





- Los informes jurídicos, técnicos y de igualdad emitidos por la Dirección General de Coordinación y Estudios, la Asesoría Jurídica del Departamento y otros órganos consultivos.

- Los borradores previos del texto y sus anexos y apéndices.

- Las observaciones o recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo, la Fiscalía General del Estado o la Comisión Nacional de Coordinación de Policía Judicial, citadas expresamente en el preámbulo.

- La propuesta final de aprobación y firma.

- Y, en su caso, la identificación y referencia completa del expediente en el sistema de gestión documental del Ministerio del Interior.

*La formalización del acceso se solicita mediante remisión del expediente completo o enlace a su versión archivada en el sistema de gestión documental».*

2. Mediante resolución de 22 de octubre de 2025 el Ministerio informa:

*«El objeto de la Instrucción no es otro que dotar de seguridad jurídica a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el procedimiento de la detención, actualizando las instrucciones dirigidas a los mismos de acuerdo con los criterios recogidos en la jurisprudencia del tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y las recomendaciones de órganos como la Fiscalía general del estado, el Defensor del Pueblo y la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial.*

*En tal sentido, la citada Instrucción se enmarca en las facultades que el artículo 2 del Real Decreto 207/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, confiere a la Secretaría de Estado de Seguridad para el ejercicio del mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la inmediata autoridad del Ministro del Interior, y la coordinación y supervisión de los servicios y misiones que les corresponden.*

*En dicho marco, las instrucciones del Secretario de Estado de Seguridad no integran la potestad reglamentaria ni innovan el ordenamiento jurídico, sino que corresponden al ámbito de la facultad de los órganos administrativos para dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio, conforme a lo previsto en el artículo 6.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, en este caso mediante la impartición de criterios interpretativos. Actuaciones que, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento*



*administrativo común de las Administraciones Públicas, pueden realizarse por escrito o por cualquier otro medio -incluida la forma verbal- que, de acuerdo con su naturaleza, permita la expresión y constancia.*

*Por tales motivos, dada la limitada naturaleza jurídica de las instrucciones y el principio antiformalista que rige su elaboración, que no precisa de procedimiento alguno, no existe expediente sobre la materia en este Centro Directivo».*

3. Mediante escrito registrado el 1 de noviembre de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup> LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto que la instrucción interesada deroga la anterior vigente, por lo que entiende el reclamante que ello implica necesariamente la existencia de un proceso interno de revisión, redacción y aprobación. Así mismo, señala que el propio texto reconoce expresamente que la actualización se realiza «*como resultado de la experiencia acumulada (...) y de las aportaciones formuladas por diversos órganos, entre ellos el Defensor del Pueblo*», que se basa en «*jurisprudencia, recomendaciones de Fiscalía, Defensor del Pueblo*» concluyendo que, a pesar de lo afirmado por el Ministerio, sí existieron documentos previos y comunicaciones formales y en este sentido indica:

*«(...) La instrucción genera, entre otros, los siguientes documentos:*

- 1. Recopilación de información jurisprudencial del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Fiscalía General del Estado, Defensor del Pueblo y Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial.*
- 2. Evaluación de normas existentes y estándares internacionales de derechos humanos.*
- 3. Redacción, revisión y mejora del documento.*
- 4. Coordinación interinstitucional con órganos especializados.*
- 5. Borradores de la instrucción en sus distintas fases.*
- 6. Análisis fundamentan los cambios respecto a la versión anterior (Instrucción 1/2024).*

*La Administración argumenta que el "principio antiformalista" que rige la elaboración de instrucciones las exime de transparencia. Este argumento es*

---

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



*insostenible jurídicamente porque el principio antiformalista hace referencia a la forma de la acción administrativa, no al derecho de acceso a información. Son categorías distintas».*

A continuación, establece una comparativa entre el contenido de la instrucción cuyo expediente de elaboración interesa y la anterior de 2024, poniendo de relieve las diferencias entre ambas concluyendo:

*«(...) la existencia de estos cambios prueba que se realizó un análisis comparativo entre ambas versiones. Para que la Administración pudiera determinar qué modificar y qué mantener, necesariamente tuvo que cotejar ambos textos, identificar diferencias, evaluar qué apartados requerían modificación y documentar esos cambios.*

*La naturaleza específica de las modificaciones demuestra que las eliminaciones se focalizan solamente en la desaparición de referencias a "orientación sexual", la reducción del ámbito de protección de "colectivo LGTBI" a las "personas trans" y el debilitamiento de garantías genéricas para personas lesbianas y gays (no trans). Esta precisión es incompatible con una elaboración que no haya dejado rastro documental: alguien tuvo que tomar la decisión de qué eliminar, por qué eliminarlo, y cómo reescribir los apartados para que la omisión fuera coherente en todo el documento. Esto requiere necesariamente borradores, notas de revisión, análisis jurídicos y, probablemente, comunicaciones internas.*

*La Instrucción 10/2025 afirma que se elaboró para: "adecuarla a la realidad social y a la operativa policial actual como resultado de la experiencia acumulada durante el tiempo de vigencia de la Instrucción núm. 1/2024" Sin embargo, la única alteración sustantiva observada no es una mejora operativa dirigida a las "Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado" en base a su experiencia policial, sino una redefinición política de protecciones a colectivos vulnerables. Una instrucción de 100 páginas que engloba decenas de aspectos operativos, procedimentales y de protección de derechos fundamentales se actualiza únicamente para reconfigurar —no mejorar operativamente— el alcance de protecciones a personas LGTBI».*

4. Con fecha 3 de noviembre 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 17 de noviembre tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:



«PRIMERO. La Instrucción 10/2025 de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se actualiza el Procedimiento Integral de la Detención Policial, se dicta en el marco de las competencias que el artículo 2 del Real Decreto 207/2024, de 27 de febrero, atribuye a la Secretaría de Estado de Seguridad para el ejercicio del mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la autoridad del Ministro del Interior, así como para la coordinación y supervisión de los servicios y misiones que les corresponden

SEGUNDO. Las instrucciones del Secretario de Estado de Seguridad no constituyen potestad reglamentaria ni innovan el ordenamiento jurídico, sino que se encuadran en la facultad de los órganos administrativos para dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio, conforme al artículo 6.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en este caso mediante la impartición de criterios interpretativos. Dichas actuaciones, según el artículo 36 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pueden realizarse por escrito o por cualquier otro medio que permita su expresión y constancia.

TERCERO. Las instrucciones del Secretario de Estado de Seguridad tienen una naturaleza jurídica limitada, rigiéndose en su elaboración por el principio antiformalista, sin que exista procedimiento específico ni expediente en este Centro Directivo sobre la materia. De acuerdo con el artículo 70.4 de la Ley 39/2015, no forman parte del expediente administrativo las informaciones de carácter auxiliar o de apoyo, tales como notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos, salvo que se trate de informes preceptivos solicitados antes de la resolución que ponga fin al procedimiento».

5. El 18 de noviembre de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíendose escrito el 8 de febrero de 2026 en el que pone de manifiesto su desacuerdo con lo alegado por el Ministerio y en este sentido señala:

«(...) Como recordó expresamente el propio CTBG en su Resolución 192/2024, relativa a otra Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad, “resulta indiferente que la Instrucción solicitada posea o no carácter de disposición general (...) siendo indudable que lo solicitado constituye información pública a los efectos del artículo 13 de la Ley 19/2013”.



*(...) El artículo 70.4 de la Ley 39/2015 delimita qué integra el expediente administrativo a efectos procedimentales, pero no establece un límite material al derecho de acceso reconocido en la Ley 19/2013.*

*Pretender excluir del acceso notas, borradores, comunicaciones o informes internos por el solo hecho de no integrar formalmente el expediente supone introducir un límite no previsto en los artículos 14, 15 y 18 de la Ley 19/2013, vaciando de contenido el derecho de acceso.*

*Que un documento no forme parte del expediente no significa que no exista ni que no sea información pública si obra en poder del órgano y fue elaborado en el ejercicio de sus funciones.*

### *3. Inexistencia genérica no motivada y ausencia de búsqueda diligente*

*Ni la resolución ni el informe describen qué unidades fueron consultadas, qué sistemas documentales o repositorios fueron revisados, ni qué trazabilidad se siguió para afirmar la inexistencia de la información solicitada.*

*Esta carencia es especialmente grave en un supuesto como el presente, en el que la propia Instrucción 10/2025 reconoce expresamente que se elaboró:*

- como resultado de la experiencia acumulada;*
- de la evolución jurisprudencial del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo;*
- y de aportaciones formuladas Por diversos órganos, entre ellos el Defensor del Pueblo.*

*(...) La Sentencia del TSJ de Madrid n.º 584/2025, por la que se obliga al Ministerio del Interior a ejecutar, precisamente, la citada resolución del CTBG respecto a otra Instrucción, subraya expresamente este principio y recuerda, además, el carácter obligatorio de las resoluciones del CTBG como actos sustitutivos de los recursos administrativos.*

*(...) En este caso, no se aplica un límite legal ni causa de inadmisión alguna (más allá de la invocación genérica introducida en trámite de audiencia al carácter auxiliar o de apoyo), sino que trata de motivar la desestimación del acceso en una lectura improcedente del artículo 70.4 LPACAP».*



## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) 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.<sup>4</sup>](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), 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<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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 expediente administrativo de elaboración y aprobación de la Instrucción nº 10-2025 de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se actualiza el Procedimiento integral de la detención policial y publicada en la Orden General de la Dirección General de la Policía y en el Boletín Oficial de la Guardia Civil, dejando sin efecto la Instrucción 1-2024, indicando

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

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

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



una serie de documentos que, a juicio del reclamante deberían formar parte del mismo.

El Ministerio dictó resolución indicando que no existe expediente alguno en relación con la Instrucción indicada.

4. A la vista de la documentación aportada y de las alegaciones de ambas partes, resulta necesario verificar en primer lugar si lo reclamado puede encuadrarse en el concepto de información pública contemplado en el artículo 13 LTAIBG, toda vez que el Ministerio ha señalado que no existe el expediente solicitado, explicando que *«la limitada naturaleza jurídica de las instrucciones y el principio antiformalista que rige su elaboración»* hacen que no sea preciso la articulación de procedimiento alguno, siendo que *«las instrucciones del Secretario de Estado de Seguridad no integran la potestad reglamentaria ni innovan el ordenamiento jurídico, sino que corresponden al ámbito de la facultad de los órganos administrativos para dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes»*.
5. A tal efecto, resulta necesario recordar que el legislador español ha configurado el contenido y alcance del derecho de acceso a la información pública circunscribiéndolo a los contenidos y los documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones (conforme se establece en el artículo 13 LTAIBG antes reproducido), por lo que la existencia previa de la información en su ámbito de competencias es condición necesaria para el reconocimiento del derecho. Como este Consejo ha señalado en múltiples ocasiones, de esta configuración legal se deriva que no tengan cabida en la noción de información pública del artículo 13 LTAIBG aquellas solicitudes de información que pretenden obtener una justificación específica de las razones por las que se realizó una actuación y no otra, como tampoco la pretensión de obtener una valoración política de determinadas actuaciones.
6. En este caso, habiendo declarado formalmente el Ministerio que no existe la información cuyo acceso se pretende, y no apreciándose razones para poner en duda tal aseveración, ha de concluirse la inexistencia de objeto sobre el que proyectar el ejercicio del derecho, lo que conlleva que la reclamación deba ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente al/la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR.



De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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<sup>8</sup>](#), 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-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2026-0292 Fecha: 16/03/2026

---

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

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

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