



Resolución 704/2018

S/REF: 001-030166

N/REF: R/0704/2018; 100-001935

Fecha: 20 de febrero de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Instrucción Secretaría de Estado de Seguridad

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la 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), con fecha 22 de octubre de 2018, la siguiente información:

La instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad para unificar criterios en la práctica de determinadas diligencias y en la interpretación de algunas infracciones tipificadas en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

En concreto, me refiero a la instrucción o instrucciones que, según la información publicada en diferentes medios, se remitieron la semana pasada (15-21 de octubre de 2018) a las fuerzas

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

de seguridad (ejemplo, <https://www.efe.com/efe/espana/portada/grabar-a-agentes-no-esinfraccion-si-afecta-su-seguridad-o-las-operaciones/10010-3783527>)

2. Mediante resolución de fecha 26 de octubre de 2018, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó a la interesada en los siguientes términos:

La Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), establece en su artículo 3, en consonancia con el mandato constitucional previsto en el artículo 103.1 de nuestra Carta Magna:

1. Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

En este contexto el artículo 6.1 de dicha norma, señala:

Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio.

Cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dispone:

Artículo 7. Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

a) Las directrices. Instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.

La Instrucción solicitada, tiene como objeto unificar criterios en la práctica de determinadas diligencias por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como en relación con la interpretación de ciertas infracciones tipificadas en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, para el mejor cumplimiento de sus fines en aras de garantizar la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, y ofrecer, a la vez, la necesaria seguridad jurídica a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de la función conforme a las atribuciones a tal efecto

conferidas por el artículo 104 de la Constitución Española, en el marco de lo dispuesto para ello por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En este sentido dicha Instrucción, está única y exclusivamente dirigida a los subordinados del órgano administrativo emisor de la misma, el cual en el ejercicio de su poder jerárquico, pretende establecer las pautas por las que se han de guiar los citados cuerpos policiales al objeto de conseguir la finalidad pretendida. No se trata por tanto de una disposición de carácter general, de manera que en ningún caso puede asimilarse a un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos y de conocimiento obligado para los mismos, careciendo por tanto de efectos vinculantes fuera del ámbito al que se circunscribe, ello sin perjuicio de que los ciudadanos, cuando puedan resultar afectados por la actuación de los correspondientes órganos administrativos, puedan interponer los recursos o acciones que a su derecho convengan, al amparo del ordenamiento jurídico y bajo la tutela de los órganos jurisdiccionales.

Así, el Tribunal Supremo, entre otras, en las sentencias de 26 enero 2007, de 24 de mayo y 27 de noviembre de 1989, y 10 de febrero de 1997, viene afirmando que:

«..las Circulares e Instrucciones constituyen resoluciones administrativas que se engarzan en el ámbito propio de organización administrativa con base en el principio de jerarquía que gobierna su estructura, con un contenido y finalidad específicos en cuanto actos y directrices no incluíbles en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

En esta línea, la reciente sentencia de esta Sala y Sección, de 7 de junio de 2006, Rec. 383712000, precisa que "el carácter normativo o no que haya de atribuirse a una determinada decisión de un órgano administrativo no depende solo de la clase de materia sobre la que verse. Lo verdaderamente decisivo es el alcance y significación que su autor otorgue a dicha decisión".

Esto último comporta que, cuando la decisión tenga como únicos destinatarios a los subordinados del órgano administrativo, y exteriorice por ello pautas para la futura actuación administrativa que dichos subordinados hayan de realizar, habrá de admitirse que lo que se está dictando no es un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos sino una de esas instrucciones u órdenes de servicio que autoriza y regula el citado artículo 21 de la LRJIPAC (actual art. 6.1 LRJSP).

En este segundo caso se tratará, ..., de simples directrices de actuación, dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídica que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos. Y,

paralelamente, la correspondiente decisión tendrá una eficacia puramente interna y carecerá de valor vinculante para las personas cuya situación jurídica resulte afectada por esos posteriores actos administrativos que puedan dictarse, las cuales podrán combatir, a través de los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales, la validez de los criterios que hayan sido aplicados en esos concretos actos administrativos que individualmente les afecten».

Las Instrucciones, tal como afirma el alto tribunal, se limitan a orientar la actividad de los órganos subordinados en ese aspecto concreto, sin pretender regular normativamente la conducta de los ciudadanos, ni desplegar efectos vinculantes para los mismos, teniendo como únicos receptores a los órganos jerárquicamente subordinados a los que imparte unos determinados criterios de actuación. Es por ello que la difusión de la citada Instrucción, ya sea publicando o facilitando su contenido a personas ajenas a quienes va dirigida, sería inadecuado e impropio, teniendo en cuenta sus destinatarios, el ámbito de aplicación, la finalidad que persigue, y la ausencia de efectos jurídicos para el solicitante que pudieren motivar un legítimo interés o derecho a su conocimiento.

A ello se suma el hecho de que las actuaciones que se pretenden regir con la citada Instrucción, se enmarcan dentro las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, atribuidas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en aras de proteger los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, cuya misión podría resultar ineficaz o verse perjudicada, si se permitiere o facilitarse un libre acceso al contenido de la misma.

Teniendo en cuenta lo expuesto, la petición formulada queda fuera de lo establecido en el artículo 7.a) de la LTAIPBG, y asimismo le serían aplicables entre otras, las limitaciones establecidas en el artículo 14.b) y g) de la citada Ley.

Consta en el expediente que la notificación de dicha resolución se produjo el 29 de octubre de 2018.

3. Con fecha 28 de noviembre de 2018, la reclamante presentó al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que manifestaba, que:

PRIMERO: Irrelevancia de aplicación del artículo 7a) de la Ley 19/2013.

La resolución argumenta la denegación basándose en que la información solicitada queda fuera de lo establecido en el artículo 7a) de La Ley 19/2013. Sin embargo, este artículo se

refiere a la obligación de publicar de forma activa información de relevancia jurídica y no tiene relevancia alguna para resolver mi solicitud de acceso a la información.

La Ley 19/2013 regula en el capítulo II la publicidad activa y en el capítulo III el derecho de acceso a la información. Son dos formas o cauces para acceder a la información pública diferenciadas y complementarias.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) ha clarificado esta situación en varias ocasiones. Entiendo que el Ministerio del Interior conoce este hecho puesto que se menciona, entre otras, en la Resolución R/0542/2017 del 3 de marzo de 2018 relativa a información solicitada a este mismo Ministerio que recoge, además, jurisprudencia al respecto:

Toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". (Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO38/2016) "una y otra forma de obtención de información, -publicidad activa y publicidad pasiva-, previstas en la Ley en capítulos distintos no tienen por qué tener los mismos contenidos", (Sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de mayo de 2017 dictada en el recurso de apelación nº 16/2017)

SEGUNDO: Existencia de un interés legítimo en base a la Ley 19/2013.

Las menciones que realiza el Ministerio del Interior en su resolución respecto a que las instrucciones no generan efectos jurídicos sobre mi persona que pudieran motivar un legítimo interés o derecho a su conocimiento son contrarias a la ley 19/2013 y suponen una clara vulneración de mi derecho a acceder a la información.

(...)

No podemos compartir el argumento señalado por el MINISTERIO DEL INTERIOR que entiende que la información encuadrable en ese precepto debe limitarse a aquella que produzca un efecto jurídico directo en el ámbito concreto, en este caso, se entiende, del solicitante. Este argumento no es sostenible, en primer lugar por cuanto dicha apreciación significaría hacer depender de la condición/cualidad o motivación del solicitante de información que, como bien sabe el MINISTERIO DEL INTERIOR, no es determinante a la hora de analizar una solicitud de información en la medida en que no es necesaria que la misma se encuentre motivada.

TERCERO. No aplicación del artículo 14 Ley 19/2013 y del Criterio Interpretativo del CTBG 2/2015, de 24 de junio de 2015 sobre los límites al derecho de acceso a la información.

La Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior en el ejercicio de sus funciones ha elaborado la instrucción para unificar criterios en la práctica de determinadas diligencias y en la interpretación de algunas infracciones tipificadas en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana y obra en su poder. Queda claro que estoy solicitando acceso a información pública que contempla la definición establecida en el artículo 13 de la Ley 19/2013.

Por lo tanto, se presume que en principio es información pública a no ser que concurra algún límite o causa de inadmisión legalmente establecidos. (...)

Respecto al test de daño. En este caso, la citada resolución se limita a decir que a la información solicitada le serían aplicables entre otras las limitaciones establecidas en el artículo 14 b) y g) de la citada Ley.

• Artículo 14. b) relativo a la defensa, la resolución no aporta más información que la mención del artículo.

• Artículo 14 g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. La resolución se limita a mencionar que las actuaciones que se pretenden regir con la citada instrucción, se enmarcan dentro de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control atribuidas a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en aras de proteger los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, cuya misión podría resultar ineficaz o verse perjudicada, si se permitiere o facilitase un libre acceso al contenido de la misma. Sin embargo, no especifica qué perjuicio concreto, definido y evaluable tendría el acceso a la instrucción.

Respecto al test de interés público, atendiendo al texto de la resolución del Ministerio del Interior, ni siquiera se ha considerado. En este sentido, tal y como ha señalado el CTBG en varias ocasiones, la LTAIBG tiene como finalidad, en palabras de su Preámbulo, someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, permitir que los ciudadanos conozcan cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

Según la información publicada en prensa, la Secretaría de Estado de Seguridad ha redactado esta instrucción para unificar criterios en la práctica de determinadas diligencias por parte de los agentes, como los cacheos, y en la interpretación de algunas infracciones tipificadas en la Ley de Seguridad Ciudadana 4/2015.

El objetivo de mi solicitud es precisamente conocer aspectos concretos sobre los criterios prácticos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad relativas a la Ley 4/2015, en actuaciones que afectan a derechos y libertades fundamentales en casos como:

- *la identificación de personas (artículo 16)*
- *los registros corporales externos de personas en vías públicas (artículo 20)*
- *las actuaciones e intervenciones ante el ejercicio del derecho de reunión y de manifestación pacífica (artículo 23).*
- *la consideración como infracción la grabación de agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Art. 36.23).*
- *la consideración como infracción las faltas de respeto a un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (37.4)*

Considero que tengo derecho a saber los criterios operativos de actuación que siguen las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado a la hora de identificarme, registrarme, reunirme o manifestarme, o grabar actuaciones de los agentes para conocer si se ajustan y respetan mis derechos y si mis actuaciones pueden incurrir en infracciones y conllevar una sanción.

Es decir, el conocimiento de estos criterios es necesario y tiene un claro interés público puesto que aporta seguridad jurídica -no sólo a los Miembros y Fuerzas de Seguridad del Estado sino también a los ciudadanos- acerca del marco en el que quedarían amparadas las actuaciones y permite conocer si las mismas se adecúan a la normativa vigente y si se respetan los derechos afectados por la Ley 4/2015 que están constitucionalmente protegidos (como la dignidad, libertad de expresión, privacidad, reunión y manifestación, entre otros) y que también son objeto de protección internacional en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 o en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales de 1966.

Así mismo, me gustaría señalar que parece que se trata de información que ya ha sido proporcionada a medios de comunicación. Según la instrucción, a la que ha tenido acceso Efe, el objetivo es garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, a la vez que ofrecer la necesaria seguridad jurídica de los agentes en el ejercicio de sus funciones (<https://www.efc.com/efe/espana/portada/grabar-aagentes-no-esinfraccion-si-afecta-su-seguridad-o-las-operaciones/10010-3783527>).

Dada la homogeneidad en las noticias que han aparecido en diversos medios parece que se ha realizado la difusión desde los departamentos de prensa del Gobierno (nota de prensa o nota informativa). De ser así, resulta cuanto menos preocupante que para conocer aspectos

concretos que afectan al ejercicio de mis derechos y libertades fundamentales lo tenga que hacer a través de medios de comunicación y no de fuentes oficiales.

CUARTO: No aplicación del artículo 16 Ley 19/2013 relativo al acceso parcial.

La resolución del Ministerio también contraviene este artículo que establece que En cualquier caso si no cupiera el otorgamiento del acceso a la totalidad de la información se concederá acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.

El Ministerio no ha valorado esa opción y aplicado este artículo sino que se ha limitado a denegar el acceso a la totalidad de la información.

QUINTO: Incumplimiento reiterado de la ley 19/2013

Según las Resoluciones del CTBG dirigidas al Ministerio del Interior y citadas en mi reclamación, el Ministerio ya conocía antes de responder mi solicitud de acceso a la información los criterios de aplicación e interpretación de la ley que realiza el CTBG-organismo que tiene legalmente encomendada esta función- así como la jurisprudencia al respecto. Aún así, contraviene todos ellos y emite una respuesta que no se ajusta a derecho.

Esta actuación por parte del Ministerio vulnera mi derecho de acceder a la información no sólo por la denegación de la información en sí (aplicando e interpretando la ley 19/2013 de manera arbitraria y reiterando unos argumentos que conoce que no se ajustan a derecho), sino por la consecuente dilación en el proceso contraviniendo también la Observación general Nº 34 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas relativa al Artículo 19 sobre Libertad de opinión y libertad de expresión que establece que Los Estados partes deberían hacer todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esa información.

4. Con fecha 30 de noviembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada el 28 de diciembre de 2018, el citado departamento Ministerial realizó, en resumen, las siguientes alegaciones :

•Primera: -"Irrelevancia de aplicación del artículo 1a) de la Ley 19/2013".

Respuesta:

Según la interesada, "... este artículo se refiere a la obligación de publicar de forma activa información de relevancia jurídica y no tiene relevancia alguna para resolver mi solicitud de acceso a la información".

Lo que se pretende poner de manifiesto a la interesada, es que el concepto de información pública que refiere el artículo 13 de Ley 1912013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), no puede ser concebido como un concepto ilimitado, puesto que no toda información pública puede estar a disposición de los interesados, bien porque haya sido objeto de publicidad, o porque se pueda acceder libremente a su contenido por otra vía (publicidad activa o pasiva) y que con independencia de su consideración, ambas confluyen en un mismo objetivo, cual es el acceso a la correspondiente información.

En este sentido, y en lo que respecta a su difusión pública, hay que señalar que la información solicitada no es objeto de publicidad al tratarse de actos que carecen de relevancia jurídica, por lo que la misma no se halla incluida en lo dispuesto en el artículo 7.a) remitiéndonos a lo expuesto en su día en la respuesta a la consulta formulada por la interesada, por cuanto se expusieron motivadamente los criterios por los que se desestimaba la misma, y que a continuación se reproducen: (...)

•Segunda: *"Existencia de un interés legítimo en base a la Ley 19/2013".*

Respuesta:

La desestimación de la solicitud, no incide en la carencia de motivación a la que alude la interesada, sino al contenido y sujetos a los que se dirige, tal como ha quedado expuesto, puesto que se trata de pautas o procedimientos de actuación en determinadas materias, y en tal sentido afectan únicamente a los integrantes de las FCSE que desempeñan sus funciones en el ámbito de la seguridad ciudadana, careciendo de trascendencia y efectos, para quienes, incluso perteneciendo a dichos Cuerpos de Seguridad, no desempeñen tales cometidos.

•Tercera: *"No aplicación del artículo 14 Ley 1912013 y del Criterio Interpretativo del CTBG 212015, de 24 de junio de 2015 sobre los límites al derecho de acceso a la información".*

Respuesta:

Para la interesada, los límites en su día expuestos en la respuesta a su consulta [(arts. 14.b) y 14.g) de la LTAIPBG] no aportan entidad suficiente frente a su derecho de acceso, al que califica de interés público superior, basado entre otros en: "...conocer aspectos concretos

sobre los criterios prácticos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad relativas a la Ley 412015, en actuaciones que afectan a derechos y libertades fundamentales...". Alegando asimismo que: "... tengo derecho a saber los criterios operativos de actuación que siguen las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado a la hora de identificarme, registrarme, reunirme o manifestarme, o grabar actuaciones de los agentes para conocer si se ajustan y respetan mis derechos y si mis actuaciones pueden incurrir en infracciones y conllevar una sanción".

Como ya se ha hecho constar, la Instrucción en ningún momento afecta a los derechos u obligaciones de los ciudadanos, siendo irrelevante jurídicamente, puesto que en nada influye en la normativa a la que se refiere, sin más pretensión que, dentro del respeto a lo dispuesto en la LOPSC, y al resto del Ordenamiento Jurídico, así como a la doctrina jurisprudencial, tratar de que las FCSE, cumplan de la mejor manera posible su función, en aras de garantizar la seguridad pública, a través de criterios y procedimientos de actuación uniformes, adaptados y sometidos a la normativa vigente.

Ello no es óbice, como antes se ha mencionado, a que se puedan interponer las correspondientes acciones legales, por quienes consideren que sus derechos o intereses han resultado lesionados por la actuación de los funcionarios policiales, derivada del cumplimiento de su función.

En este contexto, y teniendo en cuenta la especificidad de la materia que ha sido objeto de solicitud, no procede equiparar la misma a un ámbito propio o semejante al del resto de Administraciones Públicas, sino incardinada en la seguridad ciudadana, la cual se configura como uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho, y es en ese marco de defensa y protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, donde se circunscribe la Instrucción que ha sido objeto de solicitud, y en ningún caso a vulnerar los derechos o libertades, que se tiene la misión de proteger, o a imponer nuevas infracciones o sanciones, de cuya competencia se carece, como parece dar a entender la solicitante, al alegar dentro de ese "interés público superior", que motiva su petición, "... conocer si se ajustan y respetan mis derechos y si mis actuaciones pueden incurrir en infracciones y conllevar una sanción".

Es por ello que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 105.b) de la Constitución, la información solicitada se halla sujeta a los límites de acceso que se establecen en el artículo 14 apartados b) y g) de la LTAIPBG, puesto que de lo contrario, la labor a realizar por las FCSE como garantes de la seguridad ciudadana, se vería perjudicada, al possibilitarse que cualquier persona, pueda conocer los procedimientos, pautas de actuación, y directrices que siguen

las FCSE, en su ejercicio profesional, poniéndose de manifiesto, publicando o permitiendo el acceso, a los documentos que bien se trate de Instrucciones, Ordenes de Servicio, manuales operativos, etc., tienen como finalidad, dotar a dichos funcionarios policiales, de los conocimientos necesarios, que enfoquen y armonicen su proceder, y les confiera a su vez la seguridad jurídica, que precisa su ejercicio profesional.

Como elemento definitorio de esa restricción o limitación de acceso a su contenido, es de reseñar que las Instrucciones emanadas de esta Secretaría de Estado de Seguridad, dirigidas a los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se enmarcan en el ámbito de defensa y seguridad, cuya competencia le ha sido atribuida, quedando concreta y específicamente circunscritas a determinados cometidos o ámbitos de actuación de sus miembros, por lo que incluso quienes aun perteneciendo a dichos cuerpos policiales, sean ajenos al cuerpo o especialidad o en su caso no desempeñen los cometidos para los que se dirige, les está asimismo vetado el acceso a su contenido.

Ha de valorarse, en suma, la preeminencia del interés general, que supone el poder garantizar la seguridad ciudadana, cuya finalidad no solo se vería truncada sino puesta en peligro, si se permitiese el libre acceso al contenido de los instrumentos o medios para llevarlo a cabo, como el que es objeto de la presente solicitud."

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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 Gobierno](#)², la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)³, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "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".

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el caso que nos ocupa, el objeto de la solicitud es, como define minuciosamente el propio Ministerio, la instrucción que *tiene como objeto unificar criterios en la práctica de determinadas diligencias por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como en relación con la interpretación de ciertas infracciones tipificadas en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, para el mejor cumplimiento de sus fines en aras de garantizar la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, y ofrecer, a la vez, la necesaria seguridad jurídica a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de la función conforme a las atribuciones a tal efecto conferidas por el artículo 104 de la Constitución Española, en el marco de lo dispuesto para ello por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

Entrando en el fondo del asunto, hay que señalar que el MINISTERIO DEL INTERIOR, después de analizar la naturaleza jurídica de la información solicitada, concluye que la misma no se encuentra incardinada en el art. 7 de la LTAIBG- que prevé la publicación proactiva de determinada información de carácter jurídico- y, en base principalmente a este argumento y a que- si bien mencionado secundariamente- considera de aplicación varios límites al acceso, deniega la información.

En primer lugar, ha de recordarse a la Administración que el hecho de que una información no se encuentre dentro de las materias de publicidad activa no puede considerarse un argumento para denegar su acceso. Así, el legislador ha identificado la información que considera debe estar disponible para los ciudadanos sin necesidad de que éstos la soliciten y, por otro lado, garantizar el derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos. Este derecho puede venir referido tanto a información que ya se encuentre publicada- en cuyo caso, podrá remitirse al interesado el enlace donde se encuentre la publicación- o bien a información que no haya sido objeto de publicación.

En este sentido, debe recordarse lo indicado por la Audiencia Nacional en su sentencia de 3 de mayo de 2017, dictada en el Recurso de Apelación nº 16 de 2017: *Y lo expuesto es indiferente del reconocimiento que hace la sentencia al hecho de que la mencionada información pueda obtenerse por vía de acceso directo, pues una y otra forma de obtención*

de información, -publicidad activa y publicidad pasiva-, previstas en la Ley en capítulos distintos no tienen por qué tener los mismos contenidos, refiriéndose, en todo caso, una y otra a los sujetos incluidos en el art.2 de dicha ley, como tampoco distingue en este sentido el legislador respecto de una y otra publicidad por el ente de que se trate"

4. Sentado lo anterior, la Administración deniega el acceso a la información solicitada alegando que son de aplicación los límites previstos en las letras b) y g) del artículo 14.1 de la LTAIBG, añadiendo en su escrito de alegaciones, el límite de seguridad pública, previsto en la letra d) del mismo.

El artículo 14.1 de la LTAIBG dispone que *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: b) La defensa; d) La seguridad pública; g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.*

Respecto a los límites que contiene el artículo 14 de la LTAIBG, debe tenerse en cuenta el [Criterio Interpretativo nº 2 de 2015⁴](#), relativo a su aplicación, aprobado por este Consejo de Transparencia, en función de las potestades conferidas por su artículo 38.2 a). En este Criterio expresamente se señala, que:

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

Igualmente, hay que tener en consideración lo dispuesto por los Tribunales de Justicia, destacando las siguientes sentencias:

⁴ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015⁵: “Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho 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”. “Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.

- Y la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017⁶ que indica que: “Esa 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”.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe recordar a la Administración que la aplicación de los límites debe estar debidamente justificada y que, en ningún caso, la denegación del acceso puede limitarse a enumerar las restricciones que se consideran de aplicación- como ocurre en este supuesto- sin ninguna determinación de las circunstancias que son de aplicación al caso concreto y que permiten alcanzar tal conclusión.

5. No obstante lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que la especial naturaleza de la información solicitada, en la que se recogen criterios de actuación de las fuerzas y Cuerpos de Seguridad, debe tenerse en cuenta a la hora de analizar la aplicación de los límites aludidos.

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/2_FNMT_1.html

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

En efecto, teniendo en cuenta que las Instrucciones que emanan de la Secretaría de Estado de Seguridad, dirigidas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se enmarcan en el ámbito de defensa, protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y la seguridad ciudadana, ha de concluirse que las mismas proporcionan criterios para los responsables de garantizar estos intereses generales cuya labor podría quedar perjudicada si se conociera con detalle los procedimientos de actuación.

Así, estas funciones en materia de seguridad y, correlativamente, la posibilidad de sanción subyacente o incluso el alcance de dicha sanción se verían perjudicadas al posibilitarse que cualquier persona pueda conocer los procedimientos, pautas de actuación y directrices que se siguen, o incluso podría resultar ineficaz si se permitiera o facilitase el libre acceso al contenido de la misma, vulnerando los derechos y libertades de los ciudadanos en lugar de protegerlos, es decir, produciéndose el efecto contrario.

Sin embargo, y como ya hemos indicado, la aplicación de los límites no puede ser absoluta sino que debe realizarse una adecuada ponderación, derivada del interés en conocer la información que se solicita a pesar del posible riesgo que se derive de ello. Este interés según alega el reclamante es *conocer si se ajustan y respetan mis derechos y si mis actuaciones pueden incurrir en infracciones y conllevar una sanción.*

A este respecto, ha de recordarse que la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad queda siempre sujeta al principio de legalidad así como al de proporcionalidad. En este sentido, los ciudadanos siempre tienen la garantía de que el ordenamiento jurídico les protege ante una eventual actuación discrecional o desproporcionada en cualquier ámbito de actuación pública y, por ser el caso que ahora nos concierne, en la actuación de las fuerzas y cuerpos de Seguridad.

En definitiva, entendemos que el acceso solicitado puede producir un perjuicio, real y no meramente hipotético, a la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en materia de seguridad pública y, relacionado con ello a nuestro juicio, comprometer las actuaciones que pudieran llevarse a cabo para la persecución e investigación de infracciones de carácter administrativo o penal; perjuicio que no se ve anulado en relación al acceso solicitado por la existencia de un interés superior.

Esta conclusión no se ve afectada por la afirmación de la reclamante de que la instrucción ha sido puesta a disposición de los medios de comunicación- algo de lo que no queda constancia- ya que lo que consta a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es que dichos medios se han hecho eco de la existencia de tal documento.

Por lo tanto, en base a los argumentos anteriormente desarrollados, la presente reclamación ha de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] contra la Resolución de fecha 26 de octubre de 2018 del MINISTERIO DEL INTERIOR.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)⁷, 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 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)⁸.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>