

Resolución 647/2019

S/REF: 001-035802

N/REF: R/0647/2019; 100-002909

Fecha: 4 de diciembre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Informes policiales sobre la “fiesta del orgullo gay”

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

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 11 de julio de 2019, la siguiente información:

En relación al Informe de la Jefatura Superior de Policía de Madrid sobre la actuación de la Policía Nacional en la Manifestación del Orgullo Gay del pasado 6 de julio, al que ha hecho referencia el medio “El País”, https://elpais.com/ccaa/2019/07/08/madrid/1562609179_948689.html y concretamente referido a las labores de protección de los participantes de la comitiva del partido Ciudadanos, y los incidentes habidos, solicito:

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

1.- *Copia de los informes policiales existentes ya sean preliminares o definitivos en relación a los incidentes y a las agresiones sufridas según denuncian los participantes de Ciudadanos, con indicación del funcionario firmante de los informes o responsable de los mismos.*

2.- *Directrices dadas a las fuerzas de seguridad en relación a la protección a otorgar a los distintos colectivos, partidos políticos, asociaciones participantes, si existen y dispositivos especiales de protección previstos para algún colectivo en el mencionado desfile.*

3.- *Instrucciones existentes en el Ministerio relativas a la entrega y puesta a disposición de los medios de comunicación de los informes preliminares de las actuaciones policiales, con anterioridad a la realización de los informes definitivos y a su firma oficial.*

4.- *Identificación del funcionario que entregó el informe preliminar al diario "El País".*

2. Con fecha 7 de agosto de 2019, el MINISTERIO DEL INTERIOR dictó resolución en la que contestaba a la reclamante lo siguiente:

Una vez analizadas las peticiones, este Centro Directivo ha resuelto no admitir a trámite las solicitudes de información.

En primer lugar ya que conforme señala el artículo 14.1 d) de la LTAIPBG "El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: (...) d) La seguridad pública.

En este tipo de informes se contienen datos y análisis que afectan, entre otras cuestiones, a las medidas necesarias para garantizar la seguridad ciudadana, para prevenir las actuaciones terroristas que pudieran producirse en una concentración de una gran cantidad de ciudadanos y para evitar actividad de delincuentes en general. Por ello, resulta evidente que este tipo de análisis y actuaciones afectan a la seguridad y no pueden difundirse.

En segundo lugar, por tratarse de una petición que no sería admisible, al referirse a un informe de carácter interno, tal y como señala el artículo 18.1.b) de la LTAIPBG que señala como causa de inadmisión el que las peticiones estén 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.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 10 de septiembre de 2019, [REDACTED] [REDACTED] presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la

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

LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

PRIMERO: Que en fecha 17 de julio de 2019, se solicitó información que adjuntamos a la presente reclamación, habiendo recibido resolución mediante la cual inadmiten a trámite la solicitud, por las razones que alega en la misma, que adjuntamos.

SEGUNDO: Como antecedente, hemos de mencionar que el informe solicitado sobre el que se pide información en los puntos 1, 2 y 3, ha sido publicado por un medio de comunicación, el diario El País, y al pedir el mismo informe ya publicado, junto con otra información relativo al mismo como el nombre del funcionario que entregó a dicho periódico tal informe, no se contesta, aludiendo a unos inexistentes motivos de seguridad nacional, dado que si ya ha sido entregado a un medio de comunicación y publicado, no hay motivo para no entregarlo igualmente a otro medio o persona, con lo cual los motivos de inadmisión no existen en las preguntas 1,3 y 4 realizadas.

Lo deniegan igualmente al tratarse de un informe de carácter interno: si ya ha sido publicado por un medio de comunicación, reiteramos, no cabe tal causa denegatoria. Admitir esto equivaldría a restringir el derecho constitucional de libertad de información, cercenando el derecho que tienen los ciudadanos a recibir una determinada información. Esta explicación dada por el Centro Directivo, responde a un espíritu obstruccionista a facilitar la información que no tiene encaje ni en la letra ni en el espíritu de la Ley de Transparencia, como señala el preámbulo de la LTAIPBG los ciudadanos tienen derecho a conocer bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, sin olvidar que se ha solicitado información respecto a un acontecimiento ya pasado, no a uno futuro que si podría, eventualmente, comprometer la seguridad pública.

TERCERO: La información que se solicita existe, puesto que ha sido entregada ya a un medio de comunicación, es pública y, para casos como el presente, el artículo 16 de la Ley prevé que si la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecta a la totalidad de la información, se puede conceder el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido y es evidente que las cuatro preguntas realizadas no se encuentran afectadas por el mencionado límite.

En virtud de lo expuesto,

SOLICITO DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO como órgano competente para la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública, admita la presente reclamación al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia,

Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y sea reconocido nuestro derecho a obtener la información pública en la forma solicitada y garantice el derecho de acceso a la información solicitada y el deber de facilitar la documentación.

4. Con fecha 11 de septiembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la MINISTERIO DEL INTERIOR, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente, al objeto de que por dicho Departamento se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el 26 de septiembre de 2019, el mencionado Departamento realizó las siguientes alegaciones:

Vista la reclamación presentada, este Centro Directivo se ratifica en la resolución del Director General de la Policía de fecha 14 de agosto donde fue inadmitido el acceso a la información solicitada conforme al artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), que dice: “Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: (...) b) Que 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.

En este sentido hay que recordar el Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno CI/006/2015, expuso que: “(...) podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: (...) 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento. 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.”

En base a lo anterior, la solicitud está encuadrada dentro de las comunicaciones internas que hacen los funcionarios de las distintas unidades policiales referentes al desarrollo de los servicios que les han sido encomendados, haciendo constar las peculiaridades que han marcado los mismos, no siendo estos informes vinculantes a ninguna peculiaridad de como se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, como bien refleja el Preámbulo de la propia Ley de Transparencia 19/2013.

No obstante a lo anterior, y haciendo referencia a lo expresado por la reclamante sobre una posible filtración de informes policiales a periódicos de tirada nacional, informar que existen dentro de la Policía unidades encargadas de determinar la existencia de posibles responsabilidades disciplinarias.”

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato legal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.

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](#)³, 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](#)⁴, 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*".

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 cuanto al fondo de la cuestión debatida – en primer lugar, el acceso a un Informe policial sobre la fiesta del Orgullo LGTBI – alega la Administración que se puede poner en riesgo la seguridad pública si se entrega dicho Informe. Lo justifica en que *se contienen datos y análisis que afectan, entre otras cuestiones, a las medidas necesarias para garantizar la seguridad ciudadana, para prevenir las actuaciones terroristas que pudieran producirse en una concentración de una gran cantidad de ciudadanos y para evitar actividad de delincuentes en general*.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe en primer lugar ponerse de manifiesto que la información solicitada ya fue objeto de análisis en los expedientes de reclamación [R/0564/2019](#) y [R/0573/2019](#)⁵, en los que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno alcanzó las siguientes conclusiones:

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019.html

“Sentado lo anterior y entrando en el fondo del asunto, la cuestión planteada versa sobre el acceso a un informe elaborado por la Dirección General de la Policía y relativo a la participación de diversos miembros del partido político Ciudadanos en la manifestación del Orgullo LGTB en Madrid así como los incidentes ocurridos en este contexto.

El acceso a informes elaborados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad- en este caso, el Cuerpo Nacional de Policía- ha sido tratado en diversos expedientes de reclamación tramitados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Por señalar los más significativos, indicaremos que esta cuestión fue tratada en las reclamaciones R0015, 0167, 0308 y 0361, todos del año 2019. En estos expedientes, el MINISTERIO DEL INTERIOR ha alegado cuestiones distintas, a pesar de que la naturaleza de la información sea la misma.

Por ejemplo, en el último de los expedientes referenciados, el [R/0361/2019](#)⁶, el indicado Ministerio alegó el límite previsto en el art. 14.1 e)- prevención, investigación y sanción de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios- y el regulado en el art. 14.1 j)- el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial- al entender, como ocurre en el presente caso, que el acceso a la información desvelaría pautas de comportamientos policiales en la investigación de hechos o incidentes que perjudicaría la efectividad de operaciones futuras que pudieran llevarse a cabo.

En el fundamento 4 del indicado precedente se concluía lo siguiente:

4. Sentado lo anterior, cabe reseñar que el objeto de la solicitud de información y los argumentos para denegar el acceso coinciden de forma sustancial con los planteados en otro expediente de reclamación recientemente tramitado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En efecto, en el [R/0308/2019](#)⁷, sobre el acceso a informes relativos a los fallecimientos de dos personas en sendos Centros de Internamiento de Extranjeros (CIEs), y en el que el MINISTERIO DEL INTERIOR también aludió a la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 e) al entender que la solicitud de información no quedaba amparada por la finalidad de transparencia de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno razonó lo siguiente:

7. Por otro lado, y atendiendo a las cuestiones planteadas en el presente expediente, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha tramitado recientemente otros expedientes de reclamación relativos a informes elaborados por las autoridades

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019.html

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/index.html

policiales a raíz de un accidente producido en un espacio público. En el primero de ellos,- el R/0015/2019 ya mencionado- , y ante una argumentación que coincidía esencialmente con la ahora planteada, se concluyó lo siguiente

Por otro lado, entiende este Consejo de Transparencia que la solicitud de información de la que trae causa la presente reclamación no es general o indeterminada, sino que se refiere a unos informes determinados, el de la Policía Nacional, el de la Guardia Civil, el del propio Ministerio (si elaboró uno aparte), el de la propia organización del Festival Mad Cool y el del organismo de la Administración General del Estado que realizó la investigación.

Asimismo, y respecto de la pretendida falta de jurisdicción alegada por la Guardia Civil, debe señalarse que el interesado dirigió su solicitud al MINISTERIO DEL INTERIOR, quien debía haberla remitido a la unidad que conforma el Departamento que entendiera responsable de proporcionar la información que se solicitaba o, en su caso y en aplicación del art. 19.1 de la LTAIBG, haberla dirigido al organismo o entidad que considerara competente.

Teniendo en cuenta lo indicado, a nuestro juicio en este caso no se requiere un tratamiento que obligue a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, como exigiría el mencionado criterio interpretativo para apreciar la causa de inadmisión, ni tampoco, como la Administración entiende, que se colapse la gestión de otros asuntos. (...)

Teniendo en cuenta todo lo anterior, en el presente caso, a nuestro juicio no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión invocada que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública. Dicho criterio restrictivo respecto de la aplicación de las causas de inadmisión tal y como ha sido indicado por el Tribunal Supremo es perfectamente coherente en el caso que nos ocupa con la información que se solicita, que, compartimos con el reclamante, entronca directamente con la finalidad de la LTAIB de conocimiento de la actuación pública y rendición de cuentas por la misma.

Posteriormente, y en otro expediente tramitado con la referencia R/0167/2019, en el que el MINISTERIO DEL INTERIOR expuso argumentos idénticos a los manifestados en la presente reclamación, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, tras reproducir el análisis de la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 e) de la LTAIBG realizado en la reclamación R/0015/2019, concluyó lo siguiente:

5. Por otro lado, cabe señalar que en vía de reclamación, la Administración argumenta en sus alegaciones que en el presente supuesto son de aplicación los límites previstos en el artículo 14.1 e) y j), que dispone que El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. J) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. Límites, que en expediente anterior, no alegó, a pesar de que se solicitaban los mismos informes.

Debe recordarse que la aplicación de los límites contemplados en la LTAIBG debe ser acorde con el Criterio Interpretativo CI/002/2015 , de 24 de junio, de este Consejo de Transparencia, elaborado en función de las competencias otorgadas por su artículo 38.2 a), Criterio en el que se indica que:

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

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).”

Asimismo, debe tenerse en cuenta los pronunciamientos adoptados por los Tribunales de Justicia respecto de la aplicación de esos límites, entre los que destacan los siguientes:

Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015: “(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada

en conflicto con otros intereses protegidos. 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". "La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...).

En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que "Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo"

Sentencia nº 46/2019, de 22 de junio de 2019, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016 : "El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. "

Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016 : "La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"

Y finalmente, la ya mencionada la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017.

Teniendo en cuenta lo anterior, respecto del primer límite invocado, relativo a la prevención de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, este Consejo de Transparencia entiende que no resulta de aplicación por los siguientes motivos:

Debemos recordar, en primer lugar, que la norma general establecida en la LTAIBG es la de dar la información, siendo los límites la excepción y que, como tal, debe ser

debidamente justificada por quien la invoca. Por otro lado, no ha quedado suficientemente acreditado por la Administración que puedan verse perjudicadas las labores de investigación y sanción por hacer públicos los informes, salvo en aquellos casos en que esos informes se encuentren actualmente recurridos ante los Tribunales de Justicia, y que su conocimiento pudiera afectar a la posición de las partes en el procedimiento. De ser así, estaríamos hablando del límite al acceso previsto en el artículo 14.1 f). No obstante, lo único que argumenta la Administración es que los informes realizados por la Policía Nacional al respecto, fueron puestos a disposición de la Autoridad Judicial para el esclarecimiento de los hechos,, argumento que- además de revelar la existencia de dichos informes- no acredita que afecte a la posición de las partes en un procedimiento, procedimiento que de existir aunque tampoco se justifica, seguiría sin causar perjuicio a las partes, ya que los informes serían conocidos por las mismas.”

4. En el caso que nos ocupa, a pesar de que las circunstancias de fondo coinciden con el precedente señalado, el MINISTERIO DEL INTERIOR considera que el límite que sería de aplicación es la seguridad pública (art. 14.1 d)). Dicho razonamiento adolece a nuestro juicio de falta de concreción en cuanto al daño que pudiera producirse con el acceso teniendo en cuenta que se trata de un informe sobre un hecho acaecido- lo que implica una objetividad en la exposición de los hechos producidos- y que ya ha transcurrido un considerable plazo de tiempo desde el suceso. En este sentido, cabe recordar los diversos pronunciamientos judiciales reproducidos en el expediente de reclamación indicado como precedente y que abogan por una interpretación justificada, proporcionada y restrictiva de los límites al acceso.

Así, ha de tenerse en cuenta que el informe- por su naturaleza- pone de manifiesto que se han producido unos hechos, de los que se han hecho eco los medios de comunicación y, en consecuencia, aunque podría entenderse que es el resultado de la aplicación de unos protocolos o pautas de actuación policiales- que entendemos comunes a la investigación de hechos de desorden público, de gestión de aglomeraciones o altas concentraciones humanas- no compartimos el argumento de la Administración en el sentido de que el conocimiento de las valoraciones fácticas contenidas en el informe solicitado pudiera perjudicar los mecanismos de actuación de la Policía en casos como el analizado y, por ende, comprometer la seguridad pública.

5. Por otro lado, y respecto de la causa de inadmisión que se alega, la prevista en el art. 18.1 b), ha de recordarse en primer lugar que, tal y como ha indicado repetidamente el Consejo de Transparencia, una causa de inadmisión implica que la solicitud de información incurre en unas circunstancias- las previstas en el art. 18- que impiden que pueda a entrarse a conocer sobre el fondo de la misma. La naturaleza jurídica de una causa de inadmisión supone, por lo

tanto, que resulte del todo punto falto de justificación la aplicación en primer lugar de un límite al acceso -que supone que el órgano tramitador ha entrado a conocer del fondo del asunto- y se argumente, como segundo fundamento para denegar la información, una causa de inadmisión.

La causa de inadmisión alegada ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el [Criterio 6/2015 de 12 de noviembre](#)⁸, aprobado en ejercicio de las competencias legalmente conferidas este organismo por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, y en el que se concluye que *es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

Igualmente, en dicho criterio se clarifica que *una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

*Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión **tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.***

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

Por su parte, los Tribunales de Justicia también se han pronunciado sobre esta causa de inadmisión en el siguiente sentido:

- [La Sentencia 41/2018, de 6 de abril de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid](#), señala lo siguiente:

*“Aquello que **es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo** del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, **no se está ante información auxiliar**”*

*“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde **no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada**. Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado, (...) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, cuya salvaguardia corresponde al CTBG, **siendo el acceso a la información la regla general y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.***

Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”

-[La Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2018, dictada en el Recurso de Apelación nº 46/2018,](#)

*“(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art.18.1.b 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 (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la Sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, ***si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.***

Finalmente, la [Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2018](#), razona que “Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.” (...) “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, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión invocada que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública, y debe ser justificada de manera clara, circunstancia que a nuestro parecer no ocurre en el presente supuesto.

En primer lugar, por cuanto se trata de un informe que, como hemos señalado, tiene por objeto exponer unos hechos y analizar una situación relacionada con los incidentes derivados de la participación de representantes públicos de un concreto partido político en una manifestación celebrada en Madrid. Se trata, por lo tanto, de un informe realizado en el marco de las funciones encomendadas al Cuerpo Nacional de Policía y, en concreto, dada la naturaleza y el lugar en que se produjeron los hechos investigados, de preservación de la seguridad en una manifestación pública.

El hecho de que el objeto del informe sean unos incidentes- que fueron hechos públicos por los medios de comunicación- supone a nuestro juicio que las conclusiones alcanzadas en el

mismo sea relevantes para el proceso de toma de decisiones y, más en concreto, la adopción de medidas que impidan que situaciones similares puedan producirse en el futuro.

Estas circunstancias así como la aplicación restrictiva que entendemos debe realizarse respecto de la aplicación de causas de inadmisión hacen que no compartamos este argumento alegado por la Administración.

Asimismo, no puede dejar de ponerse de manifiesto que el informe que se solicita y ha sido denegado por el MINISTERIO DEL INTERIOR ha sido publicado por diversos medios de comunicación, ha servido para resaltar la existencia de distintas posturas respecto de los hechos acaecidos y está disponible en el siguiente enlace https://elpais.com/ccaa/2019/07/08/madrid/1562609179_948689.html.

Por lo tanto, a nuestro juicio, sólo el acceso oficial proporcionado por el MINISTERIO DEL INTERIOR garantizaría la veracidad del documento hecho público y, en consecuencia, la posición manifestada – oficialmente como decimos- por el Cuerpo Nacional de Policía respecto de los hechos producidos.

Finalmente, y como ya hemos indicado, entendemos que el conocimiento del documento solicitado no implicaría un perjuicio a la seguridad pública al desvelar criterios o pautas de actuación en situaciones similares a las acaecidas y analizadas en el informe solicitado- perjuicio que a nuestro juicio no se justifica- sino que se trata de conocer la valoración de unos hechos por parte de la Policía Nacional. Valoración que, por otra parte y como hemos indicado, ya han publicado los medios de comunicación.

En consecuencia, teniendo en cuenta la identidad del objeto de la información solicitada en los anteriores expedientes y en el caso que nos ocupa, podemos concluir con la estimación de la reclamación en este punto.

4. Por otra parte, la reclamante también solicita

- *Directrices dadas a las fuerzas de seguridad en relación a la protección a otorgar a los distintos colectivos, partidos políticos, asociaciones participantes, si existieren y dispositivos especiales de protección previstos para algún colectivo en el mencionado desfile.* Esta información ya la conoce la reclamante, puesto todo lo relativo al despliegue policial de ese evento figura en el informe publicado en un medio de comunicación de alcance general.
- *Instrucciones existentes en el Ministerio relativas a la entrega y puesta a disposición de los medios de comunicación de los informes preliminares de las actuaciones policiales, con anterioridad a la realización de los informes definitivos y a su firma oficial.* Sobre

este apartado, dice la Administración que *existen dentro de la Policía unidades encargadas de determinar la existencia de posibles responsabilidades disciplinarias*, afirmación de la que puede deducirse que esas entregas de información a la prensa no gozan de la protección ni del apoyo del Ministerio y, por lo tanto, podrían no existir las instrucciones solicitadas. No obstante, este extremo debe ser aclarado por la Administración. Si existen, debe proporcionarse su acceso, dado que su conocimiento coincide con el objetivo de la LTAIBG: someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. En este sentido, ha de recordarse que el art. 7 a) de la LTAIBG, dentro de las obligaciones de publicidad activa, indica que las Administraciones Públicas a las que son de aplicación las disposiciones de la norma - el MINISTERIO DEL INTERIOR entre ellos- deben publicar

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.

Entendiendo que las presuntas instrucciones tienen una relevancia directa en la actuación del Ministerio del Interior y, por lo tanto, producen efectos en el marco de las relaciones de dicho Departamento con los medios de comunicación, consideramos que la información solicitada- cuya existencia, repetimos, no ha quedado sin embargo acreditada- deben incluirse entre las que se refiere el precepto antes señalado.

- *Identificación del funcionario que entregó el informe preliminar al diario "El País".* Esta información carece de relevancia desde el punto de vista de la transparencia, ya que lo esencial es saber que el Informe lo elaboró la Jefatura Superior de Policía de Madrid, a raíz de la petición del jefe de seguridad del partido político Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía a la Brigada Provincial de Información.

Concluimos, por lo tanto, en base a los argumentos expuestos que la reclamación presentada debe ser estimada parcialmente.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: **ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 10 de septiembre de 2019, contra la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 7 de agosto de 2019.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR, a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED], la siguiente información, sobre la actuación de la Policía Nacional en la Manifestación del Orgullo Gay del pasado 6 de julio, al que ha hecho referencia el medio “El País”, concretamente referido a las labores de protección de los participantes de la comitiva del partido Ciudadanos, y los incidentes habidos:

- *Copia de los informes policiales existentes ya sean preliminares o definitivos en relación a los incidentes y a las agresiones sufridas según denuncian los participantes de Ciudadanos*
- *Sobre las instrucciones existentes en el Ministerio relativas a la entrega y puesta a disposición de los medios de comunicación de los informes preliminares de las actuaciones policiales, con anterioridad a la realización de los informes definitivos y a su firma oficial, se debe aclarar por el Ministerio si existen o no las referidas instrucciones. En caso afirmativo, deben proporcionarse su acceso.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación enviada a la reclamante.

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](#)⁹, 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](#)¹⁰.

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](#)¹¹.

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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹⁰ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-16718>



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI