



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1918/2024

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: informes AE, ocupación, subvenciones, sindicato policial, proceso de toma de decisión, art. 14.1.k) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 1 de octubre de 2024 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:

«(...) Solicito conocer el resultado y conclusiones del expediente abierto por el ministerio al Sindicato Unificado de Policía (SUP) por su acuerdo o convenio firmado con Desokupa.

Solicito, además, copia de los informes elaborados por la Abogacía del Estado y la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior sobre este acuerdo entre el SUP y Desokupa (...).».

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



2. El Ministerio del Interior trasladó la solicitud al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES que, mediante resolución de 25 de octubre de 2024, responde lo siguiente:

«Una vez analizada esta solicitud, de acuerdo con lo previsto en el Capítulo III del Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en relación con el punto segundo de la solicitud, cuya respuesta sí corresponde al ámbito competencial de la Abogacía General del Estado, cabe señalar que no ha sido posible localizar en nuestra base de datos ningún informe sobre el citado acuerdo entre el SUP y Desokupa que analice la cuestión a la que se alude. En vista de ello, dado que el organismo que resuelve la solicitud no dispone de la información y que debido a la naturaleza de esta y de las competencias de dicho Centro Directivo, ningún otro organismo dispondría de aquella, la solicitud de información carecería de objeto. Teniendo en cuenta lo indicado, procede desestimar la solicitud presentada».

3. Mediante escrito registrado el 29 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](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto:

«Mi solicitud pedía una serie de información al Ministerio del Interior sobre un convenio entre el SUP y Desokupa. Interior derivó una parte de la solicitud a la Abogacía del Estado, la referente a un informe sobre el tema que encargó el Ministerio del Interior. La Abogacía del Estado ha desestimado la solicitud asegurando que "no ha sido posible localizar en nuestra base de datos ningún informe sobre el citado acuerdo entre el SUP y Desokupa que analice la cuestión a la que se alude". Pero no argumenta que no se haya realizado ni que no lo tenga realmente. De hecho, el propio Ministerio del Interior hizo público en su momento que "ha solicitado también un informe a la Abogacía del Estado para conocer si el convenio entre el SUP y Desokupa "afectaría a las subvenciones públicas que recibe el sindicato policial y, en su caso, cuál sería el procedimiento administrativo a seguir para corregir las irregularidades que puedan producirse"". Como se puede consultar, por ejemplo, aquí:

<https://elpais.com/espana/2024-08-07/interior-estudia-si-retira-subvenciones-al-sindicato-policial-sup-por-el-acuerdo-con-desokupa.html>

Prueba de ello es también que el propio Ministerio del Interior, quien encargó el informe, derivara mi solicitud en ese punto a la Abogacía. Por tanto, la Abogacía ha

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



realizado un informe que tiene que tener y puede localizar para serme entregado.(...).»

4. Con fecha 31 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 considere pertinentes. El 20 de noviembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«Primera.- Concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.k) de la LTAIBG, “La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”.

Como se ha dicho, el reclamante, aunque en la solicitud no supo identificarlo, lo que interesa es el acceso a un informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio del Interior sobre la incidencia de dicho acuerdo sobre las subvenciones que percibe el sindicato policial.

Entendemos que procedería denegar dicho acceso por aplicación de lo dispuesto en el artículo 14.1 de la LTAIBG que señala que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: “k).- La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”.

En efecto, en el presente caso, procede la aplicación del referido límite legal por cuanto el Ministerio de Interior, en el momento actual, no ha adoptado ninguna decisión sobre el contenido u objeto de informe. Es decir, siendo el informe de la Abogacía del Estado un mero trámite u actuación previa a la toma de decisión del Ministerio de Interior, todavía no ha materializado decisión alguna.

De ahí que no proceda otorgar el acceso al informe de la Abogacía del Estado solicitado, a los efectos de garantizar el correcto desenvolvimiento del proceso de decisión administrativa, como indica el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el fundamento de derecho séptimo de su Resolución 311/2022 de 22 de septiembre de 2022, en relación con el acceso a un informe respecto una actuación administrativa dirigida a la transposición de una Directiva que no se había iniciado, en el momento de la presentación de la solicitud de acceso a dicho informe, señalando que procedía invocar frente a esta petición de acceso el límite legal del artículo 14.1 k) de la LTAIBG: “con el fin de salvaguardar la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, límite que



entronca con el principio de eficacia de la actuación pública y persigue garantizar a las autoridades públicas un espacio deliberativo libre de perturbaciones que puedan afectar a la decisión final orientada a satisfacer el interés general. Habida cuenta de que, en este caso, el proceso de adopción de decisiones, según se manifiesta expresamente, no sólo no está en curso, sino que ni siquiera se ha iniciado, este Consejo entiende que resulta de aplicación el límite del artículo 14.1.k) con el fin de proteger el correcto desenvolvimiento del proceso de decisión administrativa.”

*Expuesto lo anterior, y a los efectos de la aplicación el límite legal del artículo 14.1 k) de la LTAIBG a la solicitud de acceso al informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Interior, cabe citar el criterio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre la debida aplicación de los límites del derecho de acceso a la información pública, señalando al respecto su Resolución 825/2024:
(...)*

Por tanto, el CTBG requiere que la aplicación de los límites legales del derecho de acceso a la información pública, vaya precedido de la realización de 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), garantizando que la aplicación de estos límites legales se realice de forma proporcionada y justificada, en aras de no menoscabar de forma injustificada y desproporcionada el derecho de acceso a la información pública.

Partiendo de lo anterior y efectuado el test del daño, entendemos que debe prevalecer la aplicación del límite legal del artículo 14.1 k) de la LTAIPBG, frente al derecho de acceso a la información solicitada, puesto que en el acceso al informe de la Abogacía del Estado solicitado concurre un interés inferior, dado que dicho informe es un mero trámite o actuación dentro del proceso de toma de decisión administrativa que no condiciona, puesto que no es un informe vinculante, ni constituye la decisión sobre el fondo del asunto, frente al interés público superior que concurre en garantizar el espacio de libertad de decisión de los poderes públicos y el correcto desenvolvimiento de la toma de decisiones, lo que se garantiza con la denegación del acceso al informe de referencia mediante la aplicación del citado límite legal del artículo 14.1.k) de la LTAIBG.

Adicionalmente, otra circunstancia que debe ponderarse a favor de la aplicación del límite legal de referencia y denegación del acceso solicitado es la salvaguarda del deber del sigilo y secreto administrativo, a los que están sometidos los abogados



del estado en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento jurídico. En este sentido, el artículo 42 del Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General del Estado, regula los principios de actuación y obligaciones de los Abogados del Estado y del resto del personal de la Abogacía General del Estado en el desarrollo de las funciones, indicando en su letra m):
(...)

Expuesto lo anterior, cabe indicar que el respeto a estos deberes de sigilo y respeto administrativo conlleva que las funciones de asesoramiento jurídico y los informes evacuados en ejercicio de dichas funciones por los Abogados del Estado no puedan ser de general y público acceso, conllevando que dicho acceso este justificado cuando resulte patente un interés público superior en la divulgación de los informes emitidos. Lo que no queda acreditado en este caso, considerando que actualmente no se ha adoptado la decisión administrativa por el Ministerio de Interior sobre la retirada o la solicitud de reintegro de la subvención al SUP, siendo dicha decisión y no el informe de la Abogacía del Estado la que despliega todos los efectos jurídicos, considerando el carácter de mero trámite o actuación que cabe atribuir a dicho informe, en el proceso de decisión administrativa sobre la solicitud de reintegro de la subvención o retirada de la misma, así como la naturaleza no vinculante, ni preceptivo que tiene dicho informe, ni por ende condicionante de la decisión administrativa, que finalmente se vaya a adoptar el Ministerio de Interior.

En consecuencia, debe prevalecer el interés que concurre en la salvaguarda del citado deber de sigilo y secreto administrativo que atañe a los abogados del estado en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento, sin que, de acuerdo con lo expuesto, concurra causa justificativa alguna que legitime el menoscabo de estos deberes de sigilo y secreto administrativo mediante el acceso al informe solicitado.

En consecuencia, con fundamento en lo establecido en los artículos 14.1.k) de la LTAIBG, debe entenderse que no procede facilitar el acceso a la información solicitada».

5. El 21 de noviembre de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el mismo día en el que señala:

«(...) Alega ahora el ministerio que no puede entregar el informe por el límite de la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, ya que Interior no ha tomado aún una decisión al respecto tras leer el



contenido del informe. Eso no es óbice para denegar la solicitud por ese límite. Interior hace meses que tiene el informe y que puede tomar la decisión que considere. Además, no hay una fecha prevista de toma de decisión.

Por tanto, eso no es motivo para no entregar el informe. Sino se podría alegar ese motivo siempre y cuando no se comunique una decisión final públicamente, incluso durante años. Conocer el informe será fundamental para entender y fiscalizar la decisión que acabe tomando Interior o incluso para poder entender y fiscalizar la no toma de decisión por el momento. Por tanto, debe prevalecer el derecho de acceso.

Alega también el ministerio que no debe prevalecer el interés público al realizar el test de daño "dado que dicho informe es un mero trámite o actuación dentro del proceso de toma de decisión administrativa que no condiciona puesto que no es un informe vinculante, ni constituye la decisión sobre el fondo del asunto". Esto no es motivo suficiente tampoco para alegar que prevalece el límite. Los informes de la Abogacía del Estado no son vinculantes pero son fundamentales para la toma de decisiones y para conocer la legalidad y posibilidad de la toma de decisiones por parte de la Administración pública. Por tanto, y como se ha estimado en multitud de ocasiones anteriores, la ciudadanía tiene derecho a conocerlos (...).»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, 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](#)⁶ 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

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

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

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

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



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 al informe elaborado por la Abogacía del Estado en el Ministerio del Interior sobre la incidencia que tiene el acuerdo firmado entre la empresa Desokupa y el Sindicato Unificado de Policía (SUP) sobre las subvenciones de este último.

El Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, al que se derivó la solicitud por referirse a la AE, indicó en su resolución que no dispone de la información, al no constarle ningún informe. En la fase de alegaciones de este procedimiento, y a la vista de la reclamación, considera aplicable el límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG, subrayando que todavía no se ha adoptado decisión alguna por parte del Ministerio del Interior.

4. Sentado lo anterior, debe verificarse la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG (garantía de la confidencialidad en procesos de toma de decisión) que ha invocado la Administración para denegar el acceso solicitado, partiendo de la premisa de la necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites al derecho de acceso a la información, cuya aplicación, además, deberá justificarse de manera expresa y realizarse de forma proporcionada su aplicación; sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información, tal como exige la jurisprudencia, ya consolidada, del Tribunal Supremo —por todas, STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se añade la necesidad de que *«los límites previstos se apliquen 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», concluyendo que «solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013»—.

Asimismo, en la STS de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574) se puntualiza que *«[p]or tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate».*(FJ, 4º)

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.

5. Como este Consejo ha señalado en varias ocasiones el límite de la letra k) del artículo 14.1 LTAIBG debe interpretarse conforme al Convenio 205 del Consejo de Europa (Convenio de Tromsø), en el cual se prevé la protección de *«las deliberaciones entre autoridades públicas o en su seno relativas al examen de un asunto»* [art. 3.1.k)]. En la Memoria Explicativa del Convenio se indica que, aunque el objetivo general del Convenio es fomentar la participación pública en la toma de decisiones, el propósito de esta limitación es el de preservar la calidad de la toma de decisiones, al permitir una cierto *"espacio libre para la reflexión"*.

De conformidad con ello, se ha reconocido que es preciso tener en cuenta la necesidad de garantizar a las autoridades públicas un espacio deliberativo libre de perturbaciones que puedan afectar a la decisión final orientada a satisfacer el interés general, exigencia estrechamente relacionada con el principio constitucional de eficacia de la actuación pública (art. 103.1 CE) y que encuentra reflejo en el límite del artículo 14.1.k) LTAIBG. Al mismo tiempo se ha subrayado que, este límite, al igual que los demás legalmente establecidos, tiene que interpretarse y aplicarse en sentido estricto, por lo que su vigencia ha de quedar circunscrita al tiempo estrictamente necesario para alcanzar la finalidad perseguida, de tal modo que la limitación del



derecho de acceso a la información basada en este límite habrá de tener un carácter temporalmente limitado, coincidente con la necesidad de protección de los bienes jurídicos afectados.

6. En este caso, el órgano requerido, aparte de realizar una serie de consideraciones sobre la función consultiva de la Abogacía del Estado, justifica la concurrencia del límite invocado en el hecho de que el Ministerio del Interior no ha adoptado aún ninguna decisión acerca de la cuestión objeto del informe.

Pues bien, sin necesidad de entrar a valorar todas las manifestaciones contenidas en las alegaciones del Ministerio, este Consejo considera que, en este caso, el órgano reclamado ha justificado de forma adecuada y suficiente la concurrencia del límite de la letra k) del artículo 14.1 LTAIBG con arreglo a la doctrina anteriormente expuesta. En tanto no se haya adoptado una decisión administrativa sobre el asunto que es objeto del informe, prevalece la protección del normal desenvolvimiento del proceso decisorio libre de interferencias externas.

En consecuencia, por las razones expuestas, se debe desestimar de la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES.

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

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>



en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0244 Fecha: 04/03/2025

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