



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 21/09/2023
HASH: 03d08896a6676b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-077107

N/REF: 1177/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Información solicitada: Supervisión de Operadores de UAS por las FFCCS.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de febrero de 2023 el reclamante solicitó 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:

«(...) SOLICITO copia de dicho documento (“GUÍA PARA LA SUPERVISIÓN DE OPERADORES DE UAS POR PARTE DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD”) o su publicación en alguna página web de dominio público.

En caso de que se denegara el acceso a dicho documento porque su publicación pudiera generar un perjuicio según lo especificado en el art 14.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y

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

en aras de comprobar que como a usuarios del sector no se vulnera ningún derecho nacional y/o comunitario, solicito que se nos informe de:

- *Las directrices que se dieron desde el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y de la AESA mencionadas en la supuesta “guía” a las FFCCS con motivo de las facultades, obligaciones y potestades de vigilancia y de policía en materia aeronáutica.*
- *Conocer el tipo de información, material y documentación a la que la autoridad competente AESA relaciona en la supuesta “guía” y motiva a los agentes de las FFCCS solicitar, previa y durante la operación de UAS.*
- *Ámbitos de comprobación en el lugar de la operación, que la autoridad competente AESA, atribuye mediante dicha “guía” a los agentes de las FFCCS.*
- *Directrices y limitaciones dadas por parte de la AESA en la supuesta “guía” a las FFCCS sobre las actuaciones de supervisión de operaciones de UAS que derivasen de una preceptiva comunicación al Ministerio del Interior».*

2. El MINISTERIO DEL INTERIOR dictó resolución con fecha 3 de marzo de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«PRIMERO: La divulgación de la información que contiene la Guía para la supervisión de operadores de UAS por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, podría suponer un grave perjuicio para el desarrollo de las funciones que realizan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FFCCS) de mantenimiento de la Seguridad Pública que otorga la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Tal y como establece el artículo 14, apartado 1, letra d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sobre los Límites de acceso, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la seguridad pública.

No obstante, el objeto de la Guía es orientar y ayudar a las FFCCS para el mejor desempeño de sus funciones policiales administrativas relacionadas con la normativa aeronáutica existente en torno a los drones (UAS). Estos aspectos abarcan desde, la documentación que tiene que portar el piloto que opere con UAS, hasta las comunicaciones que debe realizar en base a la legislación vigente.

SEGUNDO: A pesar de lo anterior, en base artículo 16 sobre Acceso parcial de la LTAIBG, (...); se da respuesta a las preguntas planteadas en su solicitud:

1.- *Las directrices que se dieron en la supuesta “guía” a las FFCCS con motivo de las facultades, obligaciones y potestades de vigilancia y de policía en materia aeronáutica:*

(...) De este modo, las FFCCS no han recibido directrices a ese respecto ni del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, ni de AESA, al ser plenamente competentes para realizar las actuaciones pertinentes para el cumplimiento de la normativa referida.

2. *Conocer el tipo de información, material y documentación a la que la autoridad competente AESA relaciona en la supuesta “guía” y motiva a los agentes de las FFCCS solicitar, previa y durante la operación de UAS:*

La motivación de los agentes de las FFCCS para la verificación del cumplimiento de la normativa referida en lo que a las operaciones de UAS tiene que ver, viene dada por el cumplimiento de la normativa vigente, no por indicaciones o instrucciones de AESA.

Por lo tanto, los agentes de las FFCCS podrán comprobar, entre otros ámbitos de verificación, la habilitación de los operadores de UAS en el lugar donde operen, las condiciones generales en las que se realiza esa operación concreta o los requisitos que han de cumplirse en el lugar donde se esté realizando.

3. *Ámbitos de comprobación en el lugar de la operación que la autoridad competente AESA atribuye mediante dicha “guía” a los agentes de las FFCCS.*

AESA no ha atribuido ninguna función a las FFCCS. Éstas pueden actuar en el lugar de la operación para ejercer las competencias que tienen encomendadas sobre la Seguridad Pública, y como policía administrativa de seguridad.

En base a lo regulado en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, en el Capítulo I de Disposiciones generales relativas a la cooperación interadministrativa y el deber de colaboración; y al Deber de colaboración del Capítulo II de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; AESA y las FFCCS colaboran en el ejercicio de sus respectivas competencias.

4. *Directrices y limitaciones dadas por parte de la AESA en la supuesta “guía” a las FFCCS sobre las actuaciones de supervisión de operaciones de UAS que derivasen de una preceptiva comunicación al Ministerio del Interior.*

Las FFCCS no han recibido directrices y limitaciones de AESA en la Guía a la que hace referencia, puesto que el objetivo de la misma es el indicado en el último párrafo de apartado PRIMERO».

3. Mediante escrito registrado el 23 de marzo de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«Los fundamentos en los que se basa la denegación al acceso a la información, no justifican ni proceden con el hecho que se solicita. La información que sí me presentan no corresponden con la normativa vigente».

4. Con fecha 29 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR 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 3 de abril de 2023 de recibió respuesta con el siguiente contenido:

«La documentación que se solicitó está clasificada como de “Difusión Limitada”, según los parámetros que establece las Normas de la Autoridad Nacional para la Protección de la Información Clasificada, lo que implica que dicha información cuenta con protección ante divulgaciones no autorizadas.

Según esto, solamente las personas que, en el cumplimiento de sus cometidos oficiales y debidamente autorizados, tengan que acceder a dicha información pueden ser considerados como usuarios de la información clasificada.

La Guía en cuestión, al servir de material de apoyo orientativo para el buen desempeño de las funciones policiales administrativas relacionadas con la diversa legislación que aplica a los drones, tienen unos destinatarios muy concretos y todo conocimiento fuera del círculo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, puede suponer un riesgo a la seguridad de actuaciones, por lo que se considera que hay una clara afectación de la seguridad pública, según define el artículo 14.1.d) de dicha LTAIBG, conforme a lo dispuesto por el artículo 105.b) de la Constitución.»

5. El 13 de abril de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, sin que se hayan recibido en el momento de elaborarse la presente resolución.

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

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 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 la *Guía para la supervisión de operadores de UAS por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* o, en su defecto, a las directrices, motivación, funciones de comprobación o supervisión atribuidas por la AESA a las FFCCS en las operaciones de UAS.

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>

El organismo requerido denegó el acceso a la citada guía en virtud del artículo 14.1.d) LTAIBG, respondiendo al resto de las cuestiones planteadas en aplicación del artículo 16 LTAIBG. En la fase de alegaciones de este procedimiento, añade que la documentación solicitada está clasificada como de *difusión limitada*, lo que implica que cuente con protección ante divulgaciones no autorizadas.

4. De acuerdo con lo expuesto, la presente reclamación se circunscribe a verificar la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.d) LTAIBG que invoca el Ministerio requerido respecto del acceso al contenido de la guía, en la medida en que el resto de preguntas formuladas en la solicitud de información han obtenido respuesta.

Desde la perspectiva apuntada, este Consejo ha señalado ya en múltiples resoluciones, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que 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, SSTs, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574) —.

En lo que aquí interesa, la segunda de las sentencias citadas puntualiza que *«[p]or tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública (...) sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate.»* (FJ, 4º)

En consecuencia, la eventual aplicación de determinados límites legales a la información pública solicitada sólo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por nuestro

ordenamiento y precisados por la doctrina del Tribunal Supremo en los términos que se acaban de exponer.

5. En este caso, el Ministerio requerido indica en su resolución que conceder el acceso a la *Guía para la supervisión de operadores de UAS por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* puede suponer un grave perjuicio para el desarrollo de las funciones que realizan las Fuerzas. Argumenta, en este sentido, que «*el objeto de la Guía es orientar y ayudar a las FFCCS para el mejor desempeño de sus funciones policiales administrativas relacionadas con la normativa aeronáutica existente en torno a los drones (UAS). Estos aspectos abarcan desde, la documentación que tiene que portar el piloto que opere con UAS, hasta las comunicaciones que debe realizar en base a la legislación vigente.*»

Del propio contenido de los argumentos vertidos en la resolución se desprende la improcedencia de aplicar el límite invocado a la totalidad de la información solicitada. En efecto, siendo el objeto de la guía el de asesorar a las FFCCSE en el ejercicio de sus funciones de *policía administrativa* —en relación, por tanto, al cumplimiento de la normativa aplicable en materia de autorizaciones, documentación obligatoria, inscripción en el registro, comunicaciones que se deban realizar a la Agencia de Seguridad Aérea, etc., que también deben conocer las personas y entidades que operan en el sector— no se entiende en qué manera el acceso solicitado puede causar un perjuicio a la seguridad pública o a la seguridad de las actuaciones de las FFCCSE y sí se constata el interés público en acceder a una información que contribuye a que las personas que utilizan drones puedan conocer aquellos elementos de la normativa aplicable que son objeto de control por parte de las FFCCSE.

Conviene recordar que este Consejo ha entendido que se causa un perjuicio a la seguridad pública —cuya protección se pretende con el límite del artículo 14.1.d) LTAIBG— cuando la divulgación de la información permite conocer *concretos dispositivos de seguridad*, pero no cuando se trata de información relativa a datos globales, económicos o, cabe añadir, asesoramiento sobre las funciones de inspección del efectivo cumplimiento de la normativa vigente —que es lo que parece desprenderse de la alusión al cumplimiento de sus funciones de *policía administrativa*—.

A lo anterior se añade que el Ministerio no ha tomado en consideración la posibilidad de conceder un acceso parcial, eliminando de la guía aquella información cuyo acceso pudiera poner en riesgo el ejercicio de funciones de control de la seguridad pública o la seguridad de los propios agentes o terceras personas.

6. Por lo tanto, entiende este Consejo que no se ha justificado debidamente la aplicación del límite invocado como fundamento de la denegación total del acceso acordada; sin que a esta conclusión obsten las alegaciones del Ministerio en este procedimiento en las que se pone de manifiesto que se trata de información de *difusión limitada* cuyo acceso se restringe a las personas autorizadas, al no haberse justificado en la forma debida dicha caracterización.

En cualquier caso, al no haber sido aportada la guía a este procedimiento, este Consejo desconoce si, aparte del contenido a que se ha aludido (de *policía administrativa*), se incluye otro tipo de información (relativa, por ejemplo, a específicos operativos de seguridad en materia de drones) cuyo acceso sí debería restringirse en aplicación de lo dispuesto en el artículo 14.1.d) LTAIBG.

En consecuencia, se estima que procede la estimación de la reclamación para que, atendiendo al principio de proporcionalidad en la aplicación de los límites y a lo dispuesto en el citado artículo 16 LTAIBG, se otorgue el acceso a la guía con exclusión de aquella información referida a los concretos procedimientos operativos o de seguridad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, debiéndose justificar este extremo de forma expresa.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información, en los términos expresados en el FJ 6 de esta resolución:

- *copia de dicho documento (“GUÍA PARA LA SUPERVISIÓN DE OPERADORES DE UAS POR PARTE DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD”) o su publicación en alguna página web de dominio público.*

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

R CTBG
Número: 2023-0780 Fecha: 21/09/2023

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>