



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 06/02/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00080435

N/REF: 2373/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Información solicitada: Informe sobre deber de colaboración de policías administrativas.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 de junio de 2023, el reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Informe emitido por el ministerio del interior con fecha 3 de junio del 2016, en relación con el deber especial de colaboración policías administrativas».

2. El MINISTERIO DEL INTERIOR dictó resolución de 23 de junio de 2023, en los siguientes términos:

«(...) Dado el tiempo transcurrido y la imprecisión de la solicitud formulada, no ha sido posible disponer de información sobre el asunto, por lo que se precisa concretar entre

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

otros los siguientes aspectos: órgano que emitió dicho informe, destinatarios del mismo, contexto y otras circunstancias a que se refiere dicho informe.

Sin perjuicio de lo expuesto y dado que el solicitante con anterioridad ha formulado peticiones relacionadas con las funciones de la policía portuaria, se emite el parecer de este Departamento al respecto, por si el mismo tuviere relación con la presente solicitud, en este sentido se informa que: conforme a lo establecido por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, el servicio de policía portuaria comprende el ejercicio de una serie de funciones de carácter administrativo enmarcadas dentro del ámbito de competencias que se atribuyen a las Autoridades Portuarias.

Esas potestades de policía especial quedan circunscritas al ámbito territorial comprendido dentro de los límites de la zona de servicio del puerto y los espacios afectados al servicio de señalización marítima cuya gestión se les asigne.

Por tanto, en concordancia con su carácter y funciones, la referida Ley de Puertos (art. 296.2) así como la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (art. 7.4), asigna al personal de la Autoridad Portuaria adscrito al servicio de policía administrativa, un especial deber de colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, al objeto de proteger y garantizar la seguridad ciudadana, para ello han de cumplir sus requerimientos, y seguir las instrucciones y recomendaciones que les dirijan a tal fin».

3. Mediante escrito registrado el 16 de julio de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que, aportando un documento, de fecha 3 de junio de 2026 en el que se puede leer: *«Informe. Consulta elevada por Puertos del Estado, en relación con el deber especial de colaboración Policías Administrativas»*, pone de manifiesto:

«Que tras recibir las alegaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior en relación al informe que aporto, manifestar que desconozco la autenticidad del mismo ya que fue conseguido por medios los cuales no puede dársele veracidad,

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

por lo que para darle una veracidad oficial debería facilitarlo el órgano competente, en este caso el Ministerio del Interior.

El mencionado informe ya fue facilitado por el Ministerio del Interior tras una reclamación presentada, que también solicitaba el mismo informe, tal y como recoge la resolución R/0382/2018 (100-0010058) del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, donde queda redactado que se estima y se insta al Ministerio del Interior a facilitar el informe que ahora yo solicito».

4. Con fecha 18 de julio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 4 de octubre se recibió escrito en el que se señala:

«Como respuesta a dicha solicitud y dado el tiempo transcurrido desde la emisión del informe solicitado, en la resolución emitida por esta Dirección General el pasado 23/06/2023 se instaba al interesado a concretar diversos aspectos de la misma, de conformidad con lo señalado en el artículo en el artículo 19.2 de la Ley 19/2013, de 9 diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, asimismo se le informaba sobre el parecer de este Departamento sobre la temática planteada.

Sin perjuicio de ello y analizada la reclamación a dicha resolución, el propio interesado aporta como documentación adicional a la misma el informe reclamado, peticionando una documentación de la que ya dispone, sin que este órgano tenga constancia de otro documento ajeno al aportado por el solicitante, desconociendo el medio o procedimiento por el que ha sido obtenido, a pesar de tratarse de un informe interno o entre órganos, y por tanto no siendo objeto de acceso por terceros, por lo que a tenor de lo señalado en el artículo 18.1.b) de la citada Ley, dicha solicitud sería objeto de inadmisión».

5. Con carácter previo a la citada resolución, pero con posterioridad a su reclamación, el reclamante ha efectuado sucesivas aportaciones de documentación, consistentes en las respuestas recibidas de otros órganos en relación con sucesivas solicitudes de información de idéntico contenido a la que da lugar a la presente:
- El 9 de agosto de 2023, aporta copia de la resolución de Puertos del Estado (de 8 de agosto de 2023) recibida en relación con la solicitud de información 001-080159,

indicando que, en aplicación del artículo 19.4 LTAIBG se remite la misma al Ministerio del Interior.

- Con fecha 21 de agosto, aporta copia del informe de Puertos del Estado en respuesta a la consulta planteada por la Autoridad Portuaria de Motril, con fecha del registro de salida 10/01/2018, en cuyo punto 1 se hace referencia al informe interesado.
 - El 13, 14 y 21 de septiembre aporta copia de la resolución R/0382/2018 (100-001058), de 21 de septiembre de 2018, de este Consejo, instando a hacer entrega de la siguiente información: «*Informes de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre el especial deber de colaboración de las policías administrativas, en especial de la Policía Portuaria*», indicando que es la misma que se solicita en este procedimiento, y solicitando le sea reconocido su derecho de acceso.
6. El 5 de octubre de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes a la vista de las alegaciones del Ministerio. El 7 de octubre, se recibió un escrito en el que reiterando su solicitud y aportando nuevamente copia de la resolución R/0382/2018 (100-001058), de 21 de septiembre de 2018, de este Consejo, se expone:

«Que tras recibir las alegaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior en relación al informe que aportó, manifestar que desconozco la autenticidad del mismo ya que fue conseguido por medios los cuales no puede dársele veracidad, por lo que para darle una veracidad oficial debería facilitar el órgano competente, en este caso el Ministerio del Interior. El mencionado informe ya fue facilitado por el Ministerio del Interior tras una reclamación presentada, que también solicitaba el mismo informe, tal y como recoge la resolución R/0382/2018 (100-001058) del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, donde queda redactado que se estima y se insta al Ministerio del Interior a facilitar el informe que ahora yo solicito».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)⁴, el presidente de esta Autoridad

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso al informe emitido por el Ministerio del Interior, con fecha 3 de junio del 2016, en relación con el deber especial de colaboración policías administrativas.

El Ministerio requerido dictó resolución en la que pone de relieve el carácter genérico de la solicitud —que debería ser concretada en «*entre otros los siguientes aspectos: órgano que emitió dicho informe, destinatarios del mismo, contexto y otras circunstancias a que se refiere dicho informe*» para poder facilitar la información—, proporcionando, en todo caso, la información en la que, entiende, puede estar interesado el reclamante sobre las funciones de la policía portuaria.

Posteriormente, en fase de alegaciones, el órgano requerido manifiesta que «*el propio interesado aporta como documentación adicional ... el informe reclamado, peticionando una documentación de la que ya dispone, sin que este órgano tenga constancia de otro*

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

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

documento ajeno al aportado por el solicitante, desconociendo el medio o procedimiento por el que ha sido obtenido, a pesar de tratarse de un informe interno o entre órganos, y por tanto no siendo objeto de acceso por terceros, por lo que a tenor de lo señalado en el artículo 18.1.b) de la citada Ley, dicha solicitud sería objeto de inadmisión»

4. Centrada la cuestión objeto en estos términos, no puede desconocerse que, tal como reconocen ambas partes en este procedimiento, el reclamante ya dispone de una versión del informe que solicita. Sin embargo, como él mismo pone de manifiesto ya en su reclamación, lo que pretende es que sea el Ministerio el que aporte una copia del mencionado informe dado que no puede otorgar veracidad a la versión de la que dispone. Por tanto, el hecho de que disponga ya de una versión del informe no puede constituirse, en este caso, como fundamento de la denegación de acceso.

Por otro lado, tampoco puede obviarse que el reclamante aporta al procedimiento (también al Ministerio) una previa resolución en la que este Consejo acordó estimar la reclamación y reconocer el derecho de acceso a los informes elaborados por la Secretaría de Estado del Ministerio sobre el especial deber de colaboración de las policías administrativas, señalando que se trata del mismo informe. En la mencionada resolución estimatoria, en lo que aquí interesa, se subraya el carácter de *información pública* de lo solicitado y su relevancia jurídica —en los términos del deber de publicidad activa previsto en el artículo 7 LTAIBG—, entendiéndose que en tales informes se manifiesta la posición del organismo o unidad emisora.

5. Tomando en consideración lo anterior, se adelanta ya que la causa de inadmisión que (de forma tardía) invoca el Ministerio —en concreto, la recogida en el artículo 18.1.b) LTAIBG que permite inadmitir las solicitudes de acceso referida a *información auxiliar o de apoyo*— no resulta de aplicación en este caso.

En este sentido no es posible desconocer que, por un lado, *«[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).

En efecto, en primer lugar, debe indicarse que en ningún caso resulta suficiente, a los efectos de justificar la concurrencia de una causa de inadmisión o límite al derecho de acceso, la mera paráfrasis del tenor literal de la norma, pues la ausencia de una justificación *expresa y detallada* impide comprobar la *veracidad y proporcionalidad* de su aplicación.

A lo anterior se suma, en segundo lugar, que no se aprecia el carácter auxiliar o de apoyo de la información solicitada. Conviene recordar que, en el Criterio Interpretativo 006/2015, este Consejo, señaló una serie de circunstancias cuya apreciación 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.

Pero 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)—.

6. En este caso, como ya se apuntó en la precedente resolución de este Consejo, el informe emitido sobre los deberes de colaboración de las policías administrativas (portuarias) contiene la posición del organismo competente sobre ese extremo (objetivando aspectos relevantes de ese tipo de relaciones) y favorece el conocimiento y comprensión de la actuación pública y, por ello, ni puede considerarse como informe auxiliar, ni se reúnen en el mismo las características que, según el criterio interpretativo de este Consejo antes citado permiten apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión invocada.
7. En conclusión, procede estimar la reclamación al no resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *«Informe emitido por el ministerio del interior con fecha 3 de junio del 2016, en relación con el deber especial de colaboración policías administrativas»*

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

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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