



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 977/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: actas, órganos colegiados, extranjería, art. 14.1.g) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 28 de marzo de 2025 el reclamante solicitó, 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:

«EXPONE:

Que habiéndose creado la Comisión Interministerial de seguimiento de controles oficiales en frontera vía art. 5 de la de la Orden PJC-756-2024, de 22 de julio.

SOLICITA:

Que me sean proporcionados en formato electrónico el conjunto de documentos elaborados hasta la fecha presente por dicha Comisión Inter. de seguimiento de

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



controles oficiales en frontera, entre los cuales figuran los propios acuerdos y las actas reguladas por el art.18 de la Ley 40-2015, de 1 de octubre.

Esta solicitud está amparada y se lleva a cabo según el art. 17 de la Ley 19-2013, de 9 de diciembre, en cuyo ámbito subjetivo (artículo 2) se encuentra la Adm. Gen. del Estado. A este respecto el art. 12 respalda el Derecho de acceso a la información pública, sea total o parcial, así como la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (STS 1518-2022, de 17 de diciembre de 2022).

Por último, la motivación (no teniendo que ser necesaria) del art 17.3 se apoya en mi labor profesional en frontera».

2. Mediante resolución de 24 de abril de 2025, el Ministerio requerido estimó parcialmente la solicitud en los siguientes términos:

«(...) Se estima parcialmente el derecho de acceso a la información en cuanto a las instrucciones, instrucciones técnicas operativas (ITO) y procedimientos internos, pero en lo relativo a las actas, la revelación de su contenido podría suponer un perjuicio a las funciones de control e inspección al dar acceso a determinada información, incluso preparatoria para la posterior toma de decisiones, que no debería ser pública.

Por todo ello, se concede el acceso parcial a la documentación solicitada, teniendo en cuenta la letra g) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece que:

“El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”.

De acuerdo con lo anterior, se adjunta, como Anexo a esta resolución la documentación relativa a las Instrucciones Técnicas Operativas (ITO) y procedimientos internos».

3. Mediante escrito registrado el 11 de mayo de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto:

«Por un lado, derivada de la interposición del recurso de casación por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, expone la Sentencia del Tribunal

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



Supremo 704/2021, de 19 de febrero de 2021 (nº de resolución 1866/2020), en su Fundamento Jurídico Quinto:

- *“En respuesta a la cuestión sobre la que se apreció interés casacional debemos afirmar que las actas de las reuniones de un órgano colegiado no están, en principio, excluidas del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, al no reflejar, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones integrales de cada uno de sus miembros.*

Por ello, y de conformidad con lo hasta ahora expuesto procede estimar el recurso de casación declarando que el derecho de acceso a la información pública comprende no solo los acuerdos adoptados sino también a las actas de las reuniones del consejo de administración de la autoridad portuaria de A Coruña, anulando la sentencia impugnada en el extremo referido a la negativa a facilitar dicha información y confirmándola en los demás extremos”.

Por otro, la Sentencia del Tribunal Supremo 4174/2022, de 17 de noviembre de 2022 (nº de resolución 1518/2022), tras recurso de casación por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, exterioriza en su Fundamento Jurídico Quinto y Sexto respectivamente:

- *“... las actas de las reuniones de un órgano colegiado no están, en principio, excluidas del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, al no reflejar, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones integrales de cada uno de sus miembros”.*

- *“Por ello, y de conformidad con lo hasta ahora expuesto procede estimar el recurso de casación declarando que el derecho de acceso a la información pública comprende no solo los acuerdos adoptados sino también a las actas de las reuniones del consejo de administración de la autoridad portuaria de Baleares, anulando la sentencia impugnada en el extremo referido a la negativa a facilitar dicha información y confirmándola en los demás extremos”.*

En consecuencia, estimando que los argumentos ofrecidos por la Secretaría General de Coordinación Territorial contravienen la jurisprudencia y el derecho de acceso a



la información pública del artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, así como considerando mi condición de funcionario de carrera y mi labor pública como [REDACTED] en los Servicios de [REDACTED]

RECLAMO me sea facilitada el resto de la documentación a la cual no se me ha dado acceso y, entre ella, las propias actas».

4. Con fecha 12 de mayo de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido 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 23 de mayo tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala lo siguiente:

«En su escrito de reclamación, el solicitante estima que los argumentos ofrecidos por esta Secretaría General para conceder el acceso parcial a la información solicitada, denegando el acceso a las actas de la Comisión Interministerial de seguimiento de Controles en Frontera, contravienen la jurisprudencia y el derecho al acceso a la información pública del artículo 12 de la Ley 19/2013.

Como jurisprudencia al respecto, hace referencia a dos sentencias del Tribunal Supremo, STS 704/2021 y STS 4174/2022, en las que en ambos casos se estima el recurso de casación presentado declarando que “el derecho de acceso a la información pública comprende no solo los acuerdos adoptados sino también las actas de las reuniones”.

El solicitante no hace referencia a la justificación argumentada desde esta Secretaría General de limitar el derecho de acceso a la información contenida en las actas, contemplada en la letra g) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, “cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”.

Cabe destacar que las actas solicitadas en las referidas sentencias corresponden a las actas de las reuniones del consejo de administración de autoridades portuarias (autoridad portuaria de A Coruña y autoridad portuaria de Baleares, respectivamente).

El artículo 30.5 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante recoge las funciones del consejo de administración de las autoridades portuarias, entre las que no se incluyen actuaciones de vigilancia, inspección y control.



La Comisión Interministerial de seguimiento de controles oficiales en frontera, constituida en aplicación del artículo 5 de la Orden PJC/756/2024, de cuyas reuniones el solicitante reclama el derecho a disponer de la información contenida en las actas, sí incluye, entre otras, las siguientes funciones de vigilancia, inspección y control:

- Realizar el seguimiento del control en frontera de productos de origen animal y no animal para consumo humano o alimentación animal, plantas, productos vegetales y demás productos previstos en esta orden ministerial que permita la revisión periódica de sus resultados y la adecuada coordinación en materia de políticas de salud pública, sanidad animal y sanidad vegetal entre los ministerios competentes.
- Establecer directrices para la resolución de las consultas planteadas por el personal inspector.
- Elaborar procedimientos, protocolos, planes, coordinar y dar instrucciones precisas para el correcto funcionamiento de los servicios de inspección.

Por tanto, esta Secretaría General considera que las sentencias del Tribunal Supremo reflejadas no crean jurisprudencia para el caso que nos ocupa, siendo de aplicación la limitación del derecho al acceso incluida en la letra g) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno».

5. El 26 de mayo de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíendose escrito el 4 de junio en el que señala:

«(...) En primer lugar, de nuevo la Secretaria General de Coordinación Territorial se reitera en el argumento de la letra g) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sin ofrecer más argumentos que los propios recogidos en la ley, más aun sabiendo que por mi condición de [REDACTED] me encargo precisamente de eso: de vigilar, inspeccionar y controlar. En este sentido, se está torpedeando mi labor como funcionario público.

En segundo lugar, las Sentencias del Tribunal Supremo hacen referencia, entre otros, a las ACTAS y ÓRGANOS COLEGIADOS. Argumenta, por su parte, la Secretaria General de Coordinación Territorial que el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria no tiene entre sus funciones las actuaciones de vigilancia, inspección y control; sin embargo, sí que tiene la función vía letra e) del artículo 30.5 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre de “ejercer las facultades



de policía que le atribuye la presente ley, y que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines”. Así pues, estas facultades de policía son perfectamente equivalentes a las funciones de vigilancia, inspección y control, cada una de las cuales desarrollada en su respetivo ámbito.

Y en tercer lugar, de la escasa información que se me ha facilitado por parte de la Secretaria General de Coordinación Territorial no hay nada que no sea público de forma ad intra (por ejemplo, las instrucciones) e incluso ad extra por afectar a terceros administrados (por ejemplo, el incumplimiento de notificación previa de la llegada de partidas). Por tanto, considerando mi puesto y labor como [REDACTED], es prácticamente irrelevante a efectos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de 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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

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>



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 a información relacionada con la actividad de la «Comisión Interministerial de seguimiento de controles oficiales en frontera vía art. 5 de la de la Orden PJC-756-2024, de 22 de julio», y concretamente a los «documentos elaborados hasta la fecha (...) por dicha Comisión (...), entre los cuales figuran los propios acuerdos y las actas reguladas por el art.18 de la Ley 40-2015, de 1 de octubre»

El Ministerio dictó resolución estimando parcialmente la petición, considerando, respecto de la las actas de las reuniones de la Comisión Interministerial, que resulta de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.g) LATIBG, mostrando el interesado su desacuerdo y reclamando la entrega de «el resto de la documentación a la cual no se me ha dado acceso y, entre ella, las propias actas».

4. Centrado el objeto de debate en los términos indicados, en relación con las actas, cuyo acceso se deniega basándose en lo previsto en el artículo 14.1.g) LTAIBG, procede volver a recordar que este Consejo tiene una consolidada doctrina sobre el alcance del derecho de acceso a las actas de las reuniones de los órganos colegiados de organismos y entidades públicas, que cuenta con el aval del Tribunal Supremo. Dicha doctrina establece, como punto de partida, que el derecho de acceso a la información pública, no solo alcanza a los acuerdos adoptados, sino al contenido íntegro de las actas, considerando que la Ley de Transparencia ampara dicho acceso en la medida en que las decisiones de tales órganos tienen incidencia en el ejercicio de funciones públicas y, por lo tanto, su conocimiento entronca con la finalidad de la norma, expresada en su Preámbulo.

En ese sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo señala que «en las actas de las reuniones de un órgano colegiado no se recogen, como contenido mínimo necesario, las discusiones y deliberaciones integrales ni las opiniones manifestadas por cada uno de los miembros, sino tan solo "los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados". Sin que la mera referencia genérica a lo que se debatió, y mucho menos al contenido de los acuerdos adoptados en dicha sesión, pueden quedar amparados por la garantía de confidencialidad o secreto de la deliberación. Antes, al contrario, el conocimiento de



estos extremos constituye la garantía de que el órgano administrativo trató determinadas materias y las decisiones que al efecto se adoptaron.» En consecuencia, el derecho de acceso se proyecta sobre los contenidos de las actas de las reuniones de los órganos colegiados y, de manera muy especial, sobre aquellos elementos que son necesarios con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, según el cual: «De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados». —por todas, SSTs de 19 de febrero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:704) y de 17 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:4174).

5. No obstante, esta regla general tiene varias excepciones, de modo que se admite que en los documentos facilitados a los solicitantes se supriman determinadas informaciones si están afectadas por alguno de los límites legalmente previstos y se justifica debidamente su aplicación. A estos efectos, es imprescindible tener presente que el artículo 14.2 LTAIBG exige que la aplicación de los límites deberá ser *«justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso»*. Y que el Tribunal Supremo, por su parte, ha declarado que los límites deben interpretarse *«de forma estricta, cuando no restrictiva, (...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»* (STS de 16 de octubre de 2017 - ECLI: ES:TS:2017:3530); y también que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* (STS de 11 de junio de 2020 -ECLI: ES:TS:2020:1558).

Así, por ejemplo, resulta lícito excluir del acceso al amparo del límite del artículo 14.1.k) LTAIBG las opiniones y las manifestaciones realizadas por los miembros de un órgano colegiado en las deliberaciones reservadas, o aquellos contenidos de las actas cuya divulgación pueda causar un perjuicio real y no meramente hipotético a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control en virtud de lo previsto en el artículo 14.1.g) LTAIBG, siempre y cuando se acredite en los términos antes señalados. Y, por último, en cumplimiento de la normativa de protección de datos personales, deberán suprimirse todas las informaciones referidas a personas físicas identificadas o identificables que no formen parte del órgano colegiado y cuya divulgación no resulte relevante para los fines de control de la actuación de los poderes públicos.



6. De otra parte, cuando los límites legales no afectan a toda la información solicitada, el artículo 16 LTAIBG impone la obligación general de conceder el acceso a la parte no afectada, informando al solicitante que se ha omitido una parte de la información: *«[e]n los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá 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. En este caso, deberá indicarse al solicitante qué parte de la información ha sido omitida.»* Tras la entrada en vigor del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, los mandatos contenidos en este artículo han de interpretarse y aplicarse de conformidad con lo dispuesto en su artículo 6, según el cual, *«[s]i se aplicase una limitación a una parte de la información contenida en un documento público, la autoridad pública debería comunicar, no obstante, el resto de la información contenida en dicho documento. Toda omisión debería especificarse claramente.»* A su vez, estas previsiones del Convenio han de aplicarse teniendo en cuenta lo precisado en su Memoria Explicativa en la que se puntualiza que *«deberá indicarse claramente dónde y cuánta información se ha suprimido»* y que *«siempre que sea posible, también deberá indicarse en la decisión la limitación que justifica cada supresión»*

Del contenido de estos artículos se derivan las siguientes prescripciones que deberán ser observadas por los sujetos obligados a la hora de resolver las solicitudes de acceso a la información: a) no cabe denegar el acceso a la totalidad de la información solicitada cuando los límites legales afecten sólo a una parte (salvo cuando resulte una información distorsionada o carente de sentido); b) el órgano competente ha de informar al solicitante que se ha omitido una parte de la información; c) se ha de indicar claramente cuál es la información suprimida y el límite que justifica cada supresión.

7. En este caso, el Ministerio no ha facilitado acceso a las actas invocando la concurrencia del límite recogido en el artículo 14.1.g) LTAIBG, pero se ha limitado a manifestar que *«la revelación de su contenido podría suponer un perjuicio a las funciones de control e inspección al dar acceso a determinada información, incluso preparatoria para la posterior toma de decisiones, que no debería ser pública»* sin efectuar ulterior razonamiento ni ponderación, por lo que conforme al criterio, normativa y parámetros expuestos no puede considerarse debidamente justificada la aplicación de dicho límite, ni aceptable la denegación total efectuada, sin tomar en consideración la posibilidad de reconocer un acceso parcial.



8. Así mismo, debe señalarse que el reclamante solicitó, no solo las actas y acuerdos de la Comisión Interministerial de seguimiento de controles oficiales en frontera sino «*el conjunto de documentos elaborados hasta la fecha presente*», poniendo de manifiesto en su reclamación la insuficiencia de la documentación entregada y reiterando su petición —*me sea facilitada el resto de la documentación a la cual no se me ha dado acceso y, entre ella, las propias actas*—.

Por otra parte, de acuerdo con lo manifestado por el Ministerio la documentación entregada se circunscribe a «*la documentación relativa a las Instrucciones Técnicas Operativas (ITO) y procedimientos internos*», obviando toda mención a esos otros documentos que también fueron objeto de petición por el reclamante, tanto en su solicitud como en su posterior reclamación. Puesto que no se ha acreditado, ni tan siquiera alegado, por el Ministerio causa de inadmisión ni límite que impida el acceso, procede también en este punto estimar la reclamación e instar al Ministerio a que entregue al reclamante la documentación solicitada cumpliendo con las exigencias normativas que se indican en los fundamentos de esta resolución.

9. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar la reclamación a fin de que se proporcione el acceso a las actas en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 5 y 6 de esta resolución, así como el resto de la documentación solicitada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente a la resolución MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante, de acuerdo con lo indicado en los fundamentos jurídicos 4, 5 y 6 de esta resolución, la siguiente información:

«[E]n formato electrónico el conjunto de documentos elaborados hasta la fecha presente por dicha la Comisión Inter. de seguimiento de controles oficiales en frontera, entre los cuales figuran los propios acuerdos y las actas reguladas por el art.18 de la Ley 40-2015, de 1 de octubre».



TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA 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

R CTBG
Número: 2025-1048 Fecha: 10/09/2025

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>