

Reclamación expediente N° 66/2016
Resolución N.º 48/2017

**CONSEJO DE TRANSPARENCIA ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Y BUEN GOBIERNO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

COMISIÓN EJECUTIVA

Sres.:

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

D^a. Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso

D. Carlos Flores Juberías

D^a. Isabel Lifante Vidal

En Valencia, a 29 de junio de 2017

Reclamante: [REDACTED], en representación de la empresa [REDACTED].
Sujeto contra el que se formula la reclamación: Ayuntamiento de Benicàssim

VISTA la reclamación número 66/2016, interpuesta por Dña. [REDACTED], en representación de la empresa [REDACTED], formulada contra el Ayuntamiento de Benicàssim y siendo ponente el Vocal D. Lorenzo Cotino Hueso, se adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES

Primero.- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en la reclamación ante este Consejo de 2 de septiembre de 2016 la empresa reclama que el Ayuntamiento de Benicàssim le ha denegado una solicitud de acceso a determinada información pública relativa a una queja o reclamación realizada contra ella ante el Ayuntamiento. Según se expone:

“A través del departamento de quejas del Ayuntamiento de Benicàssim, se hizo una queja formal contra la empresa [REDACTED], encargada de gestionar las escuelas de verano de julio y agosto del ceip [REDACTED], sito en calle [REDACTED] Benicàssim.

En ella la persona denunciante aseguraba que la empresa [REDACTED]:

-No tenía contratado a parte de su personal (situación alegal)

-Dejaba salir a los niños sin ningún tipo de control.

-No cumplía las ratios detalladas en el proyecto.

Ante estas acusaciones tan graves y nocivas para nuestra empresa, [REDACTED] presenta documentación (contratos de trabajadores, autorizaciones de padres para dejar salir a sus hijos y pruebas para demostrar que la ratio se cumplía), solicitando conocer la identidad de quien realizó tan graves acusaciones para poder actuar legalmente contra él/ella.”

Así pues se presenta ante este Consejo una reclamación por la denegación de la identidad de la persona que formuló la reclamación frente a la empresa [REDACTED].

Segundo.- El pasado mes de abril, se efectuó requerimiento al Ayuntamiento para que, por una parte, facilitase a este Consejo el nombre y dirección que les conste de la persona que formuló la queja (“denuncia” informal). Por otra parte, se requirió para que facilitasen información de queja formulada y sobre las actuaciones que se han llevado o llevan a cabo respecto de lo señalado en la queja para valorar el marco jurídico de actuación, los intereses y derechos en juego a ponderar y las posibles restricciones concurrentes respecto de la información solicitada. De igual modo, este Consejo dio

trámite de audiencia al Ayuntamiento para que pueda formular las alegaciones si lo consideran oportuno.

Tercero.- El Ayuntamiento comunicó la identidad y dirección que le consta de la persona que formuló la queja (denuncia informal). Así las cosas, se efectuó requerimiento a dicha persona para que de conformidad con lo establecido en el artículo 24. 3º de la Ley 19/2013 estatal de transparencia, en 15 días formulase alegaciones. Se informó a la persona de la solicitud formulada por la entidad reclamante, se le requirió para que, si así lo considerase, diese el consentimiento para que la reclamante (██████████) acceda a su identidad y datos de domicilio (a efectos de posibles notificaciones) en su condición de persona que formuló la queja. Se le señaló asimismo, que en caso contrario, alegase lo que tuviera por conveniente frente a la posibilidad de que el reclamante acceda a su identidad y datos de domicilio, esto es, los derechos o intereses que le asisten para que no se facilite dicha información, o cualquier información al respecto que considere que pueda ser relevante para defender su posición jurídica.

El plazo ha transcurrido de sobra hasta el momento de la presente resolución y no se ha recibido contestación alguna.

Cuarto.- El Ayuntamiento comunicó a este Consejo que en razón de la queja presentada se abrió el *Expediente n.º: 810/2016, Procedimiento: Gestión de Quejas y Sugerencias (Escuela Verano 2016) Obertura: 18/de juliol/2016; Assumpte: ██████████, Colegio CEIP ██████████ escuela de verano 2016, Reclamación por mal funcionamiento de la gestión de la escuela de verano.*

En el expediente se refleja el contenido de la queja (denuncia informal) realizada. De igual modos se observa que el Ayuntamiento cursó procedimiento y la empresa denunciada, aquí reclamante, en respuesta a la reclamación presentada contra ella acompañó muy nutrida documentación: altas en la Seguridad Social de los trabajadores; autorizaciones de los padres para la salida de los niños del colegio sin acompañamiento; contratos de los monitores en prácticas; documentación de las ratios por monitor según edades y grupos de niños. A la vista de tal documentación, el Ayuntamiento resuelve en su expediente que “se evidencia que no hay ningún indicio de irregularidades en la ejecución de la Escuela de Verano del CEIP ██████████.” Consta asimismo que la persona que formuló la denuncia informal conoció tal resolución respecto de su reclamación.

Quinto.- Respecto de la solicitud por la empresa reclamante ante este Consejo de la identidad de la denunciante, hay informe jurídico del Ayuntamiento que indica que no procede facilitar dicha información por cuanto:

“Éste es el criterio seguido con carácter general en el caso de las denuncias que dan lugar a procedimientos sancionadores, por entender que la denuncia como tal no forma parte del expediente, que se inicia de oficio (██████████), Derecho Administrativo sancionador. Parte General, 2ª de, 2001, págs. 798-799, que se remite al criterio de la revista de la Agencia de Protección de Datos de Madrid, número 42, 2009).

El Ayuntamiento a través de Decreto de Alcaldía N.02092- de 08/08/2016, entre otras afirmaciones y teniendo en cuenta los informes de Secretaría se concluye que no facilita a la empresa reclamante la información de la identidad de la denunciante solicitada, “pudiendo la empresa únicamente poder acceder al documento de la queja, siempre previa supresión de nombre y datos personales de la denunciante.” Por todo lo cual se deniega el acceso a la información solicitada.

Sexto.- Efectuada la deliberación del asunto en diversas sesiones de esta Comisión Ejecutiva, y sin que haya sido posible cumplir el plazo oportuno debido a las carencias estructurales de éste órgano, se adopta la presente resolución bajo los siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- Conforme al art. 24.1 en relación con el 42.1 de la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana (en adelante Ley 2/2015 valenciana), el órgano competente para resolver las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, es la Comisión Ejecutiva con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Según se ha expuesto en los antecedentes, la empresa aquí reclamante fue objeto de una reclamación (por lo que informalmente se hace referencia como “denuncia”) por una persona ante el Ayuntamiento con relación a su ejecución de la Escuela de Verano. Según el expediente remitido, la *denunciante* afirmó ante el Ayuntamiento que la empresa aquí reclamante “no tenía contratado a parte de su personal (situación ilegal); dejaba salir a los niños sin ningún tipo de control y no cumplía las ratios detalladas en el proyecto”.

El Ayuntamiento tramitó tal reclamación y, tras recibir toda la documentación que demostraba que no había habido incumplimiento alguno, resolvió que “se evidencia que no hay ningún indicio de irregularidades en la ejecución de la Escuela de Verano del CEIP [REDACTED].”

La empresa aquí reclamante solicitó conocer la identidad de quien realizó tan graves acusaciones para, en su caso, poder actuar legalmente. Y al respecto de tal solicitud por la reclamante de conocer la identidad de la denunciante el Ayuntamiento resolvió que “la empresa únicamente puede acceder al documento de la queja, siempre previa supresión de nombre y datos personales de la denunciante.” Por todo lo cual se denegó el acceso a la información solicitada, lo cual es objeto de reclamación ante este Consejo.

Segundo. Como punto de partida, cabe significar que el Ayuntamiento es sin duda un sujeto obligado a suministrar información en razón de la legislación de transparencia. Asimismo, la información solicitada entra en el ámbito de la información pública objeto del derecho de acceso en el artículo 13 de la Ley 19/2013. Baste recordar al efecto que “Se entiende por información pública 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.” En el caso presente se requiere la identidad de la persona que ha formulado una queja o reclamación ante el Ayuntamiento y dicha información sin duda es un contenido que obra en poder del Ayuntamiento en razón del ejercicio de sus funciones. Se trata, pues, de información en principio accesible por quien la requiera. Ello, claro está, sin perjuicio de la concurrencia de posibles causas de inadmisión o, especialmente, de restricciones en razón de derechos e intereses protegidos.

Tercero.- En el presente supuesto la entidad reclamante no sólo hace valer el derecho de acceso a la información pública; sino que la información solicitada está directamente vinculada con la posibilidad de poder ejercer a la justicia por la empresa reclamante (art. 24 CE). Como se ha expuesto, la reclamante manifiesta expresamente que requiere el acceso a la información solicitada para estudiar ejercitar las acciones judiciales oportunas.

Como ya hemos sostenido en la resolución que resolvió del expediente 21/2017, el reconocimiento internacional del acceso a la información no es extraño a su vinculación con el acceso a la justicia. De hecho, la punta de lanza de este reconocimiento del derecho de acceso a la información en el ámbito del medio ambiente se dio con el Convenio de Aarhus (Convención sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en los asuntos ambientales de 1998 del que es parte España y se ha integrado en el Derecho de la UE. También cabe señalar la STEDH [REDACTED] v. Reino Unido, de 9 de junio 1998 sobre la base de debido proceso (art. 6) y vida privada (art. 8) se solicitaba acceso sobre la posible radiación durante las pruebas nucleares en las Islas de la Navidad. Un supuesto bastante similar fue la STEDH [REDACTED] v. Reino Unido, de 19 octubre de 2005.

Pues bien, al igual que hemos especialmente afirmado respecto de la confluencia del derecho de acceso a la información con el derecho de acceso de protección de datos, la concurrencia del derecho

de acceso a la información con la finalidad de acceder a la justicia entre otros efectos conlleva la potenciación e intensificación de la protección del derecho de acceso, al tiempo que la reducción de los límites o restricciones al mismo. En el caso presente esta intensificación puede contribuir en los elementos de ponderación para valorar la facilitación de los datos personales solicitados de la persona que presentó la reclamación o *denuncia* informal, esto es, a que se legitime una comunicación de datos sin consentimiento en razón de un derecho e interés legítimo específico del solicitante.

Y en este punto, y también como premisa cabe recordar lo expuesto por este Consejo en la referida resolución relativa al expediente 21/2017 por cuanto el régimen específico de acceso a la información propiciado por un derecho fundamental –como en este caso el artículo 24 CE-. Según se afirmó “este régimen jurídico de los derechos fundamentales concurrentes, en cuanto sirve para garantizar el acceso a la información pública confluye con la legislación de transparencia. Desde la perspectiva de la legislación de transparencia, este régimen jurídico específico puede ser visto bajo el principio de especialidad. En este sentido, hay que tener en cuenta la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013 sobre “Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”, que en su apartado 2º dispone 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.” En consecuencia, las especialidades en el régimen de acceso a la información pública que se deban darse por la concurrencia de un derecho fundamental (derecho de acceso de protección de datos, derecho de acceso en razón del derecho a participar en asuntos públicos, libertad de expresión e información, etc.) deben tenerse en cuenta como régimen especial, sin perjuicio de la aplicación supletoria y en lo posible de la ley de transparencia, no en vano, el derecho reclamado es el derecho de acceso a la información reconocido constitucional y legalmente por esta ley y que esta autoridad garantiza.”

Cuarto. Desde el punto de vista de quien fue *denunciado* (la empresa aquí reclamante), difícilmente puede no considerársele como interesado en el procedimiento instruido en el marco de la reclamación contra él, es decir, en las actuaciones que realizó el Ayuntamiento solicitándole información con relación a la reclamación que se le presentó. Especialmente cabe tener en cuenta la actuación que dicha empresa hubo de emprender para defenderse de los hechos vertidos contra ella, asimismo hay que pensar en las consecuencias potenciales que podría haber tenido en su esfera de derechos e intereses para el caso de que los hechos afirmados sobre la empresa hubieran sido ciertos. Así, la empresa podría haber sido objeto de sanciones o quizá consecuencias en futuras contrataciones públicas, entre otras consecuencias. Y tanto con la legislación anterior cuanto con la actual Ley 39/2015 a la entidad aquí reclamante le asiste, además del derecho de acceso en razón de la Ley 19/2013, el derecho reconocido a los interesados en el artículo 53 1 a) Ley 39/2015: “los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos: [...] a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados.”

Pues bien, la concurrencia del derecho de acceso a la información con el derecho de acceso al expediente del interesado también intensifica la posición jurídica de quien solicita la información, al tiempo de que el interesado goza de la garantía que brinda la legislación de acceder al órgano de garantía como lo es este Consejo. Así lo hemos tenido ocasión de expresar en nuestra resolución que resolvió el expediente nº 12 de 2016, de 10 de Marzo de 2017:

“Esta regulación supone una conexión normativa lógica del régimen general de acceso a la información con el tratamiento específico del acceso por parte de los interesados al expediente, lo cual es propio del procedimiento. Y es que los interesados contarán con un régimen especialmente privilegiado de acceso a la información pública contenida en sus expedientes [...] pese a que el interesado goce de un régimen de acceso a la información especialmente intenso, también puede acudir a la normativa general de acceso a la información pública y a su sistema de garantías. Como se deriva de las exigencias internacionales y la propia legislación española, el solicitante de información no tiene ni que motivar su solicitud (art. 17. 3º Ley 19/2013), por lo que tan siquiera tiene que alegar la norma que ampara su solicitud. Como dispone expresamente en este sentido el artículo 11 de la Ley 2/2015 valenciana, “Para el ejercicio de este derecho no será necesario motivar la solicitud ni invocar

la ley.” Así las cosas, si el interesado en un procedimiento solicita la información al amparo de la legislación y garantías del derecho de acceso a la información, el sujeto obligado tendrá que facilitar la información valorando la posible aplicación de los límites y excepciones de los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013 respecto de la solicitud de información. Obviamente, para esta valoración tendrá en cuenta que la posición jurídica de interesado favorecerá las posibilidades de acceso a la información.”

Quinto.- Sobre las anteriores premisas, cabe tener presente diversos elementos jurídicos y circunstancias relevantes en el caso presente. La reclamación que formuló la persona cuya identidad se pretende conocer por la reclamante no se hizo de modo anónimo ni se expresó la voluntad de quedar en el anonimato. Obviamente ello no es necesario para la preservación de sus datos personales, pero es un elemento circunstancial a tener en cuenta, especialmente dado que la persona denunciante no ha expresado ante este Consejo voluntad o interés alguno a tener en cuenta para mantener su anonimato respecto del *denunciado*.

De igual modo, la *denuncia* (informalmente hablando) se presentó y se ha tramitado como reclamación, en concreto bajo “Procedimiento: Gestión de Quejas y Sugerencias” al amparo de la “Ordenanza reguladora de la gestión de quejas y sugerencias” del Ayuntamiento. Y ello es importante por cuanto el régimen jurídico de dicha reclamación no consagra, regula o garantiza ningún régimen específico de secreto, anonimato del denunciante, protección específica de la persona que formula la reclamación ni se da ninguna particular obligación de confidencialidad.

Así, cabe también significar que en el presente supuesto la “denuncia” formulada contra la empresa aquí reclamante no se trata de una denuncia anónima (de las pocas que se contemplan expresamente en nuestro ordenamiento, como la regulada en el artículo 58 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria).

Tampoco se trata de una comunicación anónima de hechos que de manera formal o informal se permiten por algunas de nuestras administraciones (como en el ámbito de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social), puesto que como se ha señalado, no se trata de una puesta en conocimiento de hechos por vía anónima. Y desde esta perspectiva no se trata de una comunicación de hechos que tenga garantizado un régimen de confidencialidad y deber de secreto. Así sucede en razón del artículo 15. c) del Convenio número 81 de la Organización Internacional del Trabajo por cuanto dispone la obligación de la Inspección Laboral de considerar absolutamente confidencial el origen de cualquier queja que le dé a conocer una infracción laboral. El mismo tiene su reflejo legal respecto de la Inspección de garantía de confidencialidad y secreto respecto del “origen de cualquier queja ... en el ámbito de la función inspectora” (art. 10 Ley 23/2015, Ordenadora del Sistema la Inspección de Trabajo y Seguridad Social).

Tampoco la queja o reclamación o comunicación de hechos queda en el ámbito de las que se producen internamente en el ámbito de la Administración y que algunas leyes vienen garantizado expresamente el secreto y la confidencialidad. Destaca en este sentido los artículos 16.3º y 18 de la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña y más recientemente los artículos 11.2º y 14 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana. En esta misma línea, al momento de esta resolución se debate en el Congreso con un apoyo inicial casi unánime en su toma en consideración una Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes.

Estas últimas leyes o propuestas son un claro reflejo de que nos encontramos en los últimos tiempos en una corriente mundial de la protección de los denunciantes, “whistleblowers”, soplonos, chivatos, esto es, de la protección de las personas que incluso en su caso revelan secretos o datos personales ilícitamente para comunicar o denunciar ilícitos. En esta línea, por ejemplo cabe tener en cuenta la Recomendación CM/Rec (2014) 7, del Comité de Ministros para la protección de los “whistleblowers”, de 30 de abril de 2014, donde entre otras cosas se recomienda proteger la confidencialidad y anonimato del denunciante (V. 18).

El presente Consejo en modo alguno desconoce la importancia del deber de colaboración ciudadano en la denuncia de cualquier hecho que pueda constituir una ilicitud. Obviamente, no hay que inhibir a la ciudadanía comprometida que ejerce dicho deber. Cualquier represión por el

cumplimiento de un deber cívico inhibiría dicho comportamiento. Ahora bien, todo hay que decir que difícilmente puede haber represión por el ordenamiento jurídico general vigente para quien con buena fe haya ejercido su deber incluso aunque el hecho denunciado resultara finalmente inexistente. En situaciones como la presente en la que no se aplica un régimen jurídico especial, debe realizarse una ponderación jurídica teniendo en cuenta todas las circunstancias concretas en el sentido que a continuación se describe.

Sexto.- A partir de las premisas anteriores cabe ya centrar la almendra del presente caso en razón del conflicto con el derecho de protección de datos. Y es que el contenido de información cuyo acceso se solicita consiste en datos personales como son la identidad de la persona que formuló la queja y en su caso su dirección para posibilitar el derecho de defensa y acceso a la justicia por la entidad reclamante. Facilitar el acceso a tal identidad desde el punto de vista del régimen jurídico de protección de datos, se tratará de una cesión de datos personales de terceros sin consentimiento de la persona afectada (la persona “denunciante”) (art. 11 Ley Orgánica 15/1999 LOPD). Según determina el artículo 11.1 de la LOPD, “los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”. Esta regla de consentimiento se verá exceptuada en los supuestos contemplados en el artículo 11.2, entre los que cabe destacar aquellos casos en que una norma con rango de Ley dé cobertura a la cesión. Hay que preguntarse, pues, si dicha cesión vendría amparada por la Ley 19/2013, en su caso en razón de la garantía del acceso a la justicia (art. 24 CE) y, en su caso el derecho de acceso al expediente.

Además de la posibilidad de comunicar datos personales en razón de una ley, cabe también recordar que el derecho de acceso a la información, el acceso a la justicia o el acceso al expediente pretendidos por quien solicita la identidad de quien presentó la denuncia informal pueden considerarse a los efectos del derecho de protección de datos también un “interés legítimo”. Y un “interés legítimo” puede también legitimar un tratamiento de datos (sin consentimiento o sin ley). Ello es así en aplicación directa del artículo 7 f) de la Directiva 95/46/CE en razón de la STJUE de 24 de noviembre de 2011 y las SSTs de 8 de febrero de 2012).

Teniendo en cuenta el régimen jurídico aplicable, cabe especialmente acudir al artículo 15 de la Ley 19/2013 en su apartado 3º, pues de reunirse sus requisitos la cesión de datos que implica el acceso a la información solicitada quedaría ésta legitimada. :

“3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.

d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.”

Obviamente este precepto legal debe interpretarse bajo las diversas premisas que se han adelantado, como el principio de máxima transparencia así como de conformidad con la Constitución y los derechos que reconoce, entre los que se encuentran tanto el derecho de protección de datos, como el derecho de acceso a la información y el acceso a la justicia.

Séptimo.- Procede efectuar la mencionada ponderación en el caso presente. Cabe señalar que el aludido artículo 15. 3º Ley 19/2013 hace referencia a una “previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información”. En este sentido cabe recordar que el acceso a la información pública es un derecho subjetivo, en el caso presente vinculado al derecho de acceso a la justicia y el derecho de acceso al expediente. Y este derecho en su caso puede prevalecer frente a otro derecho subjetivo. En este punto el entendimiento del “interés público” al que hace referencia este precepto en su caso puede tener que cohonestarse con la normativa constitucional y administrativa que reconoce estos derechos. Según se ha expuesto, en su caso y en razón de la Disposición Adicional 1ª la Ley 19/2013 puede llegar a considerarse supletoria. En todo caso, el referido interés público se ha de considerar en la necesidad de que los derechos subjetivos, especialmente los de naturaleza constitucional puedan ser efectivos y hacerse valer, especialmente en nuestro caso, la posibilidad de acceder a la justicia (art. 24. 1º CE).

En la ponderación que procede bajo la guía del artículo 15. 3º Ley 19/2013 cabe señalar que un elemento que puede facilitar el reconocimiento del derecho de acceso a la información es la “justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho” (letra b). En este sentido y como ha sido expuesto en los anteriores fundamentos, el solicitante de la información justifica su petición en el propio derecho de acceso a la información en conexidad con el derecho de acceso a la justicia y con el derecho de acceso al expediente por el interesado. En este elemento la ponderación se inclina a favor del acceso a la información.

Por cuanto al acceso a la justicia, no compete a este Consejo adivinar qué tipo de acciones legales pueden haber a la aquí reclamante frente a la persona que formuló la reclamación (denuncia informal) frente a ella por unos hechos que luego se demostraron inciertos. La “denuncia” que luego los hechos no han avalado en su caso podrían llegar a tener relevancia a efectos civiles, penales o, por ejemplo bajo el régimen de la competencia desleal o en el ámbito de futuras contrataciones administrativas. De igual modo tal “denuncia” puede no acarrear ninguna consecuencia jurídica. En todo caso, para el caso de que la empresa solicitante de información y aquí reclamante pueda considerar la concurrencia de algún tipo de responsabilidad, sin conocer la identidad de la persona denunciante no es posible el ulterior acceso a la justicia. La naturaleza iusfundamental de los intereses del solicitante refuerzan además en sentido favorable la ponderación a llevar a cabo. A ello se une la intensificación del derecho de acceso en razón del derecho de acceso al expediente por la parte actora. De nuevo, este elemento de la ponderación se inclina a favor del reconocimiento del acceso a la información.

Por cuanto a la letra c) del artículo 15. 3º, se trata de una solicitud de comunicación de datos del afectado (del “denunciante” que formuló la reclamación). Y estos datos son “de carácter meramente identificativo”. Así pues, de nuevo, esta ponderación se inclina de nuevo hacia la facilitación de los datos, puesto que no sólo no son datos no sensibles, sino que se trata de datos meramente identificativos de quien presentó la reclamación.

Octavo.- Desde la perspectiva de los derechos e intereses de la persona cuyos datos se piden, cabe tener presente la letra d), del artículo 15. 3º Ley 19/2013: “*d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.*”

Y en el caso presente y bajo las circunstancias concretas que se dan no parece quedar afectada la intimidad o la seguridad de la persona denunciante y en modo alguno consta que sea menor de edad. Y a este respecto cabe especialmente tener en cuenta que este Consejo ha dado la oportunidad a esta persona de exponer todo interés o derecho que considerase en juego. Así, se efectuó requerimiento de conformidad con el artículo 24. 3º de la Ley 19/2013, y se le solicitó expresamente que alegase lo que

tuviera por conveniente frente a la posibilidad de que el reclamante acceda a su identidad y datos de domicilio, esto es, los derechos o intereses que le asisten para que no se facilite dicha información, o cualquier información al respecto que considere que pueda ser relevante para defender su posición jurídica.

La falta de contestación a dicho requerimiento por la interesada no permite adivinar a este Consejo si existe cualquier particular circunstancia que obligara a intensificar especialmente la protección de sus datos personales.

De igual modo, la reclamación o denuncia informal se presentó con su identificación y no se expresó el deseo de no ser identificada. Obviamente no era necesario haberlo hecho, pero no puede desconocerse que no ha habido petición alguna de confidencialidad ni ninguna muestra o interés en la misma ante el requerimiento por este Consejo.

Sobre la base de lo expuesto, a partir de la ponderación efectuada sobre las bases anteriores, cabe reconocer el derecho que asiste a la entidad reclamante a conocer la identidad de la persona que formuló la reclamación y los datos necesarios para en su caso posibilitar su ejercicio de derecho de acceso a la justicia. Debe advertirse que esta resolución se adopta en razón de las circunstancias concretas del presente caso que han sido expuestas y detalladas. La solución podría haber sido distinta, por ejemplo, de haber concurrido un régimen de especial garantía de la confidencialidad, más allá de la protección de datos general; de haberse tratado de una denuncia formal; de haberse mostrado algún interés por el “denunciante” (informal) en mantener la confidencialidad frente al denunciado frente a la inactividad que aquí ha mostrado; de no quedar el acceso a la información vinculado a otros derechos o intereses por el solicitante como el acceso a la justicia o el acceso al expediente, etc. éstos u otros elementos relevantes podrían haber hecho variar la presente resolución.

Noveno.- A mayor abundancia de lo expuesto, cabe señalar que hay diversos informes de la Agencia Española de Protección de Datos sobre la facilitación de datos de denunciantes. Así por ejemplo los Informe 0214/2009 o el 0342/2012, así como alguna jurisprudencia mencionada en tales informes. Tales informes, como ahora se expone no hacen sino acompañar la resolución que este Consejo adopta. No obstante, y en cualquier caso, antes de hacer referencia a los mismos, deben tenerse en cuenta los informes de la Agencia como mera referencia para este Consejo. Además, la doctrina que recogen hay que aplicarla al caso presente con diversas advertencias.

La primera de todas, el hecho de que no se tenga en cuenta en dichos informes de la AGPD el reconocimiento internacional del derecho de acceso a la información, un reconocimiento que en su caso puede llevar a considerar el derecho como fundamental en razón de la obligada interpretación constitucional que exige el artículo 10. 2º CE. Un reconocimiento internacional que, en cualquier caso y como hemos expresado en diversas resoluciones, implica el reconocimiento del principio de máxima transparencia.

La segunda advertencia a tener en cuenta a la hora de apreciar el interés e no pocos informes, resoluciones y criterios de la AEPD es que se realizaron sin que la Ley 19/2013 de transparencia estuviera en vigor. Y obviamente, con la Ley de transparencia se posibilita específicamente la cobertura legal que permita la comunicación de datos de la Administración (precisamente el artículo 15 Ley 19/2013), en nuestro caso, la comunicación de datos de la identidad del denunciante por el denunciado. De hecho, en los informes de la AGPD afines al tema, el asidero legal para legitimar la comunicación de datos era el propio reconocimiento del denunciado (y solicitante de información) como interesado en el expediente. Ahora esta cuestión no es tan relevante por cuanto del derecho de acceso a la información se reconoce también a terceros.

Pues bien, pese a que el marco jurídico en el que se han elaborado diversos informes sea diferente, la Agencia ha concluido en supuestos en la línea de que al interesado en el expediente (el denunciado) se le puedan facilitar los datos personales del denunciante –no datos sensibles-, sino los necesarios para que pueda ejercer su derecho a la defensa (siendo este derecho el mencionado en alguno de estos informes, y no el derecho de acceso a la justicia como en el caso presente). A juicio de la AGPD esta cesión de datos se podrá dar especialmente en los casos en los que no hay riesgos singulares para el afectado (el denunciante) y que éste expresamente no haya pedido que no se comuniquen sus datos.

“solamente procederá la cesión de aquellos datos de terceros cuyo conocimiento sea relevante para el ejercicio de los derechos del interesado, como es el de defensa en el presente caso. [...] En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª de 26 de enero de 2011, casación 302/2010, estudia este art. 35.a) de la Ley 30/1992 y su finalidad primordial de garantizar el derecho de defensa, señalando:

Para decidir esa cuestión debe comenzar afirmándose que el derecho reconocido en el apartado a) de ese tan repetido artículo 35 de la LRJ/PAC está ciertamente dirigido a facilitar el derecho de defensa, y esto lo que significa es ofrecer al interesado la posibilidad de conocer en un procedimiento administrativo todos los hechos y datos que puedan resultar relevantes para la tutela de sus derechos e intereses que quiera ejercitar por cualquier vía (esto es, por la administrativa o por la judicial).

Y desde esta inicial consideración son acertados los razonamientos antes transcritos que la sentencia recurrida utiliza para rechazar tanto la vulneración del artículo 35 de la LRJ/PAC como la de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 24 CE.

Debe coincidir con dicha sentencia en que ese artículo 35.a) no otorga un derecho absoluto a atender peticiones genéricas e indiscriminadas de la entrega de copia de la integridad del procedimiento como preconiza el recurso de casación, pues lo que se reconoce es el derecho a acceder al procedimiento para tomar conocimiento de la totalidad del mismo y, a la vista de lo así conocido, obtener "copia de documentos contenidos en ellos

Así, considerando el principio de proporcionalidad, y que el fin perseguido por la norma considerada (art. 35.a) de la Ley 30/1992) es garantizar el derecho de defensa, al interesado-denunciado del procedimiento sólo se comunicarán aquellos datos de la denuncia que sean relevantes para el ejercicio de sus derechos - el de derecho de defensa en el presente caso -, habrá de plantearse si al dar traslado de la denuncia se incorporarán o se eliminarán aquellos datos personales de terceros (denunciantes) que no resulten adecuados ni pertinentes en relación con dicha finalidad de defensa.

Se trataría, en definitiva, de una ponderación entre dos derechos fundamentales, el de defensa del art. 24 CE y el de protección de datos de carácter personal del art. 18.4 CE en relación con la STC 292/2000.

De esta manera, como afirmamos en informe de esta Agencia de 5 de julio de 2010, si resultara evidente la necesidad de que el imputado conociera la identidad de los denunciantes para el ejercicio del derecho de defensa, habrían de incluirse tales datos identificativos.”

Así pues, y como se aprecia, la AEPD considera que procede facilitar los datos identificativos para posibilitar el ejercicio derecho de defensa. Es más, se plantea en alguno de estos informes, como el mencionado 0342/2012, siguiendo anteriores informes, si en el caso particular puede haber circunstancias que llevasen a no facilitar tales datos. Se dice que hay que tener en cuenta “ si el denunciante ha manifestado expresamente su deseo de confidencialidad o a juicio de la Unidad que deba resolver se entiende la necesidad de garantizar la identidad del denunciante en condiciones de confidencialidad, podrá denegarse el acceso solicitado mediante resolución debidamente motivada del órgano que deba resolver”

Y, como se ha insistido, en el caso presente no se conoce expresión de voluntad alguna por la persona que presentó la reclamación ni inicialmente ni después cuando este Consejo la ha requerido.

También y como mera referencia y también con no poca distancia con el supuesto presente, puede mencionarse el Dictamen de la Agencia Vasca de Protección de Datos CN05-015 sobre la obligatoriedad de que los datos personales de los vigilantes de aparcamiento de un ayuntamiento deban constar en las denuncias que realizan, señalando que esta obligación de facilitar este dato “no es contraria a la normativa sobre protección de datos de carácter persona”.

Décimo.- En razón de lo expuesto, procede estimar la presente reclamación y en virtud de la misma procede reconocer el derecho de la reclamante a conocer la identidad de la persona que formuló la reclamación y para el caso de pretender ejercer acciones legales, su domicilio.

RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos procede:

Primero.- Estimar la reclamación de [REDACTED], en representación de la empresa [REDACTED], frente a la denegación de su solicitud de acceso a la información pública por parte del **Ayuntamiento de Benicàssim** y, en consecuencia, declarar que la reclamante tiene derecho a que por parte de ésta institución se le facilite la identidad de la persona que formuló la reclamación sobre posibles irregularidades respecto de la ejecución por la empresa aquí reclamante de las escuelas de verano de julio y agosto del CEIP [REDACTED] y para el caso de pretender ejercer acciones legales, su domicilio.

Segundo.- Invitar a la persona reclamante a que comunique a este Consejo cualquier incidencia que surja respecto de la ejecución de esta resolución y que pueda perjudicar sus derechos e intereses.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

RICARDO JESUS|
GARCIA|MACHO

Firmado digitalmente por RICARDO
JESUS|GARCIA|MACHO
Fecha: 2017.07.14 11:04:41 +02'00'

Ricardo García Macho