

Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

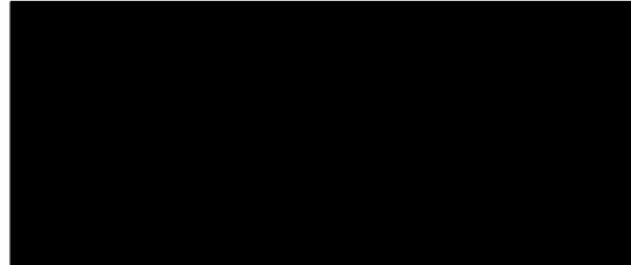
PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: O00000481e1500004093,
O00000481e1500008461,
O00000481e1500008464

N/REF: R/0010/2015

FECHA: 06 de mayo de 2015



ASUNTO: Resolución de reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

En respuesta a la reclamación presentada por D. [REDACTED], mediante escritos de 27 de enero de 2015 y 23 de febrero de 2015, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. En primer lugar, cabe señalar que D. [REDACTED] ha remitido a este Consejo de Transparencia un considerable número de documentos relativos a diversas comunicaciones, denuncias y solicitudes de información dirigidas a la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad (en adelante, IPSS) del Ministerio del Interior.

A los efectos de facilitar su tramitación, se consideró conveniente agrupar toda la documentación recibida en un mismo expediente.

2. De la lectura de dicho expediente se puede concluir, por ser de lo que se tiene constancia expresa, que fueron tres las solicitudes de información presentadas por el hoy reclamante en base a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) y frente a cuya resolución se presenta reclamación.

En concreto, mediante sus solicitudes, D. [REDACTED] quería acceder a la siguiente información:



- a. Las actuaciones de la IPSS en el marco de las inspecciones, comprobaciones y/o evaluaciones realizadas por miembros de la Policía Nacional y la Guardia Civil en cumplimiento de sus funciones, durante los últimos 5 años, y de hechos concretos como la visita del Papa a Madrid o las manifestaciones del 15 M. Solicitud número 001/000495.
 - b. El contenido de la Instrucción nº 7/2007 sobre el procedimiento para la tramitación de las quejas y sugerencias de los interesados. Solicitud número 001/000617.
 - c. El Protocolo de actuación de las Unidades de Intervención de la Policía. Solicitud número 001/000445.
3. Todas las solicitudes de información fueron resueltas denegando el acceso en base a los límites al derecho de acceso previstos en el artículo 14. 1 letras d)- seguridad pública- e)- prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios- y g)- funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
 4. Frente a dichas resoluciones denegatorias, y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, el Sr. ██████████ presentó la correspondiente reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
 5. Recibida la reclamación, la Subdirección General de Reclamaciones de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, mediante escrito de 20 de marzo de 2015, procedió a dar traslado del expediente a la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio del Interior a los efectos de que se pudieran realizar las alegaciones consideradas pertinentes.
 6. El Ministerio del Interior, a través de comunicación de 13 de abril de 2015, realizó las siguientes alegaciones:
 - a. El Sr. ██████████ lleva varios años presentando denuncias, quejas y reclamaciones ante la IPSS en relación con las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En la mayoría de los casos, estas denuncias no están fundadas ni él es parte interesada o perjudicada.
 - b. Una vez finalizado el procedimiento establecido para tramitar estas quejas y comunicaciones, el Sr. ██████████ solicita información y copia de las actuaciones llevadas a cabo por las Unidades policiales y las de la IPSS. Esta información no puede serle facilitada ya que, de acuerdo con la normativa que es de aplicación, tiene carácter interno y su exclusivo destinatario es el Secretario de Estado de Seguridad.
 - c. Esta respuesta ha sido objeto de queja ante el Defensor del Pueblo que, hasta la fecha y en ningún caso, ha comunicado una incorrecta actuación y, de hecho, ha notificado el archivo de los expedientes. En



una reunión mantenida con esta Institución, el Defensor del Pueblo ratificó que el carácter interno y no público de las actuaciones de la IPSS impedía facilitar información sobre las mismas.

- d. En relación a las solicitudes cuyas resoluciones son recurridas, se argumenta lo siguiente:
- i. Solicitud 001/000495. La IPSS considera que todos los datos contenidos en sus informes están sujetos a los límites al acceso del artículo 14.1 letras d), e) y g), ya que se refieren a los recursos humanos y materiales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a sus técnicas y protocolos de investigación y a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control encomendadas a la IPSS.
 - ii. Solicitud 001/000617. El documento solicitado va dirigido a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con el objetivo de establecer un marco general de coordinación y actuación homogénea, fijando criterios únicos en la tramitación de las quejas y sugerencias que los ciudadanos efectúen en el territorio nacional. Se trata de una instrucción interna que tan sólo ha sido publicada en los Boletines Oficiales del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, a cuyos funcionarios va dirigida.
 - iii. Solicitud 001/000445. Los protocolos de actuación son procedimientos de trabajo que combinan los medios humanos y materiales con los que cuenta el Cuerpo Nacional de Policía para llevar a cabo la misión que tiene encomendada de garantía de la seguridad ciudadana. Dichos procedimientos son información sensible para el cumplimiento de sus funciones, por lo que la divulgación de cualquier protocolo de actuación policial afectaría a la eficacia de los dispositivos establecidos, en la medida en que dan lugar a determinar o conocer las actuaciones policiales que se realizan y podrían poner en peligro a los funcionarios policiales intervinientes.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*. A tal efecto, reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, en los términos



previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española y desarrollados por dicha norma.

Por su parte, el artículo 13 define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de algunos de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

2. No obstante, y toda vez que la transparencia no puede entenderse como un valor absoluto que ponga en peligro la protección de otros bienes o intereses jurídicos, de carácter público o privado, también merecedores de protección, la LTAIBG prevé, en su artículo 14, una serie de límites que podrán ser de aplicación a las solicitudes de acceso a la información.

Pero la aplicación de estos límites tampoco puede realizarse con carácter general, de tal manera que se favorezcan denegaciones de acceso a la información sobre una base puramente material, por el tema sobre el que verse la información solicitada, sino que expresamente la norma determina que la aplicación de los límites:

- a. No es automática, sino que podrá realizarse cuando el acceso suponga un perjuicio para alguno de los bienes o intereses a los que se refiere el artículo 14.1 de la LTAIBG;
 - b. Será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; y
 - c. Atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.
3. De lo expuesto en el apartado anterior, puede concluirse que la denegación de la información solicitada debe argumentarse en base a un perjuicio real o razonablemente previsible y no meramente hipotético a algunos de los bienes e intereses del artículo 14.1 (test de daño); debe ser justificada y proporcionada aplicando, en su caso, la posibilidad de conceder el acceso parcial previsto en la norma; y deberá atender a las circunstancias del caso concreto y, especialmente al hecho de que, aún pudiendo producirse un perjuicio con el acceso a la información, exista un interés superior ante el que ceda el límite que se pretenda aplicar (test del interés superior). Todo ello con el objetivo, en palabras del propio Consejo de Europa en referencia al Convenio número 205 sobre Acceso a los Documentos Públicos, de garantizar un acceso lo más amplio posible a los documentos públicos y que no se vea obstaculizado por una aplicación incorrecta de los límites al derecho de acceso a la información.
 4. De las solicitudes presentadas, pueden diferenciarse claramente varios tipos de información, que pasarán a ser analizadas de forma diferenciada.
 5. Por un lado, la relativa a lo actuado por la IPSS en relación a las actuaciones y comprobaciones realizadas por parte de la Policía Nacional y la Guardia Civil en



ejercicio de las funciones que tiene encomendadas. La IPSS considera que esta información no puede otorgarse, toda vez que, al ser documentos que se generan consecuencia de su actividad inspectora, tiene carácter reservado al contener datos relativos a la organización, funcionamiento, estructura, medios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o técnicas operativas en la prevención e investigación de los delitos y faltas.

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, si bien esta afirmación no deja de ser cierta, también lo es que la Ley de Transparencia afirma en su preámbulo que "sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos" y que la norma tiene por objeto, según su artículo 1 "ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública (...)" . Así, y si bien cabe reconocer que el contenido concreto de la solicitud podría ser confuso si se atiende estrictamente a los términos de la petición, tal y como el hoy reclamante argumenta, el acceso a meros datos estadísticos que permitan conocer el número de denuncias que hayan podido presentarse frente a actuaciones policiales o la tramitación de las mismas (número de denuncias que han sido archivadas o las que han concluido con la apertura de un procedimiento sancionador, por ejemplo) no sólo no afectaría a los límites tenidos en cuenta por la IPSS para denegar el acceso sino que su conocimiento favorecería el papel de control ciudadano de la actuación pública que, en definitiva, es el objetivo último de la Ley de Transparencia.

Asimismo, cabría indicar, en respuesta a lo mencionado por la IPSS en sus alegaciones, que no ostentar la condición de *parte interesada o perjudicada* no es, en ningún caso, elemento de juicio a tener en cuenta como base para denegar la información ya que hay que recordar que la LTAIBG dispone expresamente que el solicitante de información no está obligado a motivar su solicitud (artículo 17.3).

6. Por otro lado, se solicitó el acceso a una instrucción, hasta el momento de carácter interno, sobre el procedimiento de tramitación de las quejas y sugerencias de los interesados. Al acceso a esta información, según la IPSS, también sería de aplicación los límites de la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios y las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. Todo ello debido a que, como ya se ha señalado antes, la instrucción solicitada fija un marco general de coordinación y actuación homogénea y unos criterios únicos en la tramitación de las quejas y sugerencias de los ciudadanos. Y esto es, precisamente y a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, lo que haría merecedor a este documento de una mayor transparencia.

Los ciudadanos tienen derecho a conocer cuál es el procedimiento de tramitación de las quejas y sugerencias que puedan presentar (en términos de organismo



competente, plazo, seguimiento...) sin obviar, en todo caso, que pueda restringirse el acceso a ciertas partes del documento cuyo conocimiento pudiera suponer un perjuicio, como se ha mencionado anteriormente, real y no hipotético a la seguridad nacional, las labores de prevención, investigación o sanción de ilícitos o las funciones de vigilancia, inspección y control.

Debe también añadirse que, precisamente el conocimiento de estas instrucciones o directrices internas, en la medida en que supongan una interpretación del derecho o tengan efectos jurídicos, como sería en el caso que nos ocupa, está previsto, como elemento de publicidad activa, en el artículo 7 letra a) de la LTAIBG.

Por último, en todo caso, no parece suficientemente argumentado por la IPSS cómo una instrucción, relativa al procedimiento aplicable a la tramitación de quejas y sugerencia, puede afectar a los límites al acceso anteriormente mencionados.

7. Finalmente, también se solicita el acceso a los protocolos de actuación que, como menciona la IPSS en sus alegaciones, vienen referidos a los medios humanos y materiales con los que el Cuerpo Nacional de Policía cuenta para llevar a cabo la misión que tiene encomendada, esto es, la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, es en este supuesto donde más claramente puede apreciarse el perjuicio que el acceso a dicha información puede ocasionar al efectivo ejercicio por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de las funciones que tiene encomendadas. Efectivamente, si bien se desconoce el contenido concreto de la información solicitada, sí podría aventurarse que los protocolos de actuación ponen de manifiesto aspectos sensibles de la actividad policial cuyo conocimiento podría perjudicar su efectividad y, en definitiva, poner en peligro la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos y su propia seguridad.

8. Por todo lo expuesto, procede concluir lo siguiente:
 - a. El conocimiento de meros datos estadísticos sobre las actuaciones de la IPSS en relación al ejercicio por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de sus funciones no puede ser limitado alegando un perjuicio a la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de ilícitos o las funciones administrativas de vigilancia, inspección o control. La ponderación de intereses que exige la LTAIBG permitiría concluir que el interés de los ciudadanos en conocer qué tipo de control o inspección se lleva a cabo respecto de las actuaciones policiales prevalece respecto a un perjuicio que, ni ha quedado suficientemente argumentado ni podría concluirse respecto a datos meramente estadísticos.



- b. El acceso a la instrucción en la que se regula el procedimiento a seguir para la tramitación de las quejas y sugerencias que se presenten ante la Secretaría de Estado de Seguridad debe concederse. En su caso, podría denegarse el acceso a aquellas partes del documento cuya publicidad, de acuerdo a una valoración suficientemente razonada y argumentada, pueda perjudicar a algunos de los límites expresamente establecidos en la LTAIBG pero siempre teniendo en cuenta el interés público, innegable en este caso, en conocer esta información.
- c. Por último, se considera que el acceso a los protocolos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad puede poner en peligro la efectividad del ejercicio de sus funciones, con lo que la denegación de la información se considera suficientemente justificada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **estimar** la reclamación presentada contra las resoluciones dictadas en las solicitudes con número de expediente 001-000495 y 001/000617 y **desestimar** la relativa al expediente 001-00445.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, y de conformidad con lo establecido en el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se podrá interponer, potestativamente, recurso de reposición ante la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la notificación de la presente resolución, o directamente 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez