



CONSEJO DE
TRANSPARENCIA Y
BUEN GOBIERNO

Resolución 282/2020

6/REF-001-043302

NAREP: M/0263/2020, 1004913717

Fecha: La de firma

Reclamante:

Dirección:

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Instrucciones y estudios sobre actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Sentido de la resolución: Desestimación

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, 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), con fecha 25 de mayo de 2020, la siguiente información:

El centro de mi tarea investigadora es la preparación de una tesis doctoral sobre el uso de la fuerza por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Me propongo estudiar la normativa nacional e internacional existente sobre la materia para confrontarla, de una manera objetiva y sistemática, con la práctica de estos cuerpos. Esta labor constará de cuatro partes: una aproximación general a la cuestión y (sobre la base del misma) un estudio de sus especificidades en tres sectores concretos: i) el control de las manifestaciones y protestas masivas; ii) el control de las fronteras y iii) la lucha contra las nuevas formas de terrorismo (atentados súbitos en espacios públicos consistentes en el enfrentamiento directo de

¹ <https://www.boe.es/boe/doi/acta.pl?i=BCE-A-2013-42957>

(individuos o grupos de individuos contra ciudadanos no predeterminados o escasamente predeterminados).

Para ello, me resulta imprescindible conocer las instrucciones, circulares y demás disposiciones administrativas de análoga naturaleza dictadas por los órganos competentes de la Administración General del Estado concretando la normativa referida para la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía.

Estos textos, fundamentales para comprender cómo se aplica el marco normativo meritado, no se publican en ningún diario oficial. Únicamente trascienden algunos, de manera extraoficial, descontextualizada y desprovistos de garantías sobre su exactitud, vigencia e integridad.

Entre otros extremos, los textos mencionados establecen protocolos completos de actuación a los agentes de la Autoridad (dando un contexto, orden y alternativas al uso de la fuerza) tanto de servicio como fuera de servicio; detallan las obligaciones de registro e información que tienen en relación con el uso de la fuerza; establecen prelación entre los distintos tipos de armas para su uso según las circunstancias; norman el porte de armas fuera de servicio; etcétera.

En virtud de todo lo expuesto, con los fines indicados, me gustaría pedirles que me hicieran llegar todas las instrucciones, circulares y demás disposiciones administrativas de análoga naturaleza vigentes:

i. que regulen el uso de la fuerza por los miembros de la Guardia Civil y del Cuerpo de la Policía Nacional, tanto de servicio como fuera de servicio (incluida el porte de armas fuera de servicio);

ii. que regulen la protección, por los miembros de la Guardia Civil y del Cuerpo de la Policía Nacional, de nuestras fronteras y el tratamiento a las personas que intentan y/o consiguen cruzarlas ilegalmente (incluido, pero no solo, el empleo de la fuerza);

iii. que regulen el control, por los miembros de la Guardia Civil y del Cuerpo de la Policía Nacional, de las manifestaciones y protestas masivas que tengan lugar en nuestra Territorio y su disolución (incluido, pero no solo, el empleo de la fuerza en todas las fases); y

iv. que regulen la reacción de los miembros de la Guardia Civil y del Cuerpo de la Policía Nacional contra las nuevas formas de atentados terroristas señaladas ut supra que tienen lugar en nuestra territorio (incluido, pero no solo, el uso de la fuerza).



2. Mediante resolución de 10 de junio de 2020, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al solicitante la siguiente:

Dando cumplimiento al mandato constitucional establecida por el artículo 104 de la Constitución, con fecha 13 de marzo de 1986, se promulga la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, donde se determinan las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.

En el artículo 5 de la citada Ley se recogen los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS), que suponen un verdadero código deontológico de obligado cumplimiento para todos los miembros de las FCS en el ejercicio de sus funciones, entre ellos y por cuanto al presente interés, cabe reseñar lo dispuesto en el subapartado 2.d): "Solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana y de conformidad con los principios a que se refiere el apartado anterior". En consecuencia el empleo de las armas de fuego se deberá atener a los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad cuando concurren dichas situaciones.

En su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se rigen por el principio de legalidad que determina el artículo 9 de la Constitución, al que pretende orientar el dictado por los correspondientes órganos directivos de las Instrucciones y órdenes de servicio, las cuales se enmarcan en el ámbito de la autoorganización de la Administración, estableciendo, pautas de actuación, criterios o directrices que faciliten al personal subordinado, el ejercicio de las diversas funciones, en consonancia al marco jurídico establecido. Es por ello que tales actos carecen de naturaleza normativa, y por tanto de efectos jurídicos para terceros.

En este contexto cabe tener en cuenta lo siguiente:

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.

En este sentido las instrucciones requeridas, se dirigen única y exclusivamente a los subordinados del órgano administrativo emisor de las mismas, 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 disposiciones de carácter general, de manera que en ningún caso puede asimilarse a un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos y de conocimiento obligada para los mismos, careciendo por tanto de efectos vinculantes fuera del ámbito al que se circunscriben, 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 actas 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. 3837/2000, precisa que "el carácter normativo o no que haya de atribuirse a una determinada decisión de un órgano administrativo no depende sólo de la clase de materia sobre la que

verse. La verdaderamente decisiva 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 LRJ/PAC (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 valdez de los criterios que hayan sido aplicados en esos concretos actos administrativos que individualmente les afecten».

Las Instrucciones, tal como afirma el alta 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 improcedente, 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 las citadas instrucciones, se enmarcan dentro las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, atribuidas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), 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 las mismas.

Teniendo en cuenta lo expuesto, la petición formulada queda fuera de la establecida en el artículo 7.a) de la LTAIPBG, a ello se suma lo dispuesto en el artículo 105.b) de la Constitución, puesto que la información solicitada se halla sujeta a los límites de acceso que se establecen

en el artículo 14 apartados a), b), d), e) y g) de la LTAIPBG, 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., tener 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.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 17 de junio de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 74 de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

Primera. La información solicitada consiste en las instrucciones, circulares y demás disposiciones administrativas de análoga naturaleza que hayan sido elaboradas por la Administración a la que se dirige la solicitud sobre una serie de cuestiones cuya competencia la misma no ha negado. Ni la interpretación más estricta del artículo 13 de la LTAIPBG permite sostener, de manera razonable, que esta información no está comprendida en el derecho de acceso a la información pública, tal y como se regula por la LTAIPBG.

No obstante lo anterior, en el supuesto de considerar que es el artículo 7.a) de la LTAIPBG el que define el objeto del derecho de acceso a la información pública (y no el artículo 13 de la LTAIPBG), se debería llegar a la misma conclusión de que la información solicitada está incluida en aquel.

Esta información se encuadra en el artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP, en adelante), cuya apartado primera dispone que «[l]os órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio». Es doctrina del Tribunal Supremo (véase, en este sentido, la Sentencia de 26 de enero de 2007) la que considera que estas resoluciones (previstas, entonces, en el artículo 21 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) establecen «criterios de aplicación e interpretación jurídica» y tienen eficacia jurídica, concretamente, habla de «una eficacia [...] interna». En este mismo sentido se pronuncia la resolución objeto de reclamación al remitirse, en su motivación, a la doctrina y sentencia expuesta.

Segunda. El artículo 14 de la LTAIPBG establece los límites indicados de una manera muy abierta y deja a su aplicador una ardua labor de interpretación. Los conceptos e ideas señalados resultan muy difíciles de acotar y su definición como fronteras a un derecho de estas características, extenso y ambicioso, no es sencilla. Esta labor de interpretación, que necesariamente ha de hacerse caso por caso, debe realizarse en base a criterios jurídicos, deducidos del conjunto del ordenamiento. Lo contrario llevaría a resultados arbitrarios.

Las instrucciones y ordenes de servicios solicitadas versan, de manera más o menos inmediata, sobre el uso de las armas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como límite a dos derechos fundamentales: el derecho a la vida y el derecho a la integridad personal (reconocidos en el artículo 15 de la Constitución). Son estos derechos, por su importancia dentro de nuestro ordenamiento jurídico, los que deben guiar, en el presente caso, la interpretación del artículo 14 de la LTAIPBG.

*El uso de las armas por las fuerzas y cuerpos de seguridad, en tanto que límite a los derechos a la vida y a la integridad personal, ha sido objeto de estudio por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en numerosas pronunciamientos (derechos recogidos en los artículos 2, 3 y 8 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales). De esta ambiciosa y extensa doctrina interesa la exigencia para los Estados de un marco legal y administrativo que defina los supuestos en los cuales los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden usar la fuerza y las armas; marco que se concibe como una garantía frente a la arbitrariedad y que, por ella, debe tener una densidad normativa notable. Véase, entre otras muchas, las sentencias *Makaratzis contra Grecia*, de 20 de diciembre de 2004; *Şimşek y otros contra Turquía*, de 26 de julio de 2005; *Wasilewska y Kalucka contra Polonia*, de 23 de febrero de 2010; *Soare y otros contra Rumania*, de 22 de febrero de 2011; *Oruk contra Turquía*, de 4 de febrero de 2014, y *Fountas contra Grecia*, de 3 de octubre de 2019. Se deduce, así, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, un principio de transparencia en materia del uso de las armas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En este campo, de una sensibilidad evidente, el Tribunal se posiciona en favor de la necesidad de instrumentos que lo regulen y de su publicidad como mecanismo de lucha contra la arbitrariedad, a pesar de los riesgos que comporta y que señala la resolución objeto de reclamación.*

De todo lo expuesto cabe deducir que una interpretación de los límites al derecho de acceso a la información pública que establece el artículo 14 de la LTAIPBG contraria a la publicidad de las instrucciones y ordenes de servicio sobre el uso de las armas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por anteponer la eficiencia del sistema policial a la transparencia, al control del mismo por los ciudadanos y, así, a la lucha contra la arbitrariedad, no puede considerarse

respetuosa con los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal, tal y como vienen siendo entendidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

4. Con fecha 18 de junio de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas. Transcurrido el tiempo concedido al efecto, el indicado Departamento no ha realizado alegaciones a pesar a pesar de haber recibido el requerimiento realizado.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG³, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Esquema del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴, 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 12⁵, 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. Como cuestión de carácter formal que ha afectado a la tramitación de la presente reclamación, cabe aludir a la suspensión de términos y plazos administrativos establecida en el apartado 1, de la Disposición Adicional Tercera, del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma⁶ para la gestión de la situación de crisis

³ <https://www.boe.es/boe/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tr=1Aa24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11419&tr=1&p=20141105&e3>

⁵ <https://www.boe.es/boe/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tr=1&p=20131206&e3>

⁶ <https://www.boe.es/boe/act.php?id=BOE-A-2020-3692>

sanitaria ocasionada por el COVID-19; suspensión que ha finalizado mediante el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que señala en relación con los plazos: Artículo 9. Plazos administrativos suspendidos en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas.

4. En el presente caso, como se ha señalado en los antecedentes de hecho, el objeto de la solicitud son las instrucciones y circulares sobre el uso de la fuerza por parte de las FF.CC. de Seguridad del Estado.

Por su parte, la Administración deniega la información por entender que dichas instrucciones y circulares 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. En su opinión, sus únicos receptores son órganos jerárquicamente subordinados a los que imparte unos determinados criterios de actuación y no tiene efectos normativos de cara a los ciudadanos, por lo que, a su juicio, no deben ser de conocimiento público. Asimismo, alega que la información solicitada se halla sujeta a los límites de acceso que se establecen en el artículo 14 apartados a), b), d), e) y g) de la LTAIPBG, ya que, si se proporcionara su acceso, la labor a realizar por las FCSE como garantes de la seguridad ciudadana, se vería perjudicada.

En primer lugar, debe analizarse si las instrucciones y circulares sobre el uso de la fuerza por parte de las FF.CC. de Seguridad del Estado forman parte de la categoría de actos de relevancia jurídica que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos, mencionados en el artículo 7 a) de la LTAIBG.

Este precepto señala que *Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán 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.*

De una interpretación literal de este artículo se desprende que solamente se deben publicar de oficio estos actos administrativos si interpretan el derecho o tienen efectos jurídicos. Para la Administración, *no se trata de disposiciones 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 circunscriben (...) cuando la decisión tenga como únicos destinatarios a los*

subordinados del órgano administrativo, y exteriorice por ella pautas para la futura actuación administrativa que dichas subordinadas 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 citada artículo 21 de la LRJ/PAC (actual art. 6.1 LRJSP).

Este Consejo de Transparencia no comparte totalmente este punto de vista. Como reza el Preambulo de la LTAIBG: *La Ley amplia y refuerza las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos. En materia de información institucional, organizativa y de planificación exige a las sujetas comprendidas en su ámbito de aplicación la publicación de información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les resulta de aplicación y su estructura organizativa, además de sus instrumentos de planificación y la evaluación de su grado de cumplimiento. En materia de información de relevancia jurídica y que afecte directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, la ley contiene un amplio repertorio de documentos que, al ser publicados, proporcionarán una mayor seguridad jurídica.*

El Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 y el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes de 1987 se han preocupado de definir una serie de principios y reglas de conducta ética profesional aplicables a la labor policial, a fin de evitar la aparición de comportamientos arbitrarios, que han influido notablemente en la configuración del vigente estatuto policial español. Tal es el caso del "Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley" aprobado por Naciones Unidas en 1978, la "Declaración sobre la Policia" de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 1974 y, más recientemente, las recomendaciones de este último organismo contenidas en el "Código Europeo de Ética de la Policia" de 2001.

En este sentido se pronuncia la [Instrucción 1/2007](#), de la Secretaria de Estado de Seguridad, sobre los comportamientos exigidos a los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado para garantizar los derechos de las personas detenidas o bajo custodia policial, publicada en internet:

Asimismo, existen múltiples instrucciones del Ministerio del Interior publicadas en internet relacionadas con la cuestión planteada en el presente expediente:

[http://www.defensajuridica.es/legislacion/2011/Instruccion_01_2011.pdf](#)

- La Instrucción número 12/2015, aprobó el protocolo de actuación en las Áreas de Custodia de Detenidos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que establece las normas concretas de custodia de detenidos. Todo ello, con el objeto de garantizar los derechos de los detenidos y la seguridad de los mismos, así como del personal policial.
- La Instrucción núm. 4/2018, de la Secretaría de Estado de Seguridad por la que se aprueba la actualización del "protocolo de actuación en las áreas de custodia de detenidos de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado" y se deja sin efecto la Instrucción 12/2015.
- La Instrucción 13/2018, de 17 de octubre, de la Secretaría de Estado de seguridad, sobre la práctica de los registros corporales externos, la interpretación de determinadas infracciones y cuestiones procedimentales en relación con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.
- La Circular 22/2020. Instrucciones del Ministerio del Interior sobre actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

En estas circunstancias, se entiende que algunas de sus instrucciones y circulares, aunque claramente no sean disposiciones de carácter general, deben ser de conocimiento público, porque tienen efectos jurídicos evidentes, no solamente para las FF.CC de Seguridad, en caso de que no las cumplan, sino para los ciudadanos que las soportan como destinatarios finales de las actuaciones policiales.

5. Manifiesta igualmente la Administración que la información solicitada se halla sujeta a los límites de acceso que se establecen en el artículo 14 apartados a), b), d), e) y g) de la LTAIBG.

Como dispone el artículo 14.1 de la LTAIBG, el derecho de acceso podrá ser limitado en algunos supuestos. Dichas limitaciones deberán ser de aplicación proporcionada, justificada y atendiendo a las circunstancias previstas en el caso concreto. No obstante, en el caso que nos ocupa, el MINISTERIO DEL INTERIOR se limita a invocar varios límites sin argumentar debidamente porqué resultan de aplicación a su juicio, salvo el relativo a las funciones de prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, contemplado en el artículo 14.1 e) de la LTAIBG. Entiende la Administración que, en este punto, la difusión de las citadas Instrucciones y circulares, ya sea publicando o facilitando su contenido a personas ajenas a quienes va dirigida, sería inadecuada e improcedente, 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 legítima interés o derecho a su conocimiento, 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 las mismas. (...) 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.

Respecto de los límites al derecho de acceso conviene citar los criterios mantenidos por los Tribunales de Justicia en sentencias especialmente destacadas:

- 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 limitada en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivada de la dispuesta 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 concurran 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 el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentada frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *“Y si concurre alguna de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”*
- 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 43/2015: *“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 limitada en aquellas 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 oquiltado 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”.

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, 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. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que 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 de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria”. *“Los diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseca al concepto de democracia.”*

- 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 ()”

- Finalmente, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación, que razona lo siguiente:

“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.” ()

“En cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el artículo 14.1 h/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales), ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, la misma que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: (...). Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración -o, en este caso, de la Corporación RTVE-, pues hemos visto que aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.”

5. De igual forma, debemos recordar que la *Ratio iuris* o razón de ser de la LTAIBG está contenida en su Preámbulo, que se pronuncia en los siguientes términos: *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. 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.*

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia, Permitiendo una mejor fiscalización de la



actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.

A nuestro juicio, en consonancia con lo manifestado por la Administración, conocer todas las instrucciones y circulares sobre los protocolos de actuación de las FF.CC. de Seguridad, más allá de las que actualmente ya son de conocimiento público, si puede poner en peligro real, no meramente hipotético, la labor a realizar por las mismas como garantes de la seguridad ciudadana, viéndose perjudicado el desarrollo de las funciones que tienen encomendadas. A este respecto, destaca que el propio reclamante reconoce que *los textos mencionados establecen protocolos completos de actuación a los agentes de la Autoridad (dando un contexto, orden y alternativas al uso de la fuerza) tanto de servicio como fuera de servicio; detallan las obligaciones de registro e información que tienen en relación con el uso de la fuerza; establecen prelación entre los distintos tipos de armas para su uso según las circunstancias; norman el porte de armas fuera de servicio; etcétera.* Es decir, conoce y asume que la documentación solicitada tiene incidencia directa en el desarrollo de las actuaciones policiales y, en ese sentido, se trata de información destinada a los propios funcionarios policiales para que puedan realizar su función de acuerdo con las debidas garantías para ellos mismos, para los ciudadanos así como para su propia efectividad y eficacia.

No obstante, como hemos señalado, los límites han de ser aplicados atendiendo al perjuicio derivado del conocimiento de la información que se solicita y al interés superior que pueda existir en el conocimiento de los datos requeridos. Realizado un análisis del posible interés superior en el acceso frente al daño que, a nuestro juicio, podría plausiblemente derivarse del mismo, no se aprecia su existencia por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En este sentido, es relevante a nuestro juicio el hecho de que el reclamante justifica la solicitud en *la preparación de una tesis doctoral sobre el uso de la fuerza por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Me propongo estudiar la normativa nacional e internacional existente sobre la materia para confrontarla, de una manera objetiva y sistemática, con la práctica de estos cuerpos.* En nuestra opinión, no existe una razón objetiva y de interés general de calado suficiente que permita enervar la aplicación del límite invocado que, como decimos, se encuentra relacionado con la propia efectividad de la actuación policial. Por ello, en consecuencia, la reclamación debe ser desestimada, al ser de aplicación el límite contenido en el artículo 14.1 e) de la LTAIBG,

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 17 de junio de 2020, contra la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 10 de junio de 2020.

De acuerdo con el artículo 23, número 1^º, 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 octubre^º, 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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 3.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa^º.

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

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&n=1&p=20181206to23>

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&n=1&e=12>

³ <https://www.boe.es/boi-las-leyes/leyes/BOE-A-1998-1621&n=1&n=20141206to19>