

Reclamación expediente N° 164/2017

Resolución N.º 106/2018

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

COMISIÓN EJECUTIVA

Presidente:

D. Ricardo García Macho

Vocales:

D^a. Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso

D. Carlos Flores Juberías

En Valencia, a 21 de septiembre de 2018

Reclamante: Dña. [REDACTED].

Sujeto contra el que se formula la reclamación: Ayuntamiento de Loriguilla.

VISTA la reclamación número **164/2017**, interpuesta por Dña. [REDACTED] contra el Ayuntamiento de Loriguilla y siendo ponente D. Lorenzo Cotino Hueso, se adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES

Primero.- El 20 de julio de 2017 la ahora reclamante solicitó a la Unidad de Transparencia del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación “copia de la propuesta remitida por el Ayuntamiento de Loriguilla que motiva la incoación del expediente de condecoraciones que finaliza con la concesión de Cruz y Cruz de Plata, respectivamente, de la Orden del Mérito Civil otorgadas en la Promoción de Honores con motivo del aniversario de la Constitución Española de 1978 a [REDACTED] (Policía Local) y a [REDACTED] y [REDACTED] (Guardias Civiles)”. El Ministerio denegó solicitud en razón del artículo 19.4 Ley 19/2013, de 9 de diciembre al tratarse de información “elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro”.

El 10 de noviembre solicitó expresamente dicha información al Ayuntamiento de Loriguilla. El 13 de diciembre de 2017, recibo notificación de Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Loriguilla denegando el acceso a la información solicitada. En la resolución se menciona que en razón del artículo 7.1 del Real Decreto 2396/1998 que aprueba el Reglamento de la Orden del Mérito, la propuesta de condecoración implica toda una serie de datos personales y se aplica el artículo 15 Ley 19/2013, subrayándose su apartado 3º. c) por cuanto se tendrá en cuenta “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.” Así las cosas, se concluye que “la copia de la propuesta contiene datos personales -residencia habitual, domicilio, puesto que ocupa y otros puestos desempeñados, entre otros- que pueden afectar a la intimidad de los afectados”, por lo que se deniega el acceso.

Segundo.- Al no obtener la información solicitada, el 17.12.2017 presentó reclamación ante este

Consejo. En la misma se indica de modo expreso que “mi único interés como solicitante es conocer los datos contenidos en la citada propuesta del Ayuntamiento de Loriguilla en relación con la “exposición detallada de los méritos que fundamentan la petición”, y en ningún caso los datos personales de los condecorados, ni de terceros que pudieran aparecer en el citado documento.” Y se requiere “el acceso a la información, previa la anonimización del documento solicitado, eliminando del mismo los datos de carácter personal”.

Asimismo, se señala por el reclamante que el 1 de marzo de 2017, el Ayuntamiento de Loriguilla realizó en acto público la entrega de las citadas medallas, y que la realización del mismo y su contenido fue difundido por el propio Ayuntamiento en sus redes sociales (Facebook) y en la web del Ayuntamiento (www.Loriguilla.com). Asimismo, que el 14 de marzo de 2017 se publicó en el periódico comarcal Infoturia noticia relativa al citado acto de entrega de condecoraciones, en el que aparecían nombres de los condecorados así como imágenes de los mismos, y resto de asistentes al acto, e información relativa a los méritos en los que se fundamenta la condecoración.

Tercero.- Este Consejo solicitó alegaciones a la Consellería, que fueron emitidas por el Ayuntamiento el 7.2.2018. En las mismas, el Ayuntamiento indica que:

-“no coincide lo solicitado al Ayuntamiento con lo solicitado al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”, pues ahora se pide la "exposición detallada de los méritos que fundamenten la petición".

-Que la solicitante es hermana de uno de los investigados en la [REDACTED], respecto a la cual se siguen Diligencias Previas ante el Juzgado de Instrucción número 2 de Liria.

-Que en todo caso, “realizada ponderación de los derechos en conflicto...no se consideró oportuno facilitarle copia del mismo”.

-Que en el Ayuntamiento de Loriguilla existe total transparencia y se añade que “aunque la solicitante es conocedora de los motivos [de la concesión], dada la documentación aportada a su escrito, si el Consejo lo considera oportuno, podrá facilitársele la "exposición detallada de los méritos que fundamenten la petición".

Cuarto.- 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.

Se trata sin duda de una solicitud de información pública ante un sujeto obligado que ha sido, además, expresamente denegada por éste.

Según se ha expuesto en los antecedentes, se solicitó “copia de la propuesta remitida por el Ayuntamiento de Loriguilla que motiva la incoación del expediente de condecoraciones que finaliza con la concesión de Cruz y Cruz de Plata, respectivamente, de la Orden del Mérito Civil otorgadas en la Promoción de Honores con motivo del aniversario de la Constitución Española de 1978 a [REDACTED] [REDACTED] (Policía Local) y a [REDACTED] y [REDACTED] (Guardias Civiles)”.

El Ayuntamiento alega que el objeto de petición se ha modificado ulteriormente ante este Consejo, dado que a la vista de la motivación de la denegación de información el reclamante ha precisado que solicita la “exposición detallada de los méritos que fundamentan la petición”, y en ningún caso los datos personales de los condecorados, ni de terceros que pudieran aparecer en el citado documento.” Y se requiere “el acceso a la información, previa la anonimización del documento solicitado, eliminando del mismo los datos de carácter personal”.

Pues bien, en modo alguno puede entenderse que se ha producido un desvío del objeto del recurso ni del objeto de información solicitado, sino que se ha delimitado la información solicitada precisamente para facilitar las posibilidades de acceso y lo solicitado sin duda alguna ya quedaba comprendido en la solicitud inicial. De igual modo, la indicación de la posible anonimización de los datos personales, es sólo un recordatorio de lo dispuesto en la ley (art. 15.4º Ley 19/2013).

Segundo.- El art. 12 de la Ley 19/2013 establece que “todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”. Y, en sentido similar, el art. 11 de la Ley valenciana establece que “Cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, tiene derecho de acceso a la información pública, mediante solicitud previa y sin más limitaciones que las contempladas en la ley. Para el ejercicio de este derecho no será necesario motivar la solicitud ni invocar la ley”. De modo que, como se ha venido interpretando por diversa jurisprudencia, y recientemente por el Tribunal Supremo en su sentencia 1547/2017 (de 16 de octubre de 2017; recurso de casación 75/2017) el derecho de acceso a la información pública se trata de un verdadero derecho público subjetivo formulado de manera amplia, de modo que los límites establecidos por la Ley han de ser interpretados “de forma estricta, cuando no restrictiva” (FJ 4º, STS 1547/2017), señalando igualmente que “los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del 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” (FJ 4º, STS 1547/2017).

De igual modo, este Consejo ha proclamado este principio desde la Res.exp.18/2015, 28.10.2016, FJ 6º, especialmente respecto de la necesaria motivación y restricción a los límites del derecho y la interpretación restrictiva de las causas de inadmisión por cuanto operan como restricciones:

“Sexto.- Entre los estándares internacionales del derecho de acceso a la información pública destaca especialmente el principio de “transparencia máxima” en virtud del cual el alcance del derecho a la información debe ser tan amplio como la gama de información y entidades respectivas, así como los individuos que puedan reclamar el derecho. Este principio cobra especial importancia respecto de los límites del derecho, por cuanto las restricciones han de ser las mínimas y sometidas a un escrutinio severo. Es más, no debe obviarse el especial cuidado y deber de motivación que deben tener los sujetos obligados para acudir a las causas de inadmisión. Una mala interpretación de las mismas privaría de la suficiente motivación de un límite y la necesaria ponderación que sin duda debe hacerse cuando se trata de excepciones al derecho de acceso a la información por concurrencia con otros derechos o bienes o intereses.”

Asimismo, los límites al derecho de acceso “habrán de interpretarse adecuadamente bajo el principio de máxima transparencia” (Res. exp. 29/2016, 10.3.2017, FJ 7º) y en particular se ha afirmado en razón de los límites en razón de la protección de datos y la necesaria ponderación que exige el artículo 15 Ley 19/2013 deben realizarse bajo el principio de la máxima transparencia (Res. exp. 66/2016, 1.7.2017, FJ 6º).

Pues sobre estas bases procede analizar el caso presente y las alegaciones formuladas por la Administración para la denegación del acceso.

Tercero.- El Ayuntamiento afirma que la condecoración se somete al régimen establecido por el Real Decreto 2396/1998 que aprueba el Reglamento de la Orden del Mérito y que en virtud del artículo 7 del mismo la tramitación implica el tratamiento de una serie de datos personales (“nombre y apellidos de la persona propuesta; nacionalidad, lugar y fecha de nacimiento, residencia habitual y domicilio, profesión o puesto de trabajo que ocupe y otros puestos desempeñados, condecoraciones que posea, en su caso”). Asimismo el artículo 7 letra h) requiere la “Exposición detallada de los méritos que fundamenten la petición”. Según se ha señalado, la solicitud ante este Consejo señala que se anonimicen los datos personales oportunos y delimita respecto de este último aspecto.

Pues bien, los méritos que fundamenten la petición de condecoración son datos personales, en principio no sensibles, relativos a los sujetos respecto de los que se condecoraron finalmente. A la vista de las concretas circunstancias del caso, acertadamente el Ayuntamiento, encaja el análisis jurídico en el artículo 15. 3º c) Ley 19/2013:

“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: [...]

“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.”

Entre las circunstancias del presente caso, cabe tener en cuenta que el 1 de marzo de 2017 el Ayuntamiento de Loriguilla realizó en acto público la entrega de las citadas medallas, y que la realización del mismo y su contenido fue difundido por el propio Ayuntamiento en sus redes sociales (Facebook) y en la web del Ayuntamiento (www.Loriguilla.com). Asimismo, que el 14 de marzo de 2017 se publicó en el periódico comarcal Infoturía noticia relativa al citado acto de entrega de condecoraciones, en el que aparecían nombres de los condecorados así como imágenes de los mismos, y resto de asistentes al acto, e información relativa a los méritos en los que se fundamenta la condecoración.

De igual modo, cabe tener en cuenta que según señala el propio Ayuntamiento la solicitante –ahora reclamante- es hermana de uno de los investigados en la ██████████, respecto a la cual se siguen Diligencias Previas ante el Juzgado de Instrucción número 2 de Llíria.

Pues bien, en razón de estas circunstancias, este Consejo no considera como punto de partida que se den los parámetros para considerar que el derecho de acceso a la información ejercido es una manifestación del contenido de la libertad de expresión e información amparada por el artículo 10 CEDH así como por nuestro artículo 20 CE. Siguiendo la STEHD de 8 de noviembre de 2016 caso Magyar Helsinki Bizottság contra Hungría, especialmente los apartados § 158-169 relativos a los elementos que deben superarse en cada caso concreto para considerar la máxima protección del derecho de acceso a la información. Ello es así especialmente por cuanto a la cualidad del sujeto que solicita la información –hermana de un implicado en operación policial ante los tribunales-, que no es un agente vigilante de la democracia como pueda ser un periodista, asociación u ONG, investigador o referencia en medios sociales o electrónicos.

La falta de motivación por la solicitante de información del interés concreto en la información solicitada no permite a este Consejo determinar si puede haber otra conexidad con un derecho fundamental que intensifique la protección del acceso a la información pública solicitado. Así, no es posible inferir, por ejemplo, una conexión con los derechos de defensa y de acceso a la justicia en relación con el hermano de la solicitante. Al respecto, entre otras pueden seguirse nuestras resoluciones exp. 21/2016, 3.4.2017 y Res. exp. 66/2016, 1.7.2017.

Cuarto.- Sin perjuicio de lo afirmado en el fundamento anterior, que en el caso presente no pueda afirmarse la protección iusfundamental del acceso solicitado no obsta para tener en cuenta en la

ponderación a realizar el interés público en el acceso a la información solicitado.

En el caso presente no hay que obviar que la concesión de condecoraciones a policías por su actividad, especialmente cuando tales condecoraciones son expresamente públicas como punto de partida tiene interés público. Cabe recordar con el Real Decreto 2396/1998 que aprueba el Reglamento de la Orden del Mérito que “La Orden del Mérito Civil fue instituida por el Rey Don Alfonso XIII, por Real Decreto de 25 de junio de 1926, para premiar «las virtudes cívicas de los funcionarios al servicio del Estado, así como los servicios extraordinarios de los ciudadanos españoles y extranjeros en el bien de la Nación».

Y como dispone su propio artículo 11. “La Orden del Mérito Civil tiene por objeto premiar los méritos de carácter civil, adquiridos por el personal dependiente de alguna de las Administraciones públicas incluidas en el ámbito de la Ley 30/1992, o por personas ajenas a la Administración, que presten o hayan prestado servicios relevantes al Estado, con trabajos extraordinarios, provechosas iniciativas, o con constancia ejemplar en el cumplimiento de sus deberes.”

Y, según se puede seguir de la propia información de la web del Ayuntamiento (<http://www.loriguilla.com/ayuntamiento-entrega-medalla-merito-en-el-orden-civil-jefe-policia-local-guardia-civiles/>), “El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ha concedido la medalla al mérito en el Orden Civil a [REDACTED], [REDACTED] de Policía Local de Loriguilla y a dos agentes de la Guardia Civil por su valerosa participación en la “[REDACTED]”.”

Según se ha anticipado, como punto de partida, la actividad pública de los poderes públicos de reconocimiento y valoración de las virtudes cívicas y servicios extraordinarios, por servicios relevantes, extraordinarios, provechosos o del ejemplar cumplimiento de deberes es una actividad de inherente interés público. De un lado, por lo positivo de las acciones que llevan al reconocimiento para la sociedad de estas loables acciones. De otro lado, en general es inherente a estos reconocimientos que se les dé la máxima difusión pública para compartir el reconocimiento de tan loables acciones por la ciudadanía. Igualmente, la misma actuación policial en una operación policial de este tipo, es información de relevancia e interés público. Ello, sin perjuicio y como se dirá, de las restricciones que puedan darse en razón de la seguridad de los policías o terceros así como la reserva de las actuaciones para la investigación y acción de la justicia.

Pero también, y asimismo, cabe recordar que el derecho de acceso a la información reconocido en la Ley 19/2013 pretende –tal y como se indica en su Preámbulo- posibilitar que la acción de los responsables públicos sea sometida a escrutinio, para lo cual se establece que los ciudadanos puedan llegar a conocer, entre otras cosas, cómo se toman las decisiones que les afectan. En ello también radica el “interés público” existente en que determinada información relevante para la toma de decisiones públicas resulte accesible.

Así las cosas, hay que reconocer un importante interés público en la información solicitada, sin perjuicio que el solicitante no sea un periodista, asociación, investigador o referente de los medios sociales.

Quinto.- En la ponderación a realizar, y del reverso, hay que valorar “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 este punto, todo hay que decir, que el Ayuntamiento no hace ninguna específica referencia a en qué medida pueda estar en juego la intimidad o seguridad de los agentes a quien propuso y motivó la condecoración. Simplemente señala que “Puesto que la resolución contiene datos de los agentes intervinientes en las investigaciones realizadas, no se consideró oportuno facilitarle copia del mismo, realizada ponderación de los derechos en conflicto.”

La solicitud de información del reclamante se ciñe a lo relativo a la “Exposición detallada de los méritos que fundamenten la petición” (art. 7 Decreto regulador). El propio Ayuntamiento señala en la

web que el reconocimiento lo es “por su valerosa participación en la “██████████”.”

En alguna medida cabe tener en cuenta nuestra Resol. 39) de 20.04.2017 relativa al expediente 55/2017 sobre acceso a datos de policías y de actuaciones policiales. Como ahí dijimos:

“Obvio es que estos datos relativos a las actuaciones policiales quedan por lo general especialmente preservados en razón del artículo 15.1º Ley 19/2013 por cuanto puedan quedar vinculados al ámbito de “infracciones penales o administrativas”. Incluso sin estar vinculados a este ámbito especialmente preservado del acceso y conocimiento ajeno, los datos de la ciudadanía en los partes policiales exigirían de la ponderación del artículo 15.3º Ley 19/2013. Y aún con carácter genérico puede decirse que no se advierten motivos suficientes para que prevaleciera el derecho de acceso a la información del policía solicitante. [...] Ahora bien, ello no conduce, en modo alguno, a la denegación del acceso. No en vano, la misma ley recuerda que la solución del acceso parcial [... art. 15.4º] Así pues, antes de la denegación del acceso a la información solicitada alegando la protección de datos de la ciudadanía afectada, la Administración bien puede facilitar los referidos partes de servicios disociando –ocultando, omitiendo- los datos personales de ciudadanos que consten en los mismos.

De este modo, además se maximiza el derecho del solicitante y el de los afectados.

[...] En consecuencia, de nuevo, hay que señalar que la Administración, antes de la denegación del acceso a la información solicitada, bien puede facilitar los referidos partes de servicios disociando –ocultando, omitiendo- los datos personales de compañeros del solicitante, que consten en los mismos.

Sexto. Más allá de lo que se ha analizado en el fundamento anterior sobre datos de agentes policiales, el Ayuntamiento no ha afirmado la posible concurrencia de restricciones y límites en razón del artículo 14 vinculadas a la “seguridad pública” (d), “La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios (e) o “Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.” Se trata de motivos de restricción del acceso a la información, entre otros, que quizá puedan concurrir respecto de la información solicitada. Aunque la Administración no ha afirmado la concurrencia de tales excepciones, resulta obvio que al facilitar la información al reclamante en razón de la presente resolución, habrán de facilitarla parcialmente en el caso de que la información pueda revelar pautas de actuación u operativas que en razón de la seguridad, investigación, etc. deban quedar ajenas al conocimiento general. Obviamente, la restricción de tales informaciones ha de ser realizada bajo el principio de máxima transparencia por lo que no basta que de forma superficial o formal tales bienes e intereses queden comprometidos, sino que quedaran afectados de un modo relevante.”

Sexto.- A partir de lo anterior, no se ha justificado suficientemente la denegación del acceso a la información, es más, el propio sujeto obligado parece señalar que si se hubiera solicitado únicamente la motivación de la solicitud de condecoración la habría facilitado.

De ello, y también en razón de la información disponible por este Consejo, no puede intuirse que la información solicitada sobre las motivaciones de la solicitud de condecoración incluyan particular información de la actividad policial desarrollada que pueda implicar comprometer ni la seguridad de los condecorados, ni que pueda interferir en la acción de la justicia en su investigación y juicio de la llamada “██████████”.

Así las cosas, procede reconocer el derecho de acceso del solicitante a que el Ayuntamiento facilite la documentación en la que se anonimicen todos los datos personales no requeridos por el reclamante y en particular se incluya la “Exposición detallada de los méritos que fundamenten la petición” de la condecoración que fue finalmente otorgada. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de que si considera que se dan motivos justificados de daño a bienes como la seguridad de los implicados o información reservada cuya facilitación puede entorpecer la investigación judicial, reconocer, pueda restringirse algunos elementos concretos de tal información.

RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, acuerda

ESTIMAR la reclamación y en consecuencia reconocer el derecho de acceso del solicitante a que el Ayuntamiento facilite la documentación en la que se anonimicen todos los datos personales no requeridos por la reclamante y en particular se incluya la “Exposición detallada de los méritos que fundamenten la petición” de la condecoración que fue finalmente otorgada en los términos del FJ Sexto.

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 García Macho