



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-023913

N/REF: R/0382/2018 (100-001058)

FECHA: 20 septiembre de 2018

**ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**

En respuesta a la Reclamación de [REDACTED], con entrada el 29 de junio de 2018, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE INTERIOR, el 30 de abril de 2018 y en aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), la siguiente información:
  - *Informes de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre el especial deber de colaboración de las policías administrativas, en especial de la Policía Portuaria.*
2. El MINISTERIO DE INTERIOR, contestó a [REDACTED] mediante Resolución de fecha 6 de junio de 2018, dictada en los siguientes términos:
  - *Los informes elaborados por esta Secretaría de Estado, se derivan de consultas concretas formuladas por determinadas autoridades y órganos, ceñidos a cuestiones específicas relacionadas con su labor, y sin que por ello afecten a otros ámbitos o materias ajenos a los entes consultantes, por lo que dichos informes no pueden hacerse extensivos a otros entes u órganos, o atribuirles un efecto genérico.*

[reclamaciones@consejodetransparencia.es](mailto:reclamaciones@consejodetransparencia.es)



- *Por tanto, dichos informes quedan únicamente circunscritos a la esfera territorial y material de actuación de los solicitantes, careciendo de relevancia jurídica fuera del citado ámbito, no siendo por tanto subsumibles en lo dispuesto por el artículo 7.a) de la citada Ley.*
- *En consecuencia no puede accederse a lo solicitado por el interesado.*

3. Ante esta respuesta, [REDACTED] presentó en aplicación del art. 24 de la LTAIBG, escrito de Reclamación que tuvo entrada en este Consejo de Transparencia el 29 de junio de 2018, y en el que indicaba lo siguiente:

*Primero. No se me concede acceso a la información pero no se basan en ninguno de los motivos de inadmisión.*

*Segundo. Manifiesta que no es información jurídica de las incluidas en el artículo 7. a) pues es territorial (hecho incorrecto pues las Policías Portuarias prestan servicio en todos los puertos de interés general del estado) y que carece de interés fuera de dicho ámbito (no encuentro dicho motivo de denegación de acceso en la ley).*

*Manifiestan también que carecen de relevancia jurídica, cuando en varios de los informes interpretan entre otros asuntos el artículo de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana 4/2015, que habla del especial deber de colaboración de las Policías especiales, ley trascendental en la vida de todos los residentes en España.*

*Tercero. Que soy Policía Portuario (adjunto nombramiento) y dichos informes no se han difundido entre el colectivo creando inseguridad jurídica en el colectivo, pues no sabemos qué interpretación es la correcta en varios quehaceres diarios pudiéndose dando lugar a que estuviéramos ejerciendo medidas coercitivas sobre las personas sin estar legitimados para ello.*

4. El 3 de julio de 2018, se procedió a dar traslado del expediente al MINISTERIO DE INTERIOR, a través de su Unidad de Información de Transparencia, a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formulase las alegaciones que estimase por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizar. El 22 de agosto de 2018, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia escrito de alegaciones del Ministerio, con el siguiente contenido resumido:

- *Los miembros de la Policía Portuaria dependen de la correspondiente Autoridad Portuaria de cada puerto, adscrita a su vez al Ministerio de Fomento, sin que por ello exista relación de dependencia jerárquica alguna frente a este Departamento y en consecuencia quepa atribuir el carácter de instrucción u orden de servicio, que refiere el artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 octubre, de Jurídico del Sector Público, a los citados informes.*



- *Son, por tanto, las correspondientes Autoridades Portuarias quienes tienen la potestad para dirigir las actividades de la Policía Portuaria del respectivo puerto bajo su gestión, y frente a quienes se tiene que dirigir en caso de duda de las funciones o atribuciones que le sean encomendadas.*
- *Teniendo en cuenta todo lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato legal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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 Gobierno, el Presidente 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 reconoce en su artículo 12 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”*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o por porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, lo que se solicita es una serie de informes elaborados por la Secretaría de Estado de Seguridad sobre el especial deber de colaboración de las policías administrativas, en especial de la Policía Portuaria.

Con independencia de que, organizativa y administrativamente, las Autoridades Portuarias estén adscritas a un Ministerio diferente al que fue dirigida la solicitud, como es en este caso el de Fomento, lo solicitado son informes elaborados por un órgano del MINISTERIO DEL INTERIOR. En este sentido, sean realmente informes o contestaciones a consultas, estamos ante información pública, según se define en el precitado artículo 13 de la LTAIBG.

Así, en ningún caso el interesado se refiere a la documentación solicitada con el calificativo de instrucciones o directrices que deba seguir en el desarrollo de sus funciones, en una pretendida relación de sujeción jerárquica respecto del Departamento emisor de tales informes, sino que se interesa, con carácter general, acerca de la posición mantenida por el MINISTERIO DEL INTERIOR



respecto de la colaboración debida, en este caso, por el cuerpo de policía portuaria.

La relevancia jurídica de la información deriva a nuestro juicio, de las palabras recogidas en el Preámbulo de la norma 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.”*

Asimismo, debe tenerse en cuenta la interpretación amplia que han mantenido los Tribunales de Justicia, entre cuyos pronunciamientos destacan los siguientes:

- 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 limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto 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”.*
- 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: *“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 aquilatado 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 PO38/2016: *“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.*

- 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 (...)"*.

Por su especial interés, también debe traerse a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, en sentencia dictada en el recurso de casación nº 75/2017 afirma 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".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

4. Igualmente, debe recordarse que la propia LTAIBG establece la obligación de publicar de oficio (publicidad activa) aquella información relevante desde el punto de vista jurídico. Así lo dispone su artículo 7, según el cual,

*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.*

Es decir, no podemos compartir el argumento señalado por el MINISTERIO DEL INTERIOR que entiende que la información encuadrable en ese precepto debe limitarse a aquella que produzca un efecto jurídico directo en el ámbito concreto, en este caso, se entiende, del solicitante. Este argumento no es sostenible, en primer lugar por cuanto dicha apreciación significaría hacer depender de la condición/cualidad o motivación del solicitante de información que, como bien sabe el MINISTERIO DEL INTERIOR, no es determinante a la hora de analizar una solicitud de información en la medida en que no es necesaria que la misma se encuentre motivada. Por otro lado, porque desconoce los términos generales en los que se pronuncia el art. 7 de la LTAIBG antes reproducido en su referencia a información de naturaleza jurídica o interpretativa del derecho.



Finalmente, debe indicarse que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha mantenido una reiterada posición a favor del acceso a documentos e informes en los que se manifieste la posición del organismo o unidad emisor, en la medida en que dicho acceso, además de favorecer conocimiento de la actuación pública-objetivo esencial de la LTAIBG- refuerza la seguridad jurídica en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.

A título de ejemplo, se recuerda lo razonado en el expediente R/0177/2018 o en el R/0337/2017, en el que se señalaba lo siguiente:

*En efecto, la LTAIBG tiene como finalidad, en palabras de su Preámbulo, someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, permitir que los ciudadanos conozcan cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.*

*A nuestro juicio, ese objetivo se alcanza a través del conocimiento de la posición jurídica planteada por la vía de consultas y recogidas en las respuestas a las mismas o en informes jurídicos que, con carácter preceptivo o facultativo, hayan sido emitidos por unidades especializadas. Y este es, precisamente, el objeto de la solicitud de información presentada (...).*

5. En conclusión, por todos los argumentos y razonamientos indicados, la presente Reclamación debe ser estimada, debiendo la Administración facilitar al Reclamante la siguiente información:
  - *Informes de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre el especial deber de colaboración de las policías administrativas, en especial de la Policía Portuaria.*

### III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 29 de junio de 2018, contra la Resolución del MINISTERIO DE INTERIOR, de fecha 6 de junio de 2018.

**SEGUNDO: INSTAR** a MINISTERIO DE INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, facilite a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 5 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** a MINISTERIO DE INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

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

