



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 16/02/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: 2528-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED] (ASSOCIACIO PLATAFORMA PER LA LLENGUA - COL-LECTIU L'ESBARZER).

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Información solicitada: Instrucción de Secretaría de Estado de Seguridad.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 5 de julio de 2023 la 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:

«(...) acceso a la Instrucción núm. 8/2019, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se publica la guía de buenas prácticas en el procedimiento de quejas y sugerencias (...)».

2. El MINISTERIO DEL INTERIOR dictó resolución con fecha 14 de julio de 2023 en la que contestó a la solicitante lo siguiente:

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

«(...) Tercero: La Instrucción núm. 8/2019, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se publica la guía de buenas prácticas en el procedimiento de quejas y sugerencias, es un instrumento interno a través del cual la persona titular de la Secretaría de Estado de Seguridad dirige la actividad de sus órganos dependientes en relación con la tramitación de las quejas y sugerencia reguladas por Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, en el ámbito de los servicios, centros y unidades de las direcciones generales de la Policía y de la Guardia Civil.

En este sentido, dicha Instrucción está única y exclusivamente dirigida a los subordinados del órgano administrativo emisor de la misma, el cual, en el ejercicio del poder jerárquico, pretende establecer las pautas por las que se han de guiar las citadas direcciones generales al objeto de alcanzar la finalidad pretendida. No se trata por tanto de una disposición de carácter general, de manera que en ningún caso puede asimilarse a un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos y de conocimiento obligado para los mismos, careciendo por tanto de efectos vinculantes fuera del ámbito interno al que se circunscribe.

Así, el Tribunal Supremo, entre otras, en la sentencia de 26 de enero de 2007, 10 de febrero de 1997, de 24 de mayo y 27 de noviembre de 1989, viene afirmando que:

“...las Circulares e Instrucciones constituyen resoluciones administrativas que se engarzan en el ámbito propio de organización administrativa con base en el principio de jerarquía que gobierna su estructura, con un contenido y finalidad específicos en cuanto actos y directrices no incluibles en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

En esta línea, la reciente sentencia de esta Sala y Sección, de 7 de junio de 2006, Rec 3837/2000, precisa que “el carácter normativo o no que haya de atribuirse a una determinada decisión de un órgano administrativo no depende solo de la clase de materia sobre la que verse. Lo verdaderamente decisivo es el alcance y significación que su autor otorgue a dicha decisión”.

Esto último comporta que, cuando la decisión tenga como únicos destinatarios a los subordinados del órgano administrativo y exteriorice por ello pautas para la futura actuación administrativa que dichos subordinados hayan de realizar, habrá de admitirse que lo que se está dictando no es un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos sino una de esas instrucciones u órdenes de servicio que autoriza y regula el citado artículo 21 de la LRJPA (actual art. 6.1 LRJSP).

En este segundo caso se tratará, ..., de simples directrices de actuación, dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídica que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos. Y, paralelamente, la correspondiente decisión tendrá una eficacia puramente interna y carecerá de valor vinculante para las personas cuya situación jurídica resulte afectada por esos posteriores actos administrativos que puedan dictarse, las cuales podrán combatir, a través de los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales, la validez de los criterios que hayan sido aplicados en esos concretos actos administrativos que individualmente les afecten”.

Conforme se indicaba con anterioridad, el contenido de la Instrucción 8/2019 resulta coincidente con las referencias citadas del alto tribunal, limitándose a orientar la actividad de los órganos subordinados, únicos destinatarios de la misma, en el procedimiento para la tramitación de las quejas y sugerencias formuladas por los ciudadanos, sin que quepa reconocer a aquella carácter normativo o interpretativo alguno, ni generadora de efectos jurídicos para los ciudadanos. En modo alguno, como afirma la solicitante en su solicitud, esta Instrucción produce efectos que “afecte(n) de forma directa y decisiva a los derechos de la ciudadanía”.

Tampoco resulta posible atender, en el marco de esta solicitud del derecho de acceso a información pública, la revisión de los concretos casos planteados en el escrito de solicitud, que deberían ser instados conforme las normas administrativas correspondientes.

Asimismo, ha de considerarse que el contenido de la Instrucción 8/2019 se enmarca dentro de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control atribuidas a la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad, de conformidad con lo determinado en el artículo 5 bis. 2.5º del Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior., como también que dicha Instrucción 8/2019 se encuentra clasificada como “difusión limitada” por la persona titular de la Secretaría de Estado de Seguridad.

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo expuesto, la petición formulada queda fuera de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y, asimismo, le serían de aplicación la limitación establecida en el artículo 14.g, de la citada ley. (...)».

3. Mediante escrito registrado el 9 de agosto de 2023, la 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 rebate lo esgrimido en la resolución impugnada.

En primer lugar, el escrito de reclamación formula una alegación general sobre el acceso a las Instrucciones reproduciendo el tenor de los artículos 7 LTAIBG, 6.1 de la ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público (LRJSP), 10, 2.1 y 3.2 del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø, el 18 de junio de 2009.

El escrito continúa, en segundo lugar, con una prolija exposición sobre cómo la Instrucción núm. 8/2019 conlleva interpretaciones de Derecho y produce efectos jurídicos hacia la ciudadanía, así como sobre la obligación de la Administración de suministrar información. A estos efectos, se detiene en rebatir lo sostenido en la resolución impugnada de que al no tratarse de una disposición de carácter general no resulta de aplicación lo previsto en el artículo 7 LTAIBG.

En tercer lugar, aborda lo afirmado en la resolución impugnada respecto de que “Tampoco resulta posible atender, en el marco de esta solicitud del derecho de acceso a información pública, la revisión de los concretos casos planteados en el escrito de solicitud, que deberían ser instados conforme las normas administrativas correspondientes.” Sostiene que en la solicitud se enumeraron algunos de los supuestos gestionados por la entidad incluidos para acreditar de qué forma y en qué medida la aplicación de la Instrucción de referencia supone una interpretación del derecho y produce efectos jurídicos, que la Administración ni siquiera ha revisado.

Tras reproducir diferentes casos de denuncias, sostiene «la existencia de interpretaciones de Derecho y efectos jurídicos de la Instrucción número 8/2019 conformándose, en consecuencia, como información de relevancia jurídica», en apoyo de lo cual reproduce el artículo 1 y diferentes pasajes del preámbulo de la LTAIBG.

En cuarto lugar, en lo que atañe a la concurrencia del límite contemplado en el artículo 14.1.g) LTAIBG invocado en la resolución impugnada, tras afirmar que en la misma no se alega ningún perjuicio, concreto, definido y evaluable que pueda conllevar el acceso a la Instrucción de referencia, el escrito rechaza su concurrencia en el caso concreto reproduciendo diferentes resoluciones de esta Autoridad Administrativa Independiente

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

y sentencias de los Tribunales en las que se aborda la aplicación de los límites del artículo 14.1 LTAIBG.

Finalmente, en quinto lugar, el escrito rechaza la condición de material de «*difusión limitada*» de la reiterada Instrucción invocada en la resolución recurrida, mediante un detallado y exhaustivo desarrollo de tres aspectos: el interés público en el acceso; los derechos fundamentales afectados generados por la falta de acceso; y carecer de la nota de “confidencialidad” la Instrucción.

4. Con fecha 10 de agosto 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 considerase pertinentes. El 1 de septiembre de 2023 se recibió respuesta que comienza reafirmando la denegación del acceso a la Instrucción. En efecto, el escrito de alegaciones sostiene respecto de que la aplicación de la Instrucción suponga una interpretación del Derecho que *«esta Instrucción o cualquier otra de la Secretaría de Estado de Seguridad no tiene por finalidad interpretar el Derecho sino establecer directrices comunes en la forma de actuar de sus destinatarios (funcionarios de Policía Nacional o de Guardia Civil), en el ámbito de las competencias derivadas de una Ley o de un Reglamento (en este caso, el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado). Otra cuestión es la actividad que realice el órgano administrativo en el marco de la actividad reglada o discrecional de la que legalmente tenga atribuciones. Esta capacidad discrecional no debe confundirse con la interpretación del Derecho»*.

Y con relación a la producción de efectos jurídicos por la misma, sostiene que, *«para que una instrucción o cualquier acto de la Administración tenga efectos jurídicos debe darse un requisito fundamental: el de publicación o notificación. En este caso, la instrucción solicitada se publicó exclusivamente en la Orden General de la Dirección General de la Policía y en el Boletín Oficial de la Guardia Civil, dado que los destinatarios de la misma eran, y son, exclusivamente, sus miembros. Por tanto, no puede tener efectos jurídicos para los ciudadanos un acto administrativo (la citada instrucción) que no se ha publicado o notificado a ciudadano alguno. Otra cuestión es que los actos de la Administración puedan afectar de una u otra manera a los administrados, por cuanto la Administración “sirve con objetividad los intereses generales” (art. 103 de la CE)»*.

En último extremo, en lo que atañe a la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.g) LTAIBG reitera argumentos ya manifestados en la resolución recurrida.

5. El 4 de septiembre de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 14 de septiembre de 2023, se recibió un escrito en el que se reiteran argumentos ya desarrollados en anteriores fases del procedimiento, concluyendo con la solicitud de estimación de la reclamación.

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*”.

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>

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 Instrucción núm. 8/2019, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se publica la guía de buenas prácticas en el procedimiento de quejas y sugerencias.

El Ministerio requerido deniega el acceso a la información solicitada por considerar que la Instrucción al carecer de carácter normativo e interpretativo, queda fuera del contenido del artículo 7 LTAIBG; resultando, asimismo, de aplicación el límite contemplado en el artículo 14.1.g) de aquella Ley puesto que el contenido de la Instrucción se enmarca en el seno de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control atribuidos a la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad por el artículo 5 bis 2.5º del Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Finalmente, la resolución denegatoria menciona que la reiterada Instrucción se clasifica por el titular de la Secretaría de Estado de Seguridad como “difusión limitada”.

4. Comenzando con la primera de las cuestiones mencionadas en la resolución impugnada, debe recordarse que la LTAIBG regula dos vías de acceso a la información pública. Por una parte, los artículos 5 a 8 abordan la denominada “publicidad activa”, que se concreta en la obligación dirigida a los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la LTAIBG de publicar en sus respectivos portales de transparencia o páginas webs una serie de obligaciones enunciadas en los artículos 6 a 8. Y, por otra parte, los artículos 17 y siguientes regulan el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En el presente caso resulta indiferente que la Instrucción solicitada posea o no carácter de disposición general o que produzca o no efectos interpretativos, dado que no se está en presencia de un supuesto de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa del artículo 7 LTAIBG, sino, por el contrario, se está ejerciendo el derecho de acceso a la información regulado en los artículos 12 y siguientes de la LTAIBG.

En efecto, tal y como se ha puesto de manifiesto en el anterior Fundamento Jurídico 2, la LTAIBG regula un concepto de “información pública” muy amplio, que comprende, desde la perspectiva material, tanto documentos como contenidos específicos, cualquiera que sea su formato soporte. Mientras que, desde la perspectiva sustantiva, determina la naturaleza “pública” de la información la circunstancia que se encuentre

“en poder” de alguno de los sujetos obligados y que haya sido elaborada en ejercicio de sus funciones.

De acuerdo con esta premisa, es indudable que lo solicitado es “información pública” a los efectos del artículo 13 LTAIBG, cuyo acceso se rige por las disposiciones contenidas en la propia Ley de Transparencia.

5. Por lo que respecta a la aplicabilidad del límite contemplado en el artículo 14.1.g) LTAIBG aducido en la resolución impugnada (perjuicio al ejercicio de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control), ha de partirse de la premisa sentada por el Tribunal Supremo en su Sentencia (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) sobre la necesidad de interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, las limitaciones del derecho al acceso a la información pública, *«sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»*, añadiendo que *«la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.»*

Esta doctrina jurisprudencial, en lo concerniente a la aplicación de los límites previstos en la LTAIBG, ha sido complementada, entre otras, en la STS, de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574), en la que el Tribunal Supremo puntualizó que la *«aplicación de los límites al derecho de acceso a la información está sujeta a determinados requisitos y condiciones»* y *«será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso (...) 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»*.

Además, el artículo 14.2 LTAIBG exige que la aplicación de los límites sea *«justificada y proporcionada a su objeto y finalidad»*, lo que, como ha indicado el Tribunal Supremo, obliga a ofrecer una *«justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)], por lo que la referencia a la mera posibilidad de la existencia de un perjuicio no constituye, en absoluto, una justificación suficiente de la aplicación de los límites previstos en la LTAIBG.

La aplicación de la doctrina y jurisprudencia reseñadas excluye que se pueda admitir la concurrencia del límite invocado, pues la resolución impugnada se encuentra ayuna de la mínima justificación, limitándose a señalar que el perjuicio que el acceso a la información reclamada se causaría porque el contenido de la Instrucción «*se enmarca dentro de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control atribuidas a la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad, de conformidad con lo determinado en el artículo 5 bis. 2.5º del Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior*».

La mera alusión a una función atribuida a un específico órgano o unidad por un Real Decreto de organización y estructura de un Departamento ministerial no supone que el acceso a la Instrucción de referencia suponga necesariamente el acceso a las inspecciones que se encuentren en curso o a la planificación de esas inspecciones. Así, conviene recordar que el objeto y fin de protección de este límite es garantizar la buena marcha de las actuaciones de inspección o de vigilancia, bien mientras se estén llevando a cabo, bien respecto de la planificación o previsión —en la medida en que el conocimiento anticipado de esas actuaciones (zonas, tipos, etc.) frustraría su propia finalidad—.

De acuerdo con todo lo expuesto, se ha de concluir que no resulta de aplicación el límite invocado.

6. En último término, el Departamento ministerial requerido ha manifestado que la Instrucción 8/2019 se encuentra clasificada como “difusión limitada” por la persona titular de la secretaría de Estado de Seguridad.

Por lo que concierne a la clasificación de la información como de difusión limitada, tal y como se puso de manifiesto en la precedente R CTBG 824-2023, conviene tener en cuenta que, con arreglo a las Normas de la Autoridad Nacional para la protección de la información clasificada, se establecen (en el ámbito nacional) diversos grados de protección: secreto, reservado, confidencial y de difusión limitada. En consonancia con esa clasificación gradual, los requisitos de acceso también se ven modulados. Así, por ejemplo, según la norma NS/01 la habilitación nacional de seguridad (resolución que reconoce formalmente que una persona puede acceder a información clasificada en el ámbito y grado autorizado) no es necesaria en el caso de información de difusión limitada, en cuyo caso se requiere la constatación de una necesidad de conocer —en la medida en que el acceso a la información es necesario para el cumplimiento de tareas o cometidos oficiales—.

Sin embargo, sin poner en cuestión tales medidas de seguridad, lo cierto es que se constata la ausencia del presupuesto previo, esto es, del acto formal que ha clasificado la información cuyo acceso se pretende como información clasificada de difusión limitada y que no se ha puesto en conocimiento de este Consejo a fin de verificar, al menos, la existencia de un acto formal dictado por órgano competente, sin que, por otro lado se hayan especificado qué parámetros (de las mencionadas normas de la Autoridad de protección de la información clasificada) conducen a la consideración de la información como de difusión limitada.

7. Dados los estrictos términos en que se ha pronunciado el Tribunal Supremo con relación a las limitaciones del ejercicio constitucional de derecho de acceso sistematizados en el anterior Fundamento Jurídico 5, y teniendo en cuenta que 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, procede estimar la reclamación planteada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

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

- *Instrucción núm. 8/2019, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se publica la guía de buenas prácticas en el procedimiento de quejas y sugerencias*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la 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

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

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](#)⁸, 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](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0192 Fecha: 16/02/2024

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>