



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 14/09/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-076782

N/REF: 889-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Información solicitada: Número de policías infiltrados en movimientos sociales desde 2010 a 2022.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 14 de febrero de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

« (...) número total de policías infiltrados en movimientos sociales que ha habido cada año en nuestro país desde 2010 a 2022, ambos incluidos.

Solicito el total anual sin ningún otro tipo de desglose, para evitar así la concurrencia de ningún límite. Conocer ese dato total no perjudica en ningún caso las investigaciones policiales, ya que no permite saber en qué momentos concretos ni movimientos ni zonas geográficas».

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

2. EL MINISTERIO DEL INTERIOR dictó resolución con fecha 20 de febrero de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«Una vez analizada la presente solicitud este Centro Directivo ha resuelto denegar la información solicitada conforme al artículo 14.1.e) de la Ley 19/2003, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ya que la difusión de dichos datos suponen un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, sumando a ello que las informaciones e investigaciones sobre estas materias están declaradas SECRETAS en virtud del Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 1996, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales».

3. Mediante escrito registrado el 24 de febrero de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«Interior deniega mi solicitud asegurando por un lado que es clasificada. Pero citan el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 1996, que otorga la clasificación genérica de Secreto a "la estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizadas en la lucha antiterrorista por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas". Mi solicitud no pedía información sobre la lucha antiterrorista, únicamente el número de policías anualmente infiltrados en "movimientos sociales", no en grupos terroristas.

El otro argumento que esgrimen es el límite 14.1.e). La aplican de forma directa, sin argumentar por qué operaría ese límite y en caso de que operara sin argumentar por qué debe prevalecer por encima del interés público de lo solicitado y la fiscalización que permitiría.

Cabe recordar además que mi solicitud pide únicamente un total anual, hecho que realmente no supone saber ni quiénes ni dónde ni cuándo han sido policías infiltrados no perjudicando por lo tanto en ningún caso a la prevención o investigación que cita Interior».

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

4. Con fecha 9 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR 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 considere pertinentes. El 24 de marzo de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«El día 21 de febrero de 2023 se dio contestación a lo solicitado considerando que información solicitada se encuentra incardinada en el supuesto de limitación al derecho de acceso a la información regulado en el artículo 14.1.e), de la Ley 19/2003, de 9 de diciembre, LTAIBG, haciéndose eco de la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno R/0408/2020 (...).

(...)

En concreto, para el caso que nos ocupa, el conocimiento por parte de los ciudadanos de la estructura de una determinada unidad policial dedicada a un trabajo tan específico, con expresión de sus puestos de trabajo y de las personas que los ocupan, suponen, indudablemente, un perjuicio y un riesgo para la seguridad de las actividades que dicha unidad desarrolla y, más aún para los funcionarios que la desempeñan.

A mayor abundamiento y en más reciente Resolución, la R/0758/2021, en la que se solicitaba “el número de efectivos del Cuerpo Nacional de Policía que había en cada municipio español”, el Consejo desestimaba la petición de dicha información por afectar a la seguridad pública, aplicando el límite contenido en el artículo 14.1 d), citando numerosos supuestos similares (R/0241/2016; R/0269/2016; R/0371/2016; R/0472/2016) en los que la razón común para la desestimación fue en esencia “que divulgar información sobre los efectivos disponibles en unidades concretas desvela información sensible sobre sus capacidades para luchar contra la delincuencia y puede comprometer la propia seguridad de las unidades y de los miembros que la componen”. En virtud de ello, se consideró que existe un peligro real de afectación del bien jurídico seguridad pública de tal intensidad que ha de prevalecer en esos casos sobre el derecho de acceso a la información.

Respecto a los citados Acuerdos del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 y de 16 de febrero de 1996, en aplicación de lo establecido en el artículo 2º de la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales modificada posteriormente por la Ley 48/1978, de 7 de octubre, se declaró SECRETO la estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizadas en la lucha antiterrorista por las Fuerzas y Cuerpos de

Seguridad del Estado, así como sus fuentes y cuanta información o datos puedan revelarlas. De igual forma y en los mismos términos y parámetros se realizó en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de junio de 2014, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley 9/1968 de 5 de abril, sobre secretos oficiales, respecto a la lucha contra la delincuencia organizada por las FFCCSE».

5. El 28 de marzo de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, y en la misma fecha se recibió un escrito en el que expone que:

«Interior de nuevo no argumenta por qué puntos concretos de acuerdo del Consejo de Ministros sería secreta la información solicitada. Alega el acuerdo que declara secreta "la estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizadas en la lucha antiterrorista por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado", pero en ningún caso se está pidiendo información sobre la lucha antiterrorista, sino "el número total de policías infiltrados en movimientos sociales que ha habido cada año en nuestro país desde 2010 a 2022, ambos incluidos". Mi petición además ya indicaba que "Solicito el total anual sin ningún otro tipo de desglose, para evitar así la concurrencia de ningún límite. Conocer ese dato total no perjudica en ningún caso las investigaciones policiales, ya que no permite saber en qué momentos concretos ni movimientos ni zonas geográficas".

Interior alega además el límite 1"4.1.e) de la Ley 19/2003, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ya que la difusión de dichos datos suponen un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales". Pero, no argumenta ni razona por qué se daría ese perjuicio ni por qué ese límite prevalecería sobre el interés público de un tema de total relevancia en la opinión pública, más cuando se han destapado casos de infiltración de policías en movimientos sociales pacíficos e Interior no ha justificado el porqué de algunas de esas actuaciones. La prevención, investigación y sanción no se vería perjudicada en tanto en cuanto no se ha pedido desglose por movimientos sociales ni por zonas geográficas ni nada similar, saber el número total al año de policías infiltrados en ningún caso perjudicaría a esa investigación, prevención o sanción ya que es un número total y agregado. Más cuando Interior omite cualquier razonamiento sobre por qué dar ese total les perjudicaría en ese límite (...)».

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. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide información sobre el número total anual de policías que se han infiltrado en movimientos sociales de 2010 a 2022, sin ningún tipo de desglose.

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>

El organismo requerido resolvió denegar la información en virtud del artículo 14.1.e) LTAIBG, al considerar que la difusión de dichos datos suponen un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, además de que las informaciones e investigaciones sobre estas materias están declaradas secretas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 1996, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales.

Con posterioridad, en la fase de alegaciones de este procedimiento, añade que por resolución del Consejo de Ministros de 6 de junio de 2014 se acuerda la clasificación de *secreto* a la estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizados en la lucha contra la delincuencia organizada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas.

4. El examen de las razones alegadas para fundar la denegación del acceso ha de comenzar por la comprobación de si la información solicitada se encuentra sujeta a una calificación oficial de *secreto* en aplicación de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales (modificada posteriormente por la Ley 48/1978, de 7 de octubre), pues, de apreciarse esta excepción, su carácter determinante haría innecesario el análisis de los demás motivos.

El acto formal invocado, Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 1996 (que concreta el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986), en su primer apartado, otorga con carácter genérico la clasificación de *secreto* a «*la estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizadas en la lucha antiterrorista por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como sus fuentes y cuanta información o datos puedan revelarlas*». Esa primera invocación se complementa con la referencia al Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de junio de 2014, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley 9/1968 de 5 de abril, sobre secretos oficiales, respecto a la lucha contra la delincuencia organizada por las FFCCSE, que otorga dicha clasificación «*a la estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizados en la lucha contra la delincuencia organizada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas*».

Este Consejo se ha pronunciado en numerosas ocasiones en supuestos en los que la Administración ha alegado la existencia de información clasificada conforme a las previsiones de la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales, que debe basarse en

una motivación rigurosa con la solvencia necesaria para hacerla valer frente a una solicitud de acceso a la información, sin que quepan interpretaciones extensivas. De ahí que, en este caso, si bien es cierto que la infiltración de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en movimientos sociales constituye una técnica operativa que permite obtener información que pueda ser relevante en la lucha contra la delincuencia; también lo es que facilitar un número global anual de agentes que estuvieron o están infiltrados, sin mayor especificación o desglose, no supone facilitar una información que desvele la estructura u organización o los medios y técnicas operativas utilizadas en la lucha contra la delincuencia organizada o la lucha antiterrorista —partiendo de la premisa del que el hecho de la infiltración de los miembros de FFCCSE en movimientos o grupos de diversa entidad es una realidad conocida—.

En consecuencia, este Consejo no comparte la tesis de que la Ley 9/1968 y los Acuerdos de Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, de 16 de febrero de 1996 y de 6 de junio de 2014 resulten aplicables a este supuesto.

5. Por lo que respecta a la invocación del límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG, hay que tener presente que, como este Consejo ha señalado ya en múltiples resoluciones en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional, que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites y deberá justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información . De ahí 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.»* —entre otras, SSTS, de 16 de octubre de 2017() y STS—STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)—.

En consecuencia, la eventual aplicación de determinados límites legales a la información pública solicitada sólo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por nuestro ordenamiento y precisados por la doctrina del Tribunal Supremo en los términos que se acaban de exponer.

6. En este caso el Ministerio indica en su resolución que facilitar la información relativa al número de efectivos de la policía infiltrados en movimientos sociales en un determinado periodo de tiempo supone un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, y trae a colación diversas resoluciones de este Consejo —entre ellas, la R/0758/2021, en la que se pedía *«el número de efectivos del Cuerpo Nacional de Policía que había en cada municipio español»* y se concluía *«que divulgar información sobre las efectivos disponibles en unidades concretas desvela información sensible sobre sus capacidades para luchar contra la delincuencia y puede comprometer la propia seguridad de las unidades y de los miembros que la componen»*. En virtud de ello, se consideró que existía un peligro real de afectación del bien jurídico, en aquel caso de la seguridad pública, de tal intensidad que debía prevalecer en esos casos sobre el derecho de acceso a la información.

Sin embargo, esta doctrina no resulta trasladable en la medida que aquella conclusión se alcanzó teniendo en cuenta, precisamente, que la información se refería a unidades concretas de lucha contra la delincuencia en un ámbito geográfico determinado, mientras que, en este caso, lo solicitado es un dato global anual en un arco temporal amplio —referido, además, a ejercicios pasados, anteriores al 2023—, lo que impide conocer los *movimientos sociales* y las zonas geográficas en las que se ha producido la infiltración o el número concreto de efectivos en cada grupo. De ahí que no pueda considerarse, en este caso, que la divulgación de ese dato numérico pueda perjudicar el desarrollo de las labores de prevención y persecución de delitos propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

7. Teniendo en cuenta todo lo anterior, y en particular que la aplicación de los límites al derecho de acceso debe ser justificada y proporcionada a su objeto y a su finalidad de la protección, se considera que la Administración no ha justificado de manera razonable la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG y, por tanto, la reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] 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:

- *Número total de policías infiltrados en movimientos sociales desde 2010 a 2022, sin ningún tipo de desglose.*

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>