

RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS POR LA QUE SE RESUELVE LA RECLAMACIÓN FORMULADA POR

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 28 de febrero de 2024, [REDACTED] formuló una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Participación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM).

El reclamante manifestaba no estar de acuerdo con la respuesta recibida a su solicitud de acceso a la siguiente información:

«Solicito acceso a la instrucción operativa de la policía municipal de Madrid en materia de venta ambulante.»

La Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Vicealcaldía, Portavoz, Seguridad y Emergencias del Ayuntamiento de Madrid inadmitió la solicitud de información pública mediante Resolución de fecha de 30 de enero de 2024, en los siguientes términos:

«Con respecto a la solicitud de acceso a dicha Instrucción interna, cabe decir que procede inadmitir el acceso a dicha información, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1.b) en relación al punto 2 de la Disposición adicional primera de la LTAIPBG sobre Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, dado que en el caso que nos ocupa se trata de un documento interno, y por lo tanto de carácter restringido, al que solamente tienen acceso los componentes del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid, cuyos integrantes se encuentran sujetos a una normativa específica: «Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información».

Entre las normativas específicas de aplicación, podemos destacar la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, el Decreto 210/2021, de 15 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid y el Reglamento para el Cuerpo de Policía Municipal de Madrid de 31 de marzo de 1995 en cuanto al Secreto Profesional y sometidos a la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, de aplicación a los Cuerpos de Policía Local.

Así mismo, la citada causa de inadmisión se encuentra en relación con el artículo 14.1.d) de LTAIPBG, pudiéndose limitar el acceso a una cierta información cuando suponga un perjuicio para la Seguridad Pública. El aporte de dicho documento interno podría suponer la pública difusión de los procedimientos específicos de actuación del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid, lo que podría comprometer gravemente tanto la efectividad como la seguridad de las intervenciones que se realicen relacionadas con este asunto y por ende la Seguridad Pública.»

SEGUNDO. Consta en el expediente que el extinto Consejo de Transparencia y Participación acusó recibo de la reclamación con fecha 28 de febrero de 2024. No obstante, no consta en el expediente que el extinto Consejo diera traslado de la reclamación al órgano informante.

En consecuencia, mediante notificación practicada el 13 de septiembre de 2024 se comunicó al interesado de que su reclamación pasaría a ser resuelta por este Consejo y, subsiguientemente, mediante notificación practicada el 24 de octubre de 2024 se trasladó la documentación de la reclamación al Ayuntamiento de Madrid y, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), se le confirió un plazo de quince días para que remitiese un informe de alegaciones en relación con el asunto objeto de la reclamación.

Con fecha 14 de noviembre de 2024 tuvo entrada el escrito de alegaciones por parte de la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Portavoz, Seguridad y Emergencias que remitía un informe de la Dirección General de Policía que, como se señala en el propio documento, reitera lo expresado en la resolución de inadmisión.

TERCERO. Mediante notificación de la Secretaria General del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, de fecha 20 de noviembre de 2024, se dio trámite de audiencia previsto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) al reclamante, ya que no consta en el expediente que dicho trámite haya sido realizado por el extinto Consejo de Transparencia y Participación, concediéndole un plazo máximo de quince días para que presente alegaciones.

Así, mediante notificación de la Secretaria General del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, de fecha 3 de diciembre de 2024, se volvió a dar trámite de audiencia al reclamante, concediéndole un plazo máximo de quince días para que presente alegaciones.

Con fecha 20 de diciembre de 2024 tiene entrada escrito de alegaciones del reclamante, en las que, en síntesis, manifiesta lo siguiente

«La contestación del Ayuntamiento de Madrid omite todo pronunciamiento respecto de los argumentos en los que fundamenté mi reclamación al Consejo de Transparencia, en los que ahora me ratifico y doy por reproducidos. Se limita a reiterar aquello que ya se señaló en la resolución denegatoria de mi solicitud y en el informe técnico en el que se apoyaba. Así pues, no se pronuncia sobre:

- *La venta ambulante como actividad no relevante por sí misma en el ámbito de la seguridad pública, lo que excluye la aplicación de la causa de limitación del acceso a la información pública prevista en el art. 14.1.d) de la Ley 19/2013, que la resolución invoca.*
- *La normativa específica que resultaría de aplicación: Mientras yo, en mi reclamación, puse de manifiesto que el informe técnico se limitaba a la cita genérica de una serie de normas, sin concretar qué disposiciones regulaban el pretendido régimen especial de acceso a documentos alegado por el Ayuntamiento de Madrid, este, en su respuesta, no hace ningún esfuerzo de precisión en este sentido. Ello a pesar de las extensas consideraciones al respecto de mi escrito de reclamación.*
- *La improcedencia de invocar la causa de inadmisión del art. 18.1.b) de la Ley 19/2013.*
- *El test del daño supuestamente realizado en el informe técnico, y las insuficiencias en el mismo que señalé en mi escrito de reclamación; en concreto, en nada se identifica ni específica el alegado perjuicio para la seguridad pública.*
- *Mis alegaciones respecto de la Resolución R/0010/2015, de 6 de mayo, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que también se pretendió fundamentar la inadmisión de mi solicitud.*
- *La posibilidad de conceder un acceso parcial a la instrucción solicitada.*

En definitiva, el Ayuntamiento de Madrid no aporta ni un solo elemento nuevo que permita a este Consejo de Transparencia conocer mejor cuáles fueron las razones para denegar el acceso parcial, y renuncia completamente a responder a los argumentos expuestos en la reclamación [...]»

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. El mismo artículo, en su punto 3, atribuye al Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos la resolución de las citadas reclamaciones.

Asimismo, establece la disposición transitoria única de la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid, que las reclamaciones en materia de acceso a la información pendientes de resolución a 22 de mayo de 2024, fecha del nombramiento del Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, serán resueltas por este Consejo.

SEGUNDO. Al haber sido interpuesta la reclamación ante el anterior Consejo sin que éste hubiera dictado resolución expresa, ya había operado el efecto desestimatorio del silencio a la fecha de entrada en funcionamiento de este nuevo Consejo de Transparencia y Protección de Datos. No obstante, el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

TERCERO. De la documentación existente en el expediente, podría extraerse que la reclamación fue formulada por el interesado dentro del plazo establecido en el artículo 48 de la LTPCM, según el cual «se interpondrá por escrito en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo».

CUARTO. En este caso, [REDACTED], ha interpuesto una reclamación contra la Resolución de inadmisión de acceso a la información que figura en los antecedentes de hecho. Dicha inadmisión se fundamenta en la aplicación del artículo 18.1.b) de la LTAIPBG en relación al punto 2 de la Disposición adicional primera, así como por la aplicación del artículo 14.1.d) de la misma ley.

QUINTO. En su resolución, el órgano informante invoca la disposición adicional primera, apartado 2, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) como base para justificar la inadmisión. No obstante, dicha disposición establece que «se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información».

La jurisprudencia, en especial la Sentencia del Tribunal Supremo 748/2020 (Recurso de Casación 577/2019), ha establecido los criterios que deben cumplirse para que exista un régimen jurídico específico de acceso a la información. En este sentido, determina que dicho régimen debe estar recogido en una norma con rango de ley y debe incluir una regulación autónoma del derecho de acceso, definiendo de forma clara los sujetos legitimados, el contenido del acceso y los límites aplicables.

En el presente caso, no se ha acreditado la existencia de una normativa específica que regule el acceso a la información solicitada. La mera referencia a normas generales, como la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, no satisface los requisitos del régimen específico exigido por la normativa de transparencia. Por tanto, no procede invocar la Disposición adicional primera como fundamento para denegar el acceso.

QUINTO. En paralelo, el órgano informante invoca el artículo 18.1.b) como causa de inadmisión. Sin embargo, dicha alegación carece de la debida motivación y justificación adecuada, lo cual resulta imprescindible, ya que no procede aplicar limitaciones de forma automática. Como señala la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) RA CTBG 0065/2025, de 14 de febrero de 2025, «es preciso tener en cuenta que el derecho de acceso a la información pública se trata de un derecho que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como ha recordado en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558)»

SEXTO. Respecto a la aplicación del artículo 14.1.d) de la LTAIPBG como causa de inadmisión, hay que subrayar que ese precepto no se configura como una causa de inadmisión, sino un límite al derecho de acceso que puede operar una vez admitida la solicitud. Las causas concretas de inadmisión están tasadas en el artículo 18 de la LTAIPBG, por lo que no es posible inadmitir una solicitud por aplicación directa del citado artículo 14.

La información solicitada por el reclamante hace referencia, según afirma el escrito de reclamación, a la instrucción operativa de la Policía Municipal de Madrid en materia de venta ambulante. El Ayuntamiento de Madrid, apoyado por el informe de la Dirección General de Policía Municipal, sostiene que el documento debe quedar dentro de los límites de acceso previstos en el artículo 14.1.d), dado que su divulgación podría causar perjuicio grave para la seguridad pública.

El artículo 14.1.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública podrá ser limitado cuando su divulgación pueda causar un perjuicio grave a la seguridad pública. Según la norma en cuestión, en determinadas circunstancias, el interés público en la divulgación de la información puede verse subordinado a la necesidad de proteger la seguridad y eficacia de las funciones desempeñadas por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, así como la protección de los derechos de los ciudadanos y la seguridad en general.

En el presente caso, la Dirección General de Policía Municipal considera que la instrucción operativa de la policía municipal de Madrid en materia de venta ambulante se encuentra dentro de los límites de acceso a la información establecidos por el artículo 14.1.d), tesis compartida por este Consejo. El acceso a dicha instrucción interna podría comprometer la eficacia de las operaciones del Cuerpo de Policía Municipal, al ponerse en conocimiento del público detalles específicos sobre los procedimientos de actuación que, si fueran divulgados, podrían afectar la seguridad de los operativos y, en última instancia, poner en peligro tanto la seguridad pública como la integridad de los propios funcionarios policiales.

En este sentido, se debe recordar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su Resolución R/0010/2015 de fecha 6 de mayo de 2015, desestima una reclamación relativa a un expediente en el cual se solicitaba información sobre los protocolos internos del Cuerpo Nacional de Policía, estableciendo que:

«A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, es en este supuesto donde más claramente puede apreciarse el perjuicio que el acceso a dicha información puede ocasionar al efectivo ejercicio por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de las funciones que tiene encomendadas. Efectivamente, si bien se desconoce el contenido concreto de la información solicitada, sí podría aventurarse que los protocolos de actuación ponen de manifiesto aspectos sensibles de la actividad policial cuyo conocimiento podría perjudicar su efectividad y, en definitiva, poner en peligro la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos y su propia seguridad».

Según lo expuesto, la divulgación de protocolos internos de actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad podría perjudicar gravemente la efectividad de sus funciones y exponer a la ciudadanía y a los propios agentes a riesgos innecesarios. Tal como se expuso en dicha resolución, los protocolos de actuación policial pueden contener información sensible que, si se hace pública, podría poner en peligro la seguridad y la correcta ejecución de las funciones del cuerpo de seguridad correspondiente.

En consonancia con lo anterior, este Consejo considera que, conforme al test de daño exigido por la legislación en el art. 14 LTAIBG y de acuerdo con el criterio interpretativo CI/002/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, los perjuicios derivados de la divulgación de la instrucción interna solicitada prevalecen sobre cualquier posible interés público del solicitante.

Por todo ello, se insiste en que el acceso la instrucción operativa de la policía municipal de Madrid en materia de venta ambulante está limitada por el artículo 14.1.d) de la LTAIPBG, dado que su divulgación podría comprometer gravemente la seguridad pública y la efectividad de las funciones que desempeña este Cuerpo de Policía Municipal.

En conclusión, a juicio de este Consejo la reclamación debe ser desestimada por la aplicación del límite al derecho de acceso del art. 14.1.d) LTAIBG.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos anteriores y de acuerdo con lo establecido en las normas citadas

RESUELVO

DESESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED].

Según establece el artículo 47.1 LTPCM, la reclamación prevista en este artículo tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 LPAC.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 114 1.b LPAC), podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que reciba la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA). Todo ello, sin perjuicio de interponer cualquier otro recurso que estime pertinente, según dispone el artículo 40.2 LPAC.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS
Jesús María González García

Firmado digitalmente por: JESÚS MARÍA GONZÁLEZ GARCÍA - ***2050**
Fecha: 2025.10.06 00:31