





b) Las instrucciones internas o circulares que regulan las actuaciones con vehículos con matrícula andorrana conducidos por ciudadanos españoles residentes legalmente en Andorra.

c) La existencia de protocolos de coordinación con las autoridades aduaneras andorranas.

*El objetivo de esta solicitud es conocer el marco normativo y operativo que regula dichas actuaciones, conforme a lo dispuesto en la Ley 19 2013 de 9 de diciembre de Transparencia Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno».*

2. Mediante resolución de 6 de noviembre de 2025 se deniega el acceso a la información solicitada de acuerdo con lo siguiente:

*«Una vez examinada la presente solicitud, se entiende que la información requerida es relativa a procedimientos o protocolos de actuación en el ámbito operativo, por lo que ya se supone que se encontraría fuera de lo que se entiende por información pública, motivo por el cual esta Dirección General considera que la misma se encuentra incardinada en las causas de denegación recogidas en los epígrafes d), e) y g) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ya que facilitar dicha información podría suponer un perjuicio para la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de posibles ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, así como a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. Todo ello por cuanto supone de proporcionar este tipo de información podría suponer el que se utilizara para evitar la actuación preventiva por parte de la Guardia Civil en dicho ámbito.*

*A mayor abundamiento, cabe señalar que los planes y protocolos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tratan aspectos de ámbito operativo en el mantenimiento del orden público y el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Por lo tanto, facilitar información relativa a los procedimientos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado daría a conocer cómo se ejecutan estos servicios, pudiendo poner en riesgo la eficacia de las intervenciones de los agentes cuando no la propia seguridad e integridad física de estos».*

3. Mediante escrito registrado el 7 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 lo siguiente:

*«La resolución denegatoria (Ref. GESAT 00001-00109249) invoca los apartados d), e) y g) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, alegando motivos de seguridad pública. Sin embargo, mi solicitud no pedía información táctica, sino criterios administrativos generales aplicables a residentes andorranos y coordinación aduanera. Solicito que se revise la resolución, valorando la entrega de información parcial o desagregada conforme al artículo 16.3 de la Ley 19/2013».*

4. Con fecha 12 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 28 de noviembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

*«Cabe recordar que, en la solicitud inicial, el interesado requería la siguiente información:*

*“En particular, solicito información sobre:*

*a) Los criterios, indicadores o bases de datos empleados para determinar la residencia efectiva de los conductores en frontera.*

*b) Las instrucciones internas o circulares que regulan las actuaciones con vehículos con matrícula andorrana conducidos por ciudadanos españoles residentes legalmente en Andorra.*

*c) La existencia de protocolos de coordinación con las autoridades aduaneras andorranas.”*

*Del estudio de lo antes expuesto, se puede llegar a la conclusión que cuanto se solicita son protocolos y cuestiones de carácter operativo, y no criterios administrativos, tal y como indica el interesado en su reclamación.*

*(...)*

*Por tal motivo, esta Dirección General se mantiene en lo informado en la resolución emitida con fecha 6 de noviembre de 2025, máxime en un tema tan sensible como el que nos ocupa, donde hacer público o tener acceso a esos criterios, indicadores,*

---

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



*bases de datos e instrucciones internas, supondría realmente un riesgo operativo y de seguridad, ya que facilitaría a que potenciales organizaciones criminales que pudieran tener acceso a la misma diseñaran estrategias y acciones para eludir controles fronterizos.*

*Sin ánimo de ser exhaustivos, y por citar sólo algunos riesgos que se generarían al hacer pública esta información, el conocimiento de la misma podría permitirles:*

*- La manipulación de la residencia efectiva ya que, si conocen los parámetros que acreditan la residencia (tiempo mínimo en el país, tipo de contrato, empadronamiento, uso de servicios), podrían fabricar documentación falsa o simular patrones que cumplan esos indicadores. Esto permitiría registrar vehículos en Andorra y aparentar legalidad para aprovechar ventajas fiscales o evitar controles aduaneros.*

*- Optimización de rutas y horarios, sabiendo qué criterios activan inspecciones (frecuencia de paso, duración de estancia, tipo de mercancía) les permitiría planificar cruces en momentos de menor riesgo e incluso podrían fragmentar operaciones para no superar umbrales que disparasen alertas.*

*- Neutralización de controles específicos, ya que conociendo las instrucciones internas sobre vehículos andorranos podría revelarse qué documentación se exigen en controles aleatorios o que excepciones se aplican a residentes legales».*

5. El 1 de diciembre de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito ese mismo día en el que señala:

*«Lo que solicité fue:*

*a) criterios administrativos*

*b) instrucciones internas NO operativas*

*c) existencia de mecanismos de coordinación institucional*

*Todos ellos elementos normativos, organizativos y administrativos, no tácticos.*

*(...)*

*La GC ha aplicado el límite de forma automática, sin análisis real.*

*La Guardia Civil incurre, además, en un error conceptual relevante: confunde “información operativa” con información organizativa, normativa y administrativa.*



*La jurisprudencia del CTBG y de la Audiencia Nacional distingue de forma constante entre:*

- *información normativa, estructural o administrativa → plenamente accesible*
- *información táctica u operativa → puede limitarse*

*La información solicitada pertenece inequívocamente al primer grupo.*

*(...)*

*La GC asume que mis preguntas revelan tácticas operativas.*

*Es incorrecto:*

- *Saber qué bases de datos se consultan es un dato organizativo (CTBG R/0093/2016).*
- *Saber criterios generales de residencia efectiva es un dato normativo, no táctico.*
- *Saber si existe coordinación institucional con Andorra es un dato estructural, no operativo.*

*Ninguna de estas informaciones revela posiciones, turnos, dispositivos, umbrales, patrones o tácticas.*

*Es decir: la GC aplica de manera extensiva y no justificada un límite maximalista.*

*Además, los criterios de residencia efectiva y los mecanismos de coordinación institucional derivan de normativa pública, publicada en BOE, acuerdos internacionales y procedimientos administrativos reglados.*

*Por tanto, no pueden tener carácter reservado ni táctico.*

*La GC no puede otorgar a normativa pública un tratamiento de “documento operativo confidencial”, pues ello vulneraría el principio de publicidad normativa recogido en el art. 9.3 CE.*

*(...)*

*La GC deniega todo, pese a que:*

- *al menos el apartado c) (protocolos de coordinación con Andorra) no tiene alcance operativo*
- *y el apartado a) (criterios administrativos) puede disociarse perfectamente.*



(...)

La información solicitada se enmarca en el mismo tipo jurídico de información que el CTBG ha considerado accesible. En resoluciones como R/0149/2019 y R/0423/2019 el CTBG obligó a Interior a entregar criterios administrativos y pautas de actuación general análogas a las solicitadas en el presente caso.

(...)

Solicito al CTBG que:

(...)

Ordene a Interior entregar:

- Criterios administrativos generales sobre residencia efectiva.
- Existencia o no de coordinación formal con Andorra.
- Versión disociada y no operativa de instrucciones internas».

## 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, 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».

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

<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#a24>

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



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 a información consistente en el «*protocolo operativo vigente de la Guardia Civil relativo a actuaciones en controles aduaneros y fiscales*» a vehículos en la frontera con el Principado de Andorra, y, más concretamente, se interesan *criterios, instrucciones y coordinación* con las autoridades de dicho país.

El Ministerio requerido dictó resolución expresa denegando el acceso al amparo de lo preceptuado en las letras d), e) y g) del artículo 14.1. LTAIBG –referentes al perjuicio a la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de posibles ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, así como a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control –, tras señalar que la información solicitada “*relativa a procedimientos o protocolos de actuación en el ámbito operativo*”, no entraba dentro de la noción de información pública. En fase de alegaciones, el Ministerio del Interior se ratificó en las razones contenidas en su resolución, ampliando la justificación de la denegación con la exposición de las conductas evasivas del control fronterizo que vendrían facilitadas por el conocimiento público de la información solicitada.

4. A la vista del contenido de la reclamación, y previamente a valorar el fondo de las peticiones concretamente formuladas, conviene recordar que la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG impide incorporar en este procedimiento cambios sobre el contenido de la inicial solicitud de acceso (si no es para acotar su objeto) debiendo, por tanto, este Consejo circunscribir su examen y valoración exclusivamente al objeto de la solicitud formulada ante el órgano cuya decisión ahora se revisa, sin extender su pronunciamiento a otras materias no incluidas en dicha solicitud inicial.



Efectivamente, el solicitante en su reclamación añade una serie de cuestiones novedosas respecto de la cuales no hay paralelismo ni mención en la petición de acceso. En efecto, no puede entenderse que la petición de los «[c]riterios administrativos generales sobre residencia efectiva» formulada en la reclamación y en el trámite de audiencia sea equivalente a la petición de la solicitud sobre *criterios* aplicados a los *conductores en la frontera*, y más teniendo en cuenta que dichos *criterios* se ponen en relación (por el propio reclamante en su solicitud) con el *protocolo operativo* de una determinada unidad de la Guardia Civil en la frontera con Andorra. Asimismo, tampoco son equiparables los *mecanismos de coordinación institucional* que el reclamante menciona en el trámite de audiencia, con la coordinación entre una concreta unidad de la Guardia Civil y las autoridades andorranas equivalentes, ya que la coordinación entre *instituciones* ha de hacerse, necesariamente, a un nivel superior al de la unidad de la Guardia Civil indicada en la solicitud. Por último, en la solicitud no se hace referencia alguna a criterios, instrucciones o protocolos de coordinación de tipo *administrativo*, sino que se incide en solicitar información sobre criterios a seguir por los agentes que realizan el control de la frontera terrestre con Andorra, como el *determinar la residencia efectiva* de los conductores. Por tanto, las indicadas cuestiones planteadas en la reclamación y en el trámite de audiencia referentes a «*elementos normativos, organizativos y administrativos, no tácticos*» no pueden ser objeto de valoración por parte de este Consejo.

5. Sentado lo anterior procede verificar, en primer lugar, si la información solicitada entra dentro o no de la noción de información pública ex artículo 13 LTAIBG; ya que en caso de obtener una respuesta negativa -esto es, que no sea información pública- no procedería comprobar si concurren las causas de denegación invocadas toda vez que los límites al derecho de acceso que se contemplan en el artículo 14 LTAIBG se proyectan necesariamente sobre información pública, no sobre otro tipo de información.

A estos efectos, 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. Tampoco entra dentro del contenido del derecho reconocido en la ley que la Administración conteste a una valoración política de determinadas actuaciones o dé respuesta a críticas o juicios subjetivos de la actuación de los poderes y entidades públicas, con independencia de su mayor o menor acierto. Y, finalmente no tienen cabida en el ámbito objetivo del derecho de acceso a la información pública, aquellas pretensiones, cuya finalidad es recabar respuestas a consultas (jurídicas o de otra naturaleza) dirigidas a confirmar o rechazar determinadas hipótesis, y que, por tanto, no versan sobre contenidos o documentos preexistentes, sino que requieran de la creación de información específica para ser atendidas.

En este caso, no cabe albergar duda sobre la naturaleza de información pública de la información solicitada, a saber, los *protocolos*, *criterios* (incluidos indicadores o bases de datos), *instrucciones* o *circulares*, y medidas de *coordinación* con autoridades andorranas referentes al control de la frontera terrestre con Andorra.

6. Ahora bien, en este caso, la información solicitada, aparte de una proyección interna, tiene un contenido de carácter operativo, por lo que la pretensión de acceso debe analizarse desde la perspectiva del límite del 14.1.d) LTAIBG, que ha sido invocado. Desde esta perspectiva no puede desconocerse que este Consejo ha entendido que se causa un perjuicio a la seguridad pública cuando la divulgación de la información permite conocer concretos dispositivos de seguridad. En concreto, se ha señalado que *«proporcionar información sobre concretos dispositivos de seguridad causa un daño real y efectivo prevaleciendo la protección del bien jurídico de la seguridad pública sobre el derecho de acceso a la información pública. En cambio, no se aprecia ese daño a la seguridad pública cuando lo solicitado son datos globales o cuestiones económicas (por ejemplo, el coste de los efectivos de seguridad o de su mantenimiento)»* —vid. resoluciones R CTBG 133-2023, de 6 de marzo y R CTBG 137- 2023, de 7 de marzo—; o cuando la información se refiere al asesoramiento en la función del cumplimiento de la legalidad vigente —R CTBG 780/2023, de 21 de septiembre—.
7. Conforme lo expuesto, ha de tener favorable acogida la denegación de toda la información solicitada con invocación del límite preferido en el artículo 14.1.d) LTAIBG, dado que del tenor de la solicitud no puede sino entenderse que se están solicitando criterios acerca de la actuación habitual de los agentes de la Guardia Civil en la frontera española con Andorra, sin que quepa lugar a duda de que dicha información es determinante en el éxito o no de la labor de las FFCCSSE en el control



fiscal y aduanero que se realiza en dicho ámbito, ni se aprecie un interés público relevante en conocer la referida información.

Este Consejo considera que por parte del Ministerio del Interior se ha justificado la concurrencia del límite previsto en la letra d) del artículo 14.1 LTAIBG, y que la expresión en términos hipotéticos utilizada en la resolución y en las alegaciones no responde al carácter hipotético del riesgo a la seguridad pública derivado del conocimiento de la información, que por parte de este Consejo se considera que es cierto y concreto.

En efecto, se produciría un *daño real y efectivo*, en todos aquellos casos en los que un individuo tuviese la voluntad de transgredir la norma, ya que vería facilitada dicha finalidad al disponer de la información solicitada. Como alega el Ministerio, se facilitaría «*fabricar documentación falsa o simular patrones que cumplan esos indicadores*» que se toman en cuenta en el control, optimizar trayectos «*en momentos de menor riesgo e incluso podrían fragmentar operaciones para no superar umbrales*», o neutralizar el control al conocer «*qué documentación se exigen en controles aleatorios o que excepciones se aplican a residentes legales*». Este daño, aunque no vaya a producirse en todos los casos, no es hipotético, sino condicionado al comportamiento de personas ajenas a las FFCCSSE y demás autoridades a cargo del control fronterizo.

Además, del conocimiento de la información facilitada se deriva un *daño real y efectivo* consistente en un incremento de la dificultad del control de la frontera terrestre para las autoridades, españolas y andorranas, en caso de pasar al conocimiento público su *protocolo operativo* en el control habitual de la frontera terrestre con Andorra, incluidos aquellos *criterios e indicadores* concretos empleados respecto de los *conductores*, las *instrucciones* relativas a *vehículos con matrícula andorrana* y la coordinación al respecto con las autoridades aduaneras andorranas.

8. En suma, a juicio de este Consejo, ha quedado verificada la concurrencia al caso del límite del artículo 14.1.d) LTAIBG invocado por el sujeto obligado, por lo que procede desestimar la presente reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a 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: 2026-0314 Fecha: 18/03/2026

---

<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>