



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 04/04/2023
HASH: 03d08896abe616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-071491

N/REF: R/0802/2022 ; 100-007350 ; [Expte. 1096-2023]

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior.

Información solicitada: Expedientes de reclasificación de la RPT de la Dirección General de la Policía.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 9 de agosto de 2022 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), la siguiente información:

«(...) expedientes de reclasificación de la Relación de Puestos de Trabajo de la Dirección General de la Policía, efectuados por la CECIR, desde el correspondiente a 24 de septiembre de 2008, hasta la época actual»

2. El Ministerio del Interior dictó resolución con fecha 1 de septiembre de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«(...) este Centro Directivo ha resuelto aplicar la limitación del derecho de acceso regulado en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia,

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

acceso a la información pública y buen gobierno, en su apartado d) "El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la seguridad pública".

La petición de acceso a la reclasificación del Catálogo de Puestos de Trabajo de la Policía Nacional, con toda la información que establece el artículo 45.3 de la L.O 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de personal de la Policía Nacional, se tendría acceso a la distribución territorial, completa y pormenorizada de los efectivos de la Policía Nacional por todo el territorio nacional. Información completa desagregada por escalas y categorías que reflejan la composición real de los efectivos de todas las estructuras operativas y de gestión que componen las unidades de la Policía Nacional.

Esta información, de hacerse pública, afectaría claramente a la seguridad pública y a la seguridad de los funcionarios policiales, ya que la misma contendría elementos de los que podrían deducirse posibles vulnerabilidades operativas, así como las dotaciones de recursos humanos coyunturalmente existentes para afrontar los actuales fenómenos delincuenciales.

También ha de tenerse presente lo establecido en los Acuerdos del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 y de 16 de febrero de 1996, en aplicación de lo establecido en el artículo 2º de la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales modificada posteriormente por la Ley 48/1978, de 7 de octubre, que declaró SECRETO la estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizadas en la lucha antiterrorista por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como sus fuentes y cuanta información o datos puedan revelarlas».

3. Mediante escrito registrado el 9 de septiembre de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG con el siguiente contenido:

«Se solicitó el acceso a los expedientes de la CECIR de modificación de la Relación de Puestos de Trabajo, en el ámbito de la Dirección General de la Policía.

En la contestación se deniega el acceso a los datos del Catálogo de Puestos del Cuerpo Nacional de Policía.

Las Relaciones de Puestos de Trabajo, como bien saben en la Dirección General de la Policía, son los listados de personal funcionario y laboral, no policial, destinado en

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

ella. Y están disponibles en el Portal de Transparencia, accesibles a toda la ciudadanía.

La información referente a esas modificaciones de la RPT es lo que se ha solicitado. Nada se ha solicitado en relación al personal policial».

4. Con fecha 9 de septiembre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio del Interior a fin de que remitiese las alegaciones que considerase oportunas. El 23 de septiembre de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«Tras analizar la reclamación presentada este Centro Directivo se ratifica en el contenido de la resolución anteriormente mencionada añadiendo al respecto las siguientes consideraciones:

Aplicando el test del daño a esta solicitud de información, tener acceso a la reclasificación de la Relación de Puestos de Trabajo de la Dirección General de la Policía se tendría conocimiento de la distribución territorial, completa y pormenorizada de los efectivos de la Policía Nacional por todo el territorio nacional, como se reflejó en la anterior resolución citada, mermando la capacidad operativa así como las dotaciones de recursos humanos coyunturalmente existentes para afrontar los actuales fenómenos delincuenciales.

Esta limitación sobre el propio conocimiento de los efectivos, íntimamente relacionado con el Catálogo de Puestos de Trabajo, ha sido avalada por propio el Consejo de Transparencia en numerosas ocasiones, referenciando como la última de ellas R/0758/2021, en la cual se afirma:

“... Sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar las siguientes resoluciones:

- R/0241/2016. Estimada por motivos formales. Nº efectivos de la Guardia Civil destinados a la protección de cárceles.*
- R/0269/2016. Desestimada. Número de miembros de FFCCSS que prestan servicios en centros penitenciarios.*
- R/0371/2016. Desestimada. Número de agentes adscritos a cada Jefatura Superior, Comisaría de Policía y puesto de la Guardia Civil (2008-2015).*
- R/0472/2016. Desestimada. Número de vigilantes de seguridad en cada Centro Penitenciarios.*

La razón común a todas ellas para la desestimación fue, en esencia, que divulgar información sobre los efectivos disponibles en unidades concretas (sobre todo, las más pequeñas en dotación de efectivos) desvela información sensible sobre sus capacidades para luchar contra la delincuencia y puede comprometer la propia seguridad de las unidades y de los miembros que las componen. Se entendió asimismo que su difusión pública puede facilitar posibles agresiones externas a sus integrantes o a los centros en los que prestan sus servicios por grupos de delincuencia de toda índole, máxime si tenemos en cuenta los peligros reales y potenciales que actualmente existen en las sociedades actuales. En virtud de ello, se consideró que existe un peligro real de afectación del bien jurídico seguridad pública de tal intensidad que ha de prevalecer en esos casos sobre el derecho de acceso a la información.”

Así mismo incidir nuevamente, en la resolución del Consejo de Ministros de 6 de junio de 2014, se acuerda la clasificación de "SECRETO" a la estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizados en la lucha contra la delincuencia organizado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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>

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 a los expedientes de reclasificación de la Relación de Puestos de Trabajo de la Dirección General de la Policía desde el 24 de septiembre de 2008.

El Ministerio del Interior deniega el acceso a la información por motivos de seguridad pública con base en el límite al derecho de acceso establecido en el artículo 14.1.d) LTAIBG; añadiendo que se trata de información clasificada como secreto, con arreglo a los Acuerdos del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 y de 16 de febrero de 1996, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales. Así, se declaran como secreto *la estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizadas en la lucha antiterrorista pro las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como sus fuentes y cuánta información datos puedan revelarlas.*

En su reclamación, el solicitante remarca que lo que se está pidiendo son las reclasificaciones de la CECIR que no afectan al personal policial sino a funcionarios y personal laboral no policial.

4. Centrado el objeto de la reclamación en estos términos, procede abordar, en primer lugar, el pretendido *carácter secreto* de la información solicitada, en la medida en que de ser así, se excluye la aplicación de la LTAIB.

La regulación relevante a estos efectos está contenida en el artículo 4 de la citada Ley 9/1968, con arreglo al cual, la calificación de una materia en la categoría de secreto y

reservado corresponde al Consejo de Ministros, a lo que añade el primer inciso del artículo 10.1 que tales calificaciones se conferirán mediante un acto formal.

Pues bien, examinado el acto formal invocado por la Administración —el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 16 de febrero de 1996, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley sobre secretos oficiales—, se constata que constituye una concreción o especificación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 —cuyo apartado i) clasificada como secreto *«la estructura, organización, medios y procedimientos operativos específicos de los servicios de información, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas»*—. Respecto de esta previsión, el posterior Acuerdo de 16 de febrero de 1996, que ahora invoca el Ministerio, establece que *«[a]unque estén incluidos, con carácter general, en este apartado los procedimientos y medios utilizados en la lucha antiterrorista por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con el fin de garantizar al máximo la seguridad de cuanto se refiere a esta cuestión, se hace necesario clasificar expresamente como secretos los procedimientos, medios y técnicas operativas utilizadas en materia antiterrorista por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado»* y, por ello, se otorga la clasificación de secreto a la *«estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizadas en la lucha antiterrorista por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.»*

De lo anterior se desprende, en primer lugar, que el citado Acuerdo de 16 de febrero de 1996 extiende a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (como la Policía Nacional) las previsiones que, sobre el particular, contenía el previo acuerdo del Consejo de Ministros de 1986 respecto de las Fuerzas Armadas —pues, como este Consejo ha puesto ya de manifiesto *«según se expone en el propio Acuerdo [de 1986], la finalidad perseguida con la clasificación de determinadas informaciones que en él se opera es “proteger la seguridad y la defensa del Estado” y que, en coherencia con ello, la totalidad de las clasificaciones que se formulan tienen por objeto informaciones referidas a las Fuerzas Armadas y están vinculadas a la seguridad y la defensa nacional»* (R/111/2022, de 11 de julio de 2022)— .

En segundo lugar, resulta claro que esta clasificación expresa se refiere a una estructura, organización, medios y técnicas operativas concretos y específicos: los destinados a la lucha antiterrorista. De ahí, que no pueda realizarse una interpretación extensiva de esta previsión y extender el carácter de *secreto* a los catálogos de puestos de trabajo y sus reclasificaciones. Lo anterior *«comportaría una interpretación extensiva de una excepción que es incompatible con el principio general de nuestro derecho que exige una interpretación estricta de las limitaciones al ejercicio de los*

derechos; demanda de interpretación estricta que, en el supuesto que nos ocupa, resulta aún más enérgica al afectar al deber general de transparencia de los poderes públicos dimanante del principio democrático y comportar una limitación de un derecho de rango constitucional, como es el derecho de acceso a la información pública» —R/111/2022, supra cit.—.

En consecuencia, este Consejo no comparte la tesis de que la Ley 9/1968 y el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 1996 resulten aplicables al supuesto que nos ocupa.

5. Por otro lado, por lo que respecta a la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.d) LTAIBG que permite restringir el acceso cuando ello suponga un perjuicio para la seguridad pública, hay que tener presente que, como este Consejo ha señalado ya en múltiples resoluciones en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional, que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites y deberá justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información . De ahí que, *«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.»* —entre otras, STS, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530) y STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)—.

En este caso, y desde la perspectiva de la protección de la seguridad pública, alega el Ministerio que proporcionar la información que se demanda, con todos los extremos reflejados en el artículo 45.3 de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de personal de la Policía Nacional, —que enumera los extremos que *necesariamente* deben incluirse en el catálogo: *denominación de los puestos, la localidad en la que se encuentran radicados, número, nivel de complemento de destino, complemento específico, escala, categoría o subgrupo de clasificación para el que estén reservados y, en su caso, si su adscripción es indistinta, así como la forma de provisión*— implica facilitar información desagregada por escalas y categorías que reflejan la composición real de los efectivos de todas las estructuras operativa y de gestión que componen las unidades de la Policía Nacional, de la que podrían deducirse posibles vulnerabilidades

operativas y dotaciones coyunturales para hacer frente a los fenómenos delincuenciales actuales.

Obvia sin embargo el Ministerio que el artículo 45.2 de la citada Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, establece que «[e]l catálogo de puestos de trabajo será público, con excepción de aquellos puestos cuyas funciones sean de especial confidencialidad»; supuestos específicos de confidencialidad a los que no alude el Ministerio.

A lo anterior se suma que la información que se está reclamando —concretamente, los expedientes de reclasificación de los puestos de trabajo que se hayan efectuado desde el año 2008 hasta la actualidad para adecuarlo a las responsabilidades y funciones— no se refiere a los efectivos policiales, tal como señala el reclamante.

Es por ello que no resultan trasladables las resoluciones previas de este Consejo que el Ministerio trae a colación para mantener la aplicabilidad del límite del artículo 14.1.d) LTAIBG pues se refieren a situaciones diferentes que no son comparables a la que ahora se resuelve. En efecto, en aquellos casos se entendió que divulgar información sobre los efectivos disponibles en unidades concretas (sobre todo, las más pequeñas en dotación de efectivos) desvela información sensible sobre sus capacidades para luchar contra la delincuencia y puede comprometer la propia seguridad de las unidades y de los miembros que las componen. En definitiva, se apreció la existencia de un peligro real de afectación del bien jurídico seguridad pública de tal intensidad que debía de prevalecer en esos casos sobre el derecho de acceso a la información.

En este caso, sin embargo, la información que se solicita se refiere únicamente a los expedientes de reclasificación de la relación de puestos de trabajo que no afectan al personal policial tal como manifiesta expresamente el reclamante; se trata de las reclasificaciones de puestos de trabajo del personal funcionario y laboral, no policial, destinado en la Dirección General de la Policía —relación de puestos de trabajo que, de hecho, está disponible en el Portal de Transparencia del Ministerio—. Es por ello que no se estima acreditado el perjuicio que podría causar el hecho de que se facilitase la información solicitada.

En atención a cuanto se acaba de exponer, al no tratarse de materia clasificada como secreta y no resultar de aplicación el límite del artículo 14.1.d) LTAIBG, se ha de estimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 1 de septiembre de 2022.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- «*Expedientes de reclasificación de la Relación de Puestos de Trabajo de la Dirección General de la Policía, efectuados por la CECIR, desde el correspondiente a 24 de septiembre de 2008, hasta la época actual*»

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR 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

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>