



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**Número y fecha de resolución:** indicados al margen.

**Número de expediente:** 1991/2024

**Reclamante:** [REDACTED]

**Organismo:** MINISTERIO DEL INTERIOR.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

**Palabras clave:** expediente administrativo, informes AE y SGT, ocupación, sindicato policial, artículos 13 y 18.1.b) LTAIBG.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 16 de septiembre 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](#)<sup>1</sup> (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.»*

2. El Ministerio, tras haber acordado una ampliación de plazo de un mes, de conformidad con el artículo 20.1 LTAIBG, dictó resolución el 11 de noviembre de 2024 en los siguientes términos:

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



«1. Por lo que se refiere al acceso al informe elaborado por la Abogacía del Estado, se ha dado traslado al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, del que depende la Abogacía General del Estado, competente para resolver las solicitudes de acceso a los informes y demás documentación generada por los Abogados del Estado en el ejercicio de sus funciones de asistencia jurídica al Estado, de acuerdo con la disposición adicional tercera del Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General del Estado.

2. Por otra parte, desde la División de Personal de la Dirección General de Policía se participa que no dispone copia ni ha leído informe alguno realizado por la Abogacía del Estado o la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior al respecto.

Por otro lado, tampoco esa División de Personal ha tenido acceso ni conocimiento formal, más allá de las noticias aparecidas en los medios de comunicación, del acuerdo mencionado entre el SUP y Desokupa, dos entidades jurídicas con plena capacidad de obrar, por lo que no es posible valorar la validez de los posibles aspectos que se recojan y que afecten o recaigan bajo el ámbito de competencias propio de la División de Personal de la DG de Policía.

Asimismo, esa División no tiene constancia de la existencia de funcionarios policiales que participen como instructores en dichos cursos. Sin embargo, en caso de incumplimiento por parte de algún funcionario policial, del régimen de incompatibilidades que se establece en el artículo 15 de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, se aplicarían las medidas de régimen disciplinario oportunas, previo expediente instruido al efecto.

3. Solicita igualmente el acceso al informe de la Secretaría General Técnica sobre el asunto. Sin embargo, lo que realmente se emitió fue una nota interior en la que quien suscribe, titular de la Secretaría General Técnica, expuso informal y confidencialmente su opinión personal respecto del acuerdo entre el SUP y Desokupa, a efectos de contribuir a que el Ministro del Interior, a la vista de la información publicada por diversos medios de comunicación, se formara criterio sobre su alcance, al margen de cualquier procedimiento y sin que haya servido de motivación para la adopción de decisión alguna. El acuerdo entre esta organización sindical y la entidad Desokupa es un acuerdo entre dos entidades sujeto al Derecho privado.

Por ello, se considera que en relación con esta solicitud es aplicable la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) de la LTAIBG, referente a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones,



resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, de acuerdo con el criterio interpretativo CI/006/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.»

3. Mediante escrito registrado el 12 de noviembre 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:

«(...) Uno de los puntos era "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". Sobre el mismo no resuelve el ministerio nada ni alega nada para no entregar lo solicitado. Tal y como se explicó en prensa tras lo comunicado por Interior, "la Dirección General de la Policía ha iniciado un expediente informativo para examinar el acuerdo entre el SUP y Desokupa", como se puede ver, por ejemplo, aquí: <https://www.publico.es/politica/interior-estudia-acuerdo-desokupa-afecta-subvenciones-recibe-sup.html> Los resultados de ese informe son de evidente interés público y se debería estimar mi solicitud en ese punto.

El otro punto que reclamo es la solicitud del informe elaborado por "la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior sobre este acuerdo entre el SUP y Desokupa". Inadmite Interior este punto de mi solicitud alegando que lo realizado en realidad era una nota interna y por tanto se trataría de información de carácter auxiliar. No tiene sentido esa inadmisión cuando Interior había ampliado el plazo para resolver mi petición.

Tampoco tiene sentido cuando Interior públicamente y a los medios de comunicación había hablado de ese informe. Como puede verse aquí, por ejemplo: <https://elpais.com/espana/2024-08-07/interior-estudia-si-retira-subvenciones-al-sindicato-policia-sup-por-el-acuerdo-con-desokupa.html>, donde se recoge que "Interior solicitó sendos informes a la Abogacía del Estado y la Secretaría General Técnica del ministerio que son los que han dado pie a las medidas anunciadas este miércoles". Interior encargó ese informe para tomar decisiones al respecto y, por tanto, en ningún caso se puede considerar que lo solicitado sea una nota interna de carácter auxiliar. Es un informe que ha servido para que el ministro se informe sobre

---

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



*un asunto de interés público y decida como actuar. Por tanto, no es información auxiliar y se debe estimar mi solicitud también en ese punto.(...).»*

4. Con fecha 12 de noviembre 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 28 de noviembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

*«(...) II. Respecto al acceso al supuesto “expediente abierto por el Ministerio del Interior” al SUP, como ya se informó, la División de Personal de la Dirección General de la Policía no ha tenido acceso al acuerdo entre esta organización sindical y la entidad Desokupa, es decir, un acuerdo entre dos entidades privadas, por lo que no ha sido posible valorar la validez de los posibles aspectos que en él se recojan, si bien, en caso de incumplimiento por parte de algún funcionario policial del régimen de incompatibilidades establecido en la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, se aplicarían las medidas disciplinarias correspondientes, previo expediente instruido al efecto.*

*Por otra parte, frente a la solicitud de acceso al que el reclamante denomina informe de la Secretaría General Técnica, aportando para ello diferentes informaciones aparecidas en ciertos medios de comunicación, a cuya calificación otorga mayor crédito que a la explicación que se le ofreció desde este Departamento, no puede sino reiterarse que lo único que se emitió fue una nota interior en la que se exponía de manera informal la opinión personal del titular de la Secretaría General Técnica respecto del acuerdo entre el SUP y Desokupa a partir de la escasa información a la que se había accedido a través de la prensa, a efectos de contribuir a que el Ministro del Interior se formara criterio sobre su alcance. No se conocía entonces y sigue sin conocerse el texto del referido acuerdo, celebrado -como se indica más arriba- entre dos entidades con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, sujetas al Derecho privado, al parecer sobre actividades formativas desarrolladas por una de ellas que pudieran ser del interés de la otra. La nota se emitió al margen de cualquier procedimiento, y no se tiene constancia de que haya servido de motivación para la adopción de decisión alguna.*

*Y ello con independencia de lo que hayan podido publicar determinados medios de comunicación que cita el reclamante y de cómo se haya podido calificar la nota informativa de referencia. De acuerdo con la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no es la denominación que los medios de comunicación o sus*



fuentes hayan dado a la nota informativa (calificándola de informe) lo determinante de su naturaleza.

*Precisamente en relación con esto último, en lo que respecta a la concurrencia de la causa de inadmisión del art. 18.1 b) de la LTBG, se mantiene que es plenamente aplicable a este supuesto. Tal como señaló el Consejo de Transparencia en su Criterio Interpretativo CI/006/2025, una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

*(...)*

*A juicio de esta Secretaría General Técnica, la nota informativa emitida puede subsumirse en varios de los supuestos mencionados, concretamente en los supuestos 1, 4 y 5. En efecto, tal como se ha expuesto, no se emitió un informe de la Secretaría General Técnica, sino una nota informativa que expresaba la opinión personal del titular de dicho órgano sobre una información aparecida en la prensa sobre la que, a falta de conocer el mencionado acuerdo, sólo se podían realizar reflexiones de carácter general; dicha nota en absoluto constituía un trámite de un procedimiento que ni siquiera se ha iniciado, y, por tanto, mucho menos ha servido de motivación de una decisión final. Respecto a esto último, es imposible conocer, o al menos esta Secretaría General Técnica desconoce, la influencia que la mencionada nota informativa haya podido tener en relación con el posicionamiento del Ministerio del Interior ante el acuerdo entre el SUP y Desokupa. Se reitera que no se tiene constancia de que se haya iniciado ningún procedimiento que tenga por objeto dicho acuerdo.*

*Nos encontraríamos ante un supuesto similar al de otras resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como la 270/2021 (3 de agosto de 2021, FJ 4º) o la 516/2021 (26 de noviembre de 2021, FJ 3º) (...).»*

5. El 29 de noviembre de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 16 de enero de 2025 en el que señala:

*«Estoy en desacuerdo con lo alegado por Interior y solicito se siga adelante con el presente procedimiento. Como ya he comentado en mi reclamación, fue el propio Ministerio del Interior quien anunció la apertura de ese expediente y la elaboración del informe por parte de la Secretaría General Técnica. No sentido que ahora se amparen en decir que en realidad era una "nota interior". Menos aún que digan que*



la misma recogía "de manera informal la opinión personal del titular de la Secretaría General Técnica". Los directivos de la Administración no hacen notas o informes con su opinión "personal" e "informal", son opiniones del cargo y es formal ya que se utiliza precisamente para hacer llegar a esa documentación al ministro para que tomara las decisiones que considerara oportunas. Más cuando se le pidió por parte de sus superiores a la SGT. Por tanto, la documentación a este respecto debe ser pública. La nota no se emitió al margen de ningún procedimiento como dice Interior, sino que se hizo porque según anunció el propio ministerio estaba estudiando la apertura de un expediente y la investigación del caso. Por tanto, es evidente el interés público de lo solicitado, que no se trata de información auxiliar y que lo que llaman nota es lo que este solicitante ha pedido como "copia de los informes elaborados por la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior sobre este acuerdo" y, por tanto, debe ser entregado.

Sobre la otra parte de mi solicitud: "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", Interior solo alega que no ha accedido a una copia del informe pero no informa nada sobre lo que se pide del expediente que ellos mismos anunciaron. Por tanto, pido que se estime mi reclamación y se inste a Interior a entregarme realmente lo solicitado en ambos puntos.(...)

El propio ministerio confirmó que finalmente había abierto ese expediente y que lo abrió debido a los informes de la SGT y la Abogacía del Estado. Por tanto, el expediente existe y se me debe entregar la información que he pedido sobre el mismo y eso también demuestra que el informe de la SGT no es información auxiliar y también se me debe entregar.

Dejo algunos ejemplos de lo recogido en prensa (...)».

## 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,

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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



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, 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 el acceso a información sobre el acuerdo firmado por el Sindicato Unificado de Policía (SUP) y la empresa Desokupa; en particular, el resultado y las conclusiones del expediente incoado por el Ministerio del Interior para una eventual retirada de subvenciones y las copias de los informes elaborados por la Secretaría General Técnica y la Abogacía del Estado en el Departamento.

El Ministerio requerido, tras haber acordado una ampliación de plazo de un mes, dictó resolución en la que indica, respecto al resultado y conclusiones del expediente, que no tiene conocimiento del acuerdo firmado ni constancia de la existencia de instructores en el procedimiento; y respecto a la copia de los informes, que se ha dado traslado de la solicitud al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes del que depende la Abogacía General del Estado, así como que lo que realmente se emitió por el Secretario General Técnico del MIR fue una nota interior.

---

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



En la fase de alegaciones de este procedimiento, reitera la argumentación y añade, respecto a la nota interior, que resulta aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 181.1.b) LTAIBG (información de carácter auxiliar o de apoyo).

4. Con carácter previo debe recordarse que la ampliación de plazo para resolver prevista en el artículo 20 LTAIBG, según el criterio CI/005/2015, de 14 de octubre, de este Consejo *«(...)por tratarse de una excepción al plazo general, deberá ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada»*. La correcta aplicación de esta ampliación del plazo, que debe utilizarse razonablemente y ser objeto de una interpretación restrictiva, se ciñe a dos supuestos: (i) *«el volumen de datos o informaciones»* y (ii) *«la complejidad de obtener o extraer los mismos»*; debiéndose justificar su concurrencia de forma expresa y en relación con el caso concreto.

Por ello, no resulta ajustada a Derecho una ampliación del plazo, como la aquí acordada, en la que ni se justifica expresamente su necesidad -pues no resulta suficiente en este sentido la alusión a que es preciso recopilar información de varios Ministerios- ni se aprecia, por otro lado, el carácter voluminoso o complejo de la información interesada.

A lo anterior se añade que resulta abiertamente contrario a la finalidad del artículo 20.1 *in fine* LTAIBG ampliar el plazo ordinario para, finalmente, no proporcionar la información solicitada, como ocurre en este caso en el que la ampliación del plazo da lugar a la aplicación de una causa de inadmisión de la solicitud. La ampliación del plazo únicamente está justificada cuando se reconozca el derecho de acceso y se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida, prepararla y ponerla a disposición del solicitante, no debiendo extenderse nunca más allá del tiempo estrictamente necesario para estos fines.

5. Sentado lo anterior, en lo referente a la primera cuestión (resultado y conclusiones del expediente), conviene recordar que el artículo 13 LTAIBG, antes transcrito, determina que el objeto del derecho de acceso a la información pública son los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados por haberla elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, por lo que la existencia previa de la información en su ámbito de competencias es condición necesaria para el reconocimiento del derecho.

En este caso, el Ministerio señala, tanto en la resolución como en las alegaciones posteriores, que no ha tenido acceso al acuerdo entre el SUP y la empresa Desokupa



más allá de las noticias publicadas en los medios de comunicación, por lo que, de acuerdo con lo expuesto, la reclamación se desestima en este punto.

6. En lo que concierne a la copia de los informes emitidos por la Abogacía del Estado en el Departamento, consta, efectivamente, que la petición se envió al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, y así quedó reflejado en la resolución desestimatoria R CTBG 244/2025, de 4 de marzo, correspondiente al expediente 918/2024.
7. En lo concerniente al informe emitido por la Secretaría General Técnica, corresponde valorar la aplicación del artículo 18.1.b) LTAIBG, que permite la inadmisión de las solicitudes *«referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas»*, invocado por el Ministerio en la fase de alegaciones del procedimiento.

Conviene recordar, en este punto, que el momento para invocar y justificar la aplicabilidad de una determinada causa de inadmisión es la resolución sobre el acceso y no con posterioridad, con ocasión de la remisión del expediente y del informe. Sentado lo anterior debe reiterarse, por un lado, 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»* —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)—; y, por otro lado, que la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación).

Así 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.



También se advierte, siendo esta advertencia determinante, que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación»*. En este sentido, debe subrayarse que los informes auxiliares *«son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados»* —Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

8. En este caso, el Ministerio pone de manifiesto que no existe informe de la Secretaría General Técnica como tal, sino que el titular emitió una nota en la que expuso de modo informal y confidencial su opinión respecto al acuerdo formalizado entre dos entidades de derecho privado con el fin de que el órgano competente se formara un criterio sobre su alcance a partir de lo publicado en los medios de comunicación, sin que se haya tramitado procedimiento administrativo y sin que haya servido para la adopción de decisión alguna; por lo que, no existiendo motivos para poner en duda lo declarado en un documento oficial, se ha de reconocer el carácter auxiliar o de apoyo en la nota interior de acuerdo con lo señalado en el Criterio Interpretativo 006/2015.
9. En conclusión, a la vista de cuanto antecede y en aplicación de los artículos 13 y 18.1.b) LTAIBG, procede desestimar la reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR.

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

---

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



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: 2025-0298 Fecha: 17/03/2025

---

<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>