interpretativo 7/2015 de este Consejo), anteriormente mencionados—.

De acuerdo con lo expuesto, la reclamación presentada debe ser estimada parcialmente en este punto, debiéndose facilitar la información respecto de los funcionarios que prestaron servicio de paisano en la organización central.

6. En segundo lugar, el Departamento ministerial de referencia no traslada información alguna en relación con las tres cuestiones restantes objeto de la solicitud de acceso; esto es, cuántos funcionarios han solicitado indemnización por vestuario en ejecución de sentencia judicial, el importe total que tendrá que abonar la Dirección General de la Policía por dicha indemnización y, por último, la fecha en que está previsto que se abone esa indemnización а los beneficiarios. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente al no comunicarle cuáles han sido los motivos en los que se sustenta la negativa a conceder el acceso a la información, de modo que pueda disponer de todos los elementos de juicio para valorar adecuadamente las



circunstancias concurrentes y pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada.

7. Ahora bien, esta falta de respuesta a la solicitud de acceso y al requerimiento de alegaciones de este Consejo no puede dejar sin eficacia el ejercicio de un derecho de rango constitucional, como es el derecho de acceso a la información pública. A estos efectos, es preciso tener en cuenta que se trata de un derecho que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como se ha encargado de recordar en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

«[l]a Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] La 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». De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: «[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos



legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad." (FJ. 3º).»

A la vista de cuanto antecede, dado que la información objeto de la solicitud encuentra cobertura dentro del concepto de *información pública* regulado en el artículo 13 LTAIBG, y que el Ministerio no ha acreditado la existencia de causa de inadmisión o limitación alguna de las previstas en los artículos 14, 15 y 18 LTAIBG que justifique su negativa a facilitar el acceso solicitado, procede la estimación de la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR PARCIALMENTE la reclamación presentada por frente a la desestimación de su solicitud por silencio administrativo del 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:

- Número de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que, en el nivel central de organización, prestaron servicio operativo de paisano en las áreas de Información, Policía Judicial, Extranjería y Fronteras, y Seguridad Ciudadana entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2021.
- De los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que prestaron servicio operativo de paisano en las áreas de Información, Policía Judicial, Extranjería y Fronteras, y Seguridad Ciudadana entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2021, ¿cuántos han solicitado indemnización por vestuario en ejecución de sentencia judicial?
- Importe total que tendrá que abonar la Dirección General de la Policía por dicha indemnización.
- Fecha en la que está previsto que se abone esa indemnización a los beneficiarios

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 <u>artículo 23.1</u>, 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 <u>artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre</u>8, 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 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