

**Exp. núm. 177/2020**  
**Resolució núm. 72/2021**

**CONSELL DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA  
I BON GOVERN DE LA COMUNITAT VALENCIANA**

**COMISSIÓ EXECUTIVA**

President: Sr. Ricardo García Macho

Vocals:

Sra. Emilia Bolinches Ribera

Sr. Lorenzo Cotino Hueso

Sr. Carlos Flores Juberías

Sra. Sofía García Solís

A València, 9 d'abril de 2021

Reclamant: Sr. [REDACTED].

Subjecte contra el qual es formula la reclamació: Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències.

VISTA la reclamació número **177/2020**, interposada pel Sr. [REDACTED], formulada contra l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències, i sent-ne ponent la vocal Sra. Emilia Bolinches Ribera, s'adopta la següent

**RESOLUCIÓ**

**ANTECEDENTS**

**Primer.** Segons es desprén de la documentació que es troba en l'expedient, el Sr. [REDACTED] va presentar el dia 4 de juny de 2020, davant la Conselleria de Justícia, Interior i Administració Pública, una sol·licitud d'accés a informació pública, registrada amb número de registre GVRTE/2020/817957, en la qual es demanava la documentació següent:

“Totes les instruccions, circulars i altres disposicions administratives d'anàloga naturalesa vigents:

- I. Que regulen l'ús de la força pels membres de la Unitat de la Policia Nacional adscrita a la Comunitat Valenciana, tant de servei com fora de servei (inclòs el portament d'armes fora de servei) i tant a la Comunitat Valenciana com en altres parts d'Espanya.
- II. Que regulen el control, pels membres de la Unitat de la Policia Nacional adscrita a la Comunitat Valenciana, de les manifestacions i protestes massives que tinguen lloc a la Comunitat Valenciana i la seua dissolució (inclòs, però no sols, l'ús de la força en totes les fases).
- III. Que regulen la reacció dels membres de la Unitat de la Policia Nacional adscrita a la Comunitat Valenciana contra les noves formes d'atemptats terroristes assenyalades *ut supra* que tenen lloc a la Comunitat Valenciana (inclòs, però no sols, l'ús de la força).”

**Segon.** El 16 de setembre de 2020, el Sr. [REDACTED] va presentar davant el Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern de la Comunitat Valenciana una reclamació per via electrònica, amb número de registre GVRTE/2020/1364121, motivada en la falta de resposta a la seua sol·licitud per la Conselleria de Justícia, Interior i Administració Pública.

**Tercer.** En data 17 de setembre de 2020, la Comissió Executiva del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern va remetre a la Conselleria de Justícia, Interior i Administració Pública un escrit pel qual se li atorgava, prèviament a la resolució de la reclamació presentada pel Sr. [REDACTED], tràmit d'audiència per un termini de quinze dies, perquè poguera facilitar la informació i formular les al·legacions que considerara oportunes; escrit rebut per la destinatària el dia 18 de setembre, tal com consta en el corresponent justificant de recepció electrònic.

En resposta a aquest escrit, la Conselleria de Justícia, Interior i Administració Pública va comunicar el 21 de setembre de 2020 a aquest Consell el següent:

“En contestació al seu ofici de 17 de setembre de 2020, relatiu a la reclamació presentada el 16 de setembre de 2020 per [REDACTED] per falta de resposta a una sol·licitud d'informació pública (GVRTE/2020/817957), els informem que amb data 18 de setembre de 2020 ha sigut remés a l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències, per ser l'òrgan competent per a donar-hi resposta.”

**Quart.** En data 2 d'octubre de 2020 es va rebre en el Consell de Transparència un escrit d'al·legacions remés pel director de l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències, en el qual es feia constar el següent:

“En relació amb el requeriment efectuat sobre la sol·licitud d'informació presentada pel Sr. [REDACTED], s'informa el següent:

La Unitat de Policia Nacional adscrita a la Comunitat Valenciana és una unitat policial que es troba dins de l'estructura orgànica del Cos Nacional de Policia format per membres de Policia Nacional. Aquesta unitat depén orgànicament de la Direcció General de la Policia i funcionalment de la Generalitat Valenciana.

Dins de l'organigrama de la Generalitat Valenciana, la unitat depén funcionalment de l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències, que es troba enquadrada dins de la Conselleria de Justícia, Interior i Administració Pública i té àmbit competencial en tota la Comunitat Valenciana.

En matèria de règim administratiu (estatutari i disciplinari) es regeix per la mateixa normativa que la resta dels membres del Cos de Policia Nacional.

La normativa que regula el tractament de detinguts està regulada per instruccions dictades per la Secretaria d'Estat de Seguretat, que són d'obligat compliment per a tots els membres de forces i cossos de seguretat.

Dins de l'operativa policial d'aquesta unitat, i en el seu àmbit territorial d'actuació, si es produeix intervenció en la qual s'ha de practicar la detenció d'una persona o qualsevol altra acció que requerisca actuació processal, els agents d'aquesta unitat compareixen en dependències de la Policia Nacional o de la Guàrdia Civil, depenent del cos que té assignada la competència per demarcació territorial, seguint les instruccions de dinàmica procedimental que té aqueix cos.

Els tres sectors concrets en els quals indica que centrarà la seua tesi doctoral (control de manifestacions i protestes massives, el control de les fronteres i la lluita contra les noves formes de terrorisme, són especialitats en les quals aquesta unitat no té competències directes.

Aquesta mateixa informació s'ha remés al reclamant Sr. [REDACTED].”

**Cinqué.** En data 5 d'octubre de 2020, la Comissió Executiva del Consell va remetre al reclamant una notificació per via telemàtica, rebuda pel destinatari el mateix dia 5 d'octubre, tal com consta en el corresponent justificant de recepció electrònic, en la qual se l'informava de les al·legacions efectuades per l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències, en què sol·licitava que comunicara al Consell si la seua petició d'accés a la documentació havia sigut satisfeta o si, per contra,

entenia que no havia vist satisfetes les seues pretensions, cas en el qual havia de comunicar-ho al Consell per a continuar la tramitació de la reclamació, i se li concedint a aquest efecte un termini de deu dies, i se li assenyalava que, si no es produïa comunicació per la seua part en el termini indicat, s'entendria que havia vist satisfet el seu dret d'accés.

En resposta a aquesta notificació, el reclamant va remetre el 5 d'octubre de 2020, per via telemàtica, un escrit amb número de registre GVRTE/2020/1462626, en el qual manifestava les al·legacions següents:

“*PRIMERA.* El dia 2 d'octubre de 2020 va rebre un correu electrònic de l'adreça seguridadpublica@gva.es en què es donava resposta succinta a la sol·licitud d'informació pública presentada el 4 de juny de 2020.

*SEGONA.* - Que aquest correu electrònic manca de les formalitats més essencials que la normativa administrativa vigent exigeix als actes administratius, particularment a les resolucions. Sense ànim d'exhaustivitat, aqueix correu manca d'una narració completa dels antecedents de fet, presenta una fonamentació jurídica dejuna de referències concretes a les normes jurídiques o convenis administratius en què es basa, manca del peu de recursos preceptiu, no identifica l'òrgan que l'expedeix, no està signat d'una manera fefaent, etcètera. Tal és així, que, segons el seu parer, ni des de la posició més antiformalista assumible, pot considerar-ho un vertader acte administratiu, sinó una sort de comunicació informal mancada de valor jurídic com a acte finalitzador del procediment administratiu. És bastant significatiu sobre aquest tema que l'administració actuant ni tan sols ha pujat aquest document a la carpeta pròpia del seu destinatari en la seua electrònica d'aquesta.

En virtut del que s'ha exposat, COMUNICA:

I. Que considera que el procediment administratiu que va iniciar mitjançant la sol·licitud de 4 de juny de 2020 en res s'ha vist alterat pel document rebut el 2 d'octubre de 2020, ja que aquest no és més que una mera comunicació informal mancada d'eficàcia jurídica.

II. Que no considera procedent efectuar cap comentari sobre el contingut de la comunicació meritada per la seua nul·la eficàcia jurídica.

III. Que sol·licita al Consell de Transparència, Accés a la informació Pública i Bon Govern que continue la tramitació de la reclamació presentada (número GVRTE/2020/1364121).

IV. Que es manté en les al·legacions efectuades en la meritada reclamació.”

Efectuada la deliberació de l'assumpte en la sessió de data 9 d'abril de 2021 d'aquesta Comissió Executiva, i sense que haja pogut complir-se el termini oportú de resolució a causa de les manques estructurals d'aquest òrgan, s'adopta la present resolució sota els següents

## FONAMENTS JURÍDICS

**Primer.** D'acord amb l'article 24.1, en relació amb el 42.1, de la Llei 2/2015, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana (d'ara en avant Llei 2/2015), l'òrgan competent per a resoldre les reclamacions que es presenten en el marc d'un procediment d'accés a la informació, és la Comissió Executiva, amb caràcter previ a la seua impugnació en la jurisdicció contenciosa administrativa.

**Segon.** Així mateix, l'administració destinatària de la sol·licitud d'accés a la informació pública objecte d'aquest recurs –l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències – està subjecta a les exigències de l'esmentada llei, en virtut del que es disposa en el seu article 2.1.b), que fa referència de manera expressa a “El sector públic instrumental de la Generalitat”.

**Tercer.** Quant al reclamant, es reconeix el dret a acollir-se al que es preveu en l'article 24 de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, atés que l'article 11 d'aquesta llei garanteix el dret a la informació pública de qualsevol ciutadà o ciutadana, a títol individual o en representació de qualsevol organització legalment constituïda, sense que siga necessari motivar la sol·licitud ni invocar la llei.

**Quart.** La informació sol·licitada ("Totes les instruccions, circulars i altres disposicions administratives d'anàloga naturalesa vigents...") constitueix informació pública, d'acord amb el que s'estableix en l'article 13 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, segons el qual s'entén per informació pública els continguts o documents, qualsevol que en siga el format o suport, que es troben en poder de l'Administració i que hagen sigut elaborats o adquirits en l'exercici de les seues funcions.

**Cinqué.** Que tal com fa constar el reclamant quant a la resposta a la seua sol·licitud d'accés, aquesta "presenta una fonamentació jurídica dejuna de referències concretes a les normes jurídiques o convenis administratius en què es basa, manca del peu de recursos preceptiu, no identifica l'òrgan que l'expedeix, no està signat d'una manera fefaent, etcètera. Tal és així, que, segons el seu parer de la posició més antiformalista assumible, pot considerar-ho un vertader acte administratiu, sinó una sort de comunicació informal mancada de valor jurídic com a acte finalitzador del procediment administratiu", per la qual cosa cal recordar a l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències el que s'estableix en l'article 20.2 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en virtut del qual: "seran motivades les resolucions que deneguen l'accés, les que concedisquen l'accés parcial o a través d'una modalitat diferent a la sol·licitada..." (en el mateix sentit es pronuncia l'article 17.4 de la Llei 2/2015 valenciana).

Per la seua part, l'article 88 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, en l'apartat 3 regula el contingut de les resolucions i estableix que: "Les resolucions contindran la decisió, que serà motivada en els casos a què fa referència l'article 35. Expressaran, a més, els recursos que contra aquesta siguen procedents, l'òrgan administratiu o judicial davant el qual hagueren de presentar-se i el termini per a interposar-los, sense perjudici que els interessats puguen exercitar-ne qualsevol altre que consideren oportú", i hauran de tindre en compte el que es disposa en l'article 20.5 de la Llei 19/2013, "les resolucions dictades en matèria d'accés a la informació pública són recurribles directament davant la jurisdicció contenciosa administrativa, sense perjudici de la possibilitat d'interposició de la reclamació potestativa prevista en l'article 24".

A més, les resolucions han de ser degudament notificades a les persones interessades en els termes previstos en els articles 40 i següents de la Llei 39/2015.

**Sisé.** Pel que fa a la informació sol·licitada i tornant a les al·legacions formulades per l'administració reclamada, d'aquestes podem extraure:

- Que la Unitat de la Policia Nacional adscrita a la Comunitat Valenciana depén orgànicament de la Direcció General de la Policia i funcionalment de la Generalitat Valenciana.
- Que a conseqüència d'aquesta dependència es regeix per la mateixa normativa que la resta dels cossos de la policia nacional.
- Que les instruccions i circulars són dictades per la Secretaria d'Estat de Seguretat i aplicables a tots els cossos i forces de seguretat de l'estat, independentment del lloc en què duguen a terme la seua actuació.
- Que correspon a la persona titular de la Secretaria d'Estat de Seguretat l'exercici de les funcions a què fa referència l'article 62 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, i en particular, la direcció, coordinació i supervisió dels òrgans directius dependents de la Secretaria d'Estat, sota la immediata autoritat de la persona titular del Ministeri, per a l'exercici de les funcions següents:

- a) La promoció de les condicions per a l'exercici dels drets fonamentals, en els termes establits en la Constitució Espanyola i en les lleis que els desenvolupen, especialment en relació amb la

llibertat i seguretat personals, la inviolabilitat del domicili i de les comunicacions, i la llibertat de residència i circulació.

b) L'exercici del comandament de les forces i cossos de seguretat de l'Estat, la coordinació i la supervisió dels serveis i missions que els corresponen.

**Seté.** L'Administració s'ha limitat bàsicament a dir que la Unitat de la Policia Nacional adscrita a la Comunitat Valenciana no té competències directes d'actuació quant a les circulars i instruccions, relatives a control de manifestacions i protestes massives, el control de les fronteres i la lluita contra les noves formes de terrorisme manifestat, que constitueixen l'objecte de la sol·licitud del reclamant. En aquest cas, davant l'absència de competències directes al·legades per l'administració reclamada, i en aplicació de l'article 19.4 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (d'ara en avant, LTAIPBG) segons el qual “quan la informació objecte de la sol·licitud, fins i tot trobant-se en poder del subjecte a qui es dirigeix, haja sigut elaborada o generada en la seua integritat o part principal per un altre, es remetrà la sol·licitud a aquest perquè decidisca sobre l'accés”, la Conselleria de Justícia, Interior i Administració Pública, o concretament l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències, hauria d'haver donat trasllat d'aquesta sol·licitud d'informació al subjecte que havia elaborat la informació objecte de la sol·licitud, que en aquest cas sembla ser la Secretaria d'Estat de Seguretat.

No obstant això, convé recordar que davant idèntiques sol·licituds d'accés s'ha manifestat ja el Consell Estatal de Transparència i Bon Govern en les seues resolucions R-0356/2019 i R-0282/2020, l'argument principal de les quals reproduïm a continuació: “...considerem que conèixer totes les instruccions i circulars sobre els protocols d'actuació de les forces de seguretat, més enllà de les que actualment ja són de coneixement públic, sí que pot posar en perill real, no merament hipotètic, la labor a realitzar per aquestes com a garants de la seguretat ciutadana, i resultar perjudicat el desenvolupament de les funcions que tenen encomanades. Referent a això, destaca que el mateix reclamant reconeix que els textos esmentats estableixen protocols complets d'actuació als agents de l'autoritat (donant un context, ordre i alternatives a l'ús de la força) tant de servei com fora de servei; detallen les obligacions de registre i informació que tenen en relació amb l'ús de la força; estableixen prelacions entre els diferents tipus d'armes per al seu ús segons les circumstàncies; normen el portament d'armes fora de servei; etcètera. És a dir, coneix i reconeix que la documentació sol·licitada té incidència directa en el desenvolupament de les actuacions policials i, en aqueix sentit, es tracta d'informació destinada als mateixos funcionaris policials perquè puguen realitzar la seua funció d'acord amb les degudes garanties per a ells mateixos, per als ciutadans, i també per a la seua pròpia efectivitat i eficàcia.

No obstant això, com hem assenyalat, els límits han de ser aplicats atés el perjudici derivat del coneixement de la informació que se sol·licita i l'interés superior que pugua haver-hi en el coneixement de les dades requerides. Realitzada una anàlisi del possible interés superior en l'accés enfront del mal que, segons el nostre parer, podria plausiblement derivar-se de l'accés, no n'és observada l'existència per aquest Consell de Transparència i Bon Govern que permeta desplaçar el límit invocat. En efecte, encara que les sol·licituds d'accés no han de ser motivades, en aquest cas sí que es fa, i això permet avaluar la petició i la posterior reclamació amb vista a ponderar si hi ha aquest interés superior, privat en aquest cas, que permeta entregar la informació requerida. Segons el nostre parer, no hi ha aquest interés superior, atés que el reclamant justifica la sol·licitud en la preparació d'una tesi doctoral sobre l'ús de la força per les forces i cossos de seguretat. Em propose estudiar la normativa nacional i internacional existent sobre la matèria per a confrontar-la, d'una manera objectiva i sistemàtica, amb la pràctica d'aquests cossos. No és aquesta una raó objectiva de gran importància suficient que permeta enervar l'aplicació del límit invocat. El coneixement d'aquestes normes de funcionament intern de les forces i cossos de seguretat ha d'ajustar-se a les que actualment es troben disponibles al públic en

general. En conseqüència, la reclamació ha de ser desestimada, en ser aplicable el límit contingut en l'article 14.1 e) de l'LTAIBG”.

**Huité.** No obstant això, en la pàgina web de la GVA respecte d'aquestes unitats de la policia consta la informació següent:

La Policia de la Generalitat va ser creada el 1992, en virtut de l'Ordre ministerial 9/1992, i va començar el seu funcionament el dia 1 de febrer de 1993, assumint les competències fixades en la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat. Actualment té una dependència funcional de la Conselleria de Governació de la Generalitat i orgànica del Ministeri de l'Interior, a través de la Direcció General del Cos Nacional de Policia dependent de la Secretaria de Seguretat d'Estat.

La Policia de la Generalitat actua sota el comandament dels seus caps naturals i compleix les ordres i directrius de les autoritats competents de la Generalitat davant les quals ret comptes de les seues actuacions, i quant a la normativa aplicable a aquestes unitats:

- Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat
- Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, de protecció de seguretat ciutadana.
- RD 221/1991, de 22 de febrer, pel qual es regula l'organització d'unitats del Cos Nacional de Policia, adscrita a les comunitats autonòmiques, i s'estableixen les peculiaritats del règim estatuari del seu personal.
- RD 1089/2000, de 9 de juny, pel qual es modifica l'article 8 del RD 221/1991.
- Ordre de 16 de setembre de 1992, per la qual es constitueix una unitat del Cos Nacional de Policia i s'adscriu a la Comunitat Valenciana.

Vist això, si la Generalitat Valenciana haguera emés alguna circular o ordre de caràcter general en relació amb el que ha sol·licitat el reclamant, aquestes hauran de ser facilitades al Sr. [REDACTED] llevat que del seu contingut poguera derivar-se algun perjudici per a la seguretat pública, o resulte aplicable qualsevol altre límit dels esmentats en els articles 14 i 15 de l'LGTBG.

**Nové.** Vist el que s'ha exposat, entenem que si bé d'una banda hem vist que la informació sol·licitada pel reclamant ha sigut elaborada pel Ministeri de l'Interior i que, per tant, se n'hauria d'haver donat trasllat a la Secretaria d'Estat de Seguretat, que és l'organisme competent per a facilitar la informació, d'altra banda, i en vista de l'actuació i les competències de la Policia Autonòmica Valenciana, també és possible, fins i tot probable, que s'hagen elaborat i emés directrius de caràcter general per part de les autoritats competents de la Generalitat, entre elles l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències, amb la qual cosa aquestes ordres, circulars o directrius haurien de ser facilitades al reclamant sempre que no resulten afectades per qualsevol dels límits dels articles 14 i 15 de l'LGTBG i que del seu contingut no derive cap perjudici per a la seguretat pública. I d'aquesta manera resoldrem la qüestió amb el doble sentit: desestimant aquelles informacions la competència de les quals resideix en el Ministeri de l'Interior i estimant aquelles altres, si n'hi haguera, la competència de les quals correspondria oferir a la Policia Autonòmica Valenciana.

## RESOLUCIÓ

Atenent els antecedents i fonaments jurídics descrits, la Comissió Executiva del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, acorda:

**Primer.** Desestimar la reclamació presentada pel Sr. [REDACTED] el 16 de setembre de 2020 per considerar que les instruccions, circulars i disposicions administratives sol·licitades són competència de la Secretaria d'Estat de Seguretat del Ministeri d'Interior.

**Segon.** No obstant això, si n'hi haguera alguna instrucció, circular o disposició administratives de caràcter general que haguera sigut emesa per la Policia de la Generalitat Valenciana i no resulte afectada per algun dels límits dels articles 14 i 15 de l'LGTBG, que es facilite al reclamant en el termini màxim d'un mes a comptar des de la notificació d'aquesta resolució.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es podrà interposar un recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, en el termini de dos mesos comptats des de l'endemà de la seua notificació, de conformitat amb el que s'estableix en els articles 10 i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

**EL PRESIDENT DEL CONSELL DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS  
A LA INFORMACIÓ PÚBLICA I BON GOVERN**

Ricardo García Macho