

Expedient núm. 164/2017

Resolució núm. 106/2018

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

COMISSIÓ EXECUTIVA

President:

Ricardo García Macho

Vocals:

Emilia Bolinches Ribera

Lorenzo Cotino Hueso

Carlos Flores Juberías

València, 21 de setembre de 2018

Reclamant: [REDACTED].

Subjecte contra el qual es formula la reclamació: Ajuntament de Loriguilla.

VISTA la reclamació número **164/2017**, interposada per [REDACTED] contra l'Ajuntament de Loriguilla, de la qual és ponent Lorenzo Cotino Hueso, s'adopta la següent

RESOLUCIÓ

ANTECEDENTS

Primer. El 20 de juliol de 2017 l'ara reclamant va sol·licitar a la Unitat de Transparència del Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació una "còpia de la proposta remesa per l'Ajuntament de Loriguilla que motiva la incoació de l'expedient de condecoracions, que finalitza amb la concessió de Creu i Creu de Plata, respectivament, de l'Orde del Mèrit Civil, atorgades en la Promoció d'Honors amb motiu de l'aniversari de la Constitució espanyola de 1978 a [REDACTED] (policia local) i a [REDACTED] i [REDACTED] (guàrdies civils)". El Ministeri va denegar-ne la sol·licitud d'acord amb l'article 19.4 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, per tractar-se d'informació "elaborada o generada en la seua integritat o part principal per altri".

El 10 de novembre va sol·licitar expressament aquesta informació a l'Ajuntament de Loriguilla. El 13 de desembre de 2017 va rebre notificació del decret de l'Alcaldia de l'Ajuntament de Loriguilla, en què denegava l'accés a la informació sol·licitada. En la resolució s'esmenta que, d'acord amb l'article 7.1 del Reial decret 2396/1998, que aprova el Reglament de l'Orde del Mèrit, la proposta de condecoració implica tot un seguit de dades personals, i s'hi aplica l'article 15 de la Llei 19/2013, en què se subratlla l'apartat 3.c, ja que es tindrà en compte "La major garantia dels drets dels afectats, en cas que les dades contingudes en el document puguen afectar-ne la intimitat o la seguretat, o es referisquen a menors d'edat." Per tant, es conclou que "la còpia de la proposta conté dades personals –residència habitual, domicili, lloc que ocupa i altres llocs exercits, entre d'altres– que poden afectar la intimitat dels afectats", per la qual cosa s'hi denega l'accés.

Segon. Com que no obté la informació sol·licitada, el 17 de desembre de 2017 va presentar una reclamació davant d'aquest Consell. En aquesta s'indica de manera expressa que "el meu únic interès com a sol·licitant és conèixer les dades contingudes en la proposta de l'Ajuntament de Loriguilla citada en relació amb l'"exposició detallada dels mèrits que fonamenten la petició", i en cap cas les dades personals dels condecorats, ni de tercers que puguen aparèixer en el document esmentat." I es requereix "l'accés a la informació, amb l'anonimització prèvia del document sol·licitat, eliminant-ne les dades de caràcter personal".

Així mateix, el reclamant assenyala que l'1 de març de 2017, l'Ajuntament de Loriguilla va

realitzar en acte públic el lliurament de les medalles esmentades, i que aquest acte i el seu contingut va ser difós per l'Ajuntament en les xarxes socials (Facebook) i en la web de l'Ajuntament (www.loriguilla.com). Així mateix, que el 14 de març de 2017 es va publicar en el diari comarcal *Infotur* una notícia relativa a aquest acte de lliurament de condecoracions, en el qual apareixien els noms i imatges dels condecorats, i la resta d'assistents a l'acte, i informació relativa als mèrits en els quals es fonamenta la condecoració.

Tercer. Aquest Consell va sol·licitar al·legacions a la Conselleria, que va emetre l'Ajuntament el 7 de febrer de 2018. L'Ajuntament hi indica que:

-“no coincideix el que s'ha sol·licitat a l'Ajuntament amb el que s'ha sol·licitat al Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern”, ja que ara es demana l'exposició "detallada dels mèrits que fonamenten la petició".

-Que la sol·licitant és germana d'un dels investigats en l' [REDACTED], respecte de la qual se segueixen diligències prèvies davant del Jutjat d'Instrucció número 2 de Lliria.

-Que, en tot cas, “realitzada la ponderació dels drets en conflicte [...] no es va considerar oportú facilitar-li'n una còpia”.

-Que en l'Ajuntament de Loriguilla hi ha total transparència i afegit que “encara que la sol·licitant és coneixedora dels motius [de la concessió], tenint en compte la documentació aportada en el seu escrit, si el Consell ho considera oportú, podrà facilitar-se-li l'exposició "detallada dels mèrits que fonamenten la petició".

Quart. Efectuada la deliberació de l'assumpte en diverses sessions d'aquesta Comissió Executiva, i sense que haja sigut possible complir el termini oportú a causa dels dèficits estructurals d'aquest òrgan, s'adopta la present resolució, amb 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 endavant, Llei 2/2015 valenciana), 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.

Es tracta, sens dubte, d'una sol·licitud d'informació pública davant d'un subjecte obligat que ha sigut, a més, expressament denegada per aquest.

Segons s'ha exposat en els antecedents, es va sol·licitar una “còpia de la proposta remesa per l'Ajuntament de Loriguilla que motiva la incoació de l'expedient de condecoracions, que finalitza amb la concessió de Creu i Creu de Plata, respectivament, de l'Orde del Mèrit Civil, atorgades en la Promoció d'Honors amb motiu de l'aniversari de la Constitució Espanyola de 1978 a [REDACTED] (policia local) i a [REDACTED] i [REDACTED] (guàrdies civils)”.

L'Ajuntament al·lega que l'objecte de petició s'ha modificat ulteriorment davant d'aquest Consell, ja que a la vista de la motivació de la denegació d'informació, el reclamant ha manifestat que sol·licita l'“exposició detallada dels mèrits que fonamenten la petició”, i en cap cas les dades personals dels condecorats, ni de tercers que puguin aparèixer en el document esmentat.” I es requereix “l'accés a la informació, amb l'anonimització prèvia del document sol·licitat, eliminant-ne les dades de caràcter personal”.

Doncs bé, de cap manera pot entendre's que s'ha produït un desviament de l'objecte del recurs ni de l'objecte d'informació sol·licitat, sinó que s'ha delimitat la informació sol·licitada precisament per a facilitar les possibilitats d'accés, i la documentació que se sol·licita, sens dubte, ja quedava compresa en la sol·licitud inicial. D'igual manera, la indicació de la possible anonimització de les dades personals és només un recordatori del que disposa la llei (art. 15.4 Llei 19/2013).

Segon. L'article 12 de la Llei 19/2013 estableix que “totes les persones tenen dret a accedir a la informació pública, en els termes que preveu l'article 105.b de la Constitució espanyola, que desplega

aquesta llei”. I, en sentit similar, l'article 11 de la Llei valenciana estableix que “Qualsevol ciutadà o ciutadana, a títol individual o en representació de qualsevol organització legalment constituïda, té dret d'accés a la informació pública, per mitjà d'una sol·licitud prèvia i sense més limitacions que les previstes en la llei. Per a l'exercici d'aquest dret no serà necessari motivar la sol·licitud ni invocar la llei”. De manera que, com s'ha vingut interpretant per diversa jurisprudència, i recentment pel Tribunal Suprem en la sentència 1547/2017 (de 16 d'octubre de 2017; recurs de cassació 75/2017), el dret d'accés a la informació pública es tracta d'un vertader dret públic subjectiu formulat de manera àmplia, de forma que els límits establits per la llei han de ser interpretats “de manera estricta, si no restrictiva” (FJ 4t, STS 1547/2017), i assenjala igualment que “els límits previstos s'aplicaran atenent un test del dany (de l'interés que se salvaguarda amb el límit) i d'interés públic en la divulgació (que, en el cas concret, no prevalga l'interés públic en la divulgació de la informació) i de forma proporcionada i limitada pel seu objecte i finalitat” (FJ 4t, STS 1547/2017).

Així mateix, aquest Consell ha proclamat aquest principi des de la resolució de l'expedient 18/2015 (28.10.2016, FJ 6é), especialment respecte de la necessària motivació i restricció als límits del dret i la interpretació restrictiva de les causes d'inadmissió, ja que operen com a restriccions:

“Sisé. Entre els estàndards internacionals del dret d'accés a la informació pública, destaca especialment el principi de “transparència màxima”, en virtut del qual l'abast del dret a la informació ha de ser tan ampli com la gamma d'informació i entitats respectives, així com els individus que puguen reclamar-ne el dret. Aquest principi cobra especial importància respecte dels límits del dret, ja que les restriccions han de ser les mínimes i [estar] sotmeses a un escrutini sever. Encara més, no ha d'obviar-se l'especial cura i deure de motivació que han de tindre els subjectes obligats per a acudir a les causes d'inadmissió. Una mala interpretació d'aquestes privaria de la suficient motivació d'un límit i la necessària ponderació que, sens dubte, ha de fer-se quan es tracta d'excepcions al dret d'accés a la informació per concurrència amb altres drets o béns o interessos.”

Així mateix, els límits al dret d'accés “hauran d'interpretar-se adequadament sota el principi de màxima transparència” (Res. exp. 29/2016, 10.3.2017, FJ 7é) i, en particular, s'ha afirmat quant als límits pel que fa a la protecció de dades i la necessària ponderació que exigeix l'article 15 de la Llei 19/2013, han de realitzar-se sota el principi de la màxima transparència (Res. 66/2016, 1.7.2017, FJ 6é).

Perquè sobre aquestes bases és procedent analitzar el cas present i les al·legacions formulades per l'Administració per a denegar-ne l'accés.

Tercer. L'Ajuntament afirma que la condecoració se sotmet al règim que estableix el Reial decret 2396/1998, que aprova el Reglament de l'Orde del Mèrit, i que, en virtut de l'article 7 d'aquest, la tramitació implica el tractament d'una sèrie de dades personals (“nom i cognoms de la persona proposada; nacionalitat, lloc i data de naixement, residència habitual i domicili, professió o lloc de treball que ocupe i altres llocs exercits, condecoracions que posseïska, si escau”). Així mateix, l'article 7.h requereix l'“Exposició detallada dels mèrits que fonamenten la petició”. Segons s'ha assenyalat, la sol·licitud davant d'aquest Consell assenjala que s'animitzen les dades personals oportunes i delimita respecte d'aquest últim aspecte.

Doncs bé, els mèrits que fonamenten la petició de condecoració són dades personals, en principi no sensibles, relatives als subjectes respecte dels quals es van condecorar finalment. A la vista de les circumstàncies concretes del cas, encertadament, l'Ajuntament encaixa l'anàlisi jurídica en l'article 15.3.d de la Llei 19/2013:

“3. Quan la informació sol·licitada no continga dades especialment protegides, l'òrgan al qual s'adreça la sol·licitud ha de concedir-ne l'accés amb la ponderació prèvia suficientment raonada de l'interés públic en la divulgació de la informació i els drets dels afectats les dades dels quals apareguen en la informació sol·licitada, en particular el seu dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal.

Per tal de dur a terme aquesta ponderació, l'òrgan esmentat prendrà particularment en consideració els criteris següents: [...]

“La garantia més gran dels drets dels afectats en cas que les dades contingudes en el document puguen afectar-ne la intimitat o la seguretat, o es referisquen a menors d'edat.”

Entre les circumstàncies del cas present, cal tindre en compte que l'1 de març de 2017 l'Ajuntament de Loriguilla va fer en acte públic el lliurament de les medalles esmentades, i que l'acte i el seu contingut va ser difós pel mateix Ajuntament en les seues xarxes socials (Facebook) i en la web de l'Ajuntament (www.loriguilla.com). Així mateix, que el 14 de març de 2017 es va publicar en el diari comarcal *Infoturia* una notícia relativa a aquest acte de lliurament de condecoracions, en el qual apareixien noms i imatges dels condecorats, i la resta d'assistents a l'acte, i informació relativa als mèrits en els quals es fonamenta la condecoració.

Així mateix, cal tindre en compte que segons assenyala l'Ajuntament, la sol·licitant –ara la reclamant– és germana d'un dels investigats en l'██████████, respecte a la qual se segueixen diligències prèvies davant del Jutjat d'Instrucció número 2 de Lliria.

Doncs bé, en raó d'aquestes circumstàncies, aquest Consell no considera com a punt de partida que es donen els paràmetres per a considerar que el dret d'accés a la informació exercit és una manifestació del contingut de la llibertat d'expressió i informació emparada per l'article 10 CEDH així com pel nostre article 20 CE. Seguint la STEHD de 8 de novembre de 2016, cas Magyar Hèlsinki Bizottság contra Hongria, especialment els apartats §158-169, relatius als elements que han de superar-se en cada cas concret per a considerar la màxima protecció del dret d'accés a la informació. Això és així, especialment, ja que a la qualitat del subjecte que sol·licita la informació –germana d'un implicat en operació policial davant dels tribunals–, que no és un agent vigilant de la democràcia, com puga ser un periodista, associació o ONG, investigador o referència en mitjans socials o electrònics.

La falta de motivació per la sol·licitant d'informació de l'interés concret en la informació sol·licitada no permet a aquest Consell determinar si pot haver-hi una altra connexió amb un dret fonamental que intensifique la protecció de l'accés a la informació pública sol·licitat. Així, no és possible inferir, per exemple, una connexió amb els drets de defensa i d'accés a la justícia en relació amb el germà de la sol·licitant. Sobre aquest tema, entre d'altres, poden seguir-se les nostres resolucions dels expedients 21/2016 (3.4.2017) i 66/2016 (1.7.2017).

Quart. Sense perjudici del que s'ha afirmat en el fonament anterior, que en el cas present no puga afirmar-se la protecció iusfonamental de l'accés sol·licitat, no obsta per a tindre en compte en la ponderació que cal efectuar l'interés públic en l'accés a la informació sol·licitat.

En el cas present, no cal obviar que la concessió de condecoracions a policies per la seua activitat, especialment quan tals condecoracions són expressament públiques, com a punt de partida, té interès públic. Cal recordar amb el Reial decret 2396/1998, que aprova el Reglament de l'Orde del Mèrit, que "L'Orde del Mèrit Civil va ser instituïda pel rei Alfons XIII, pel Reial decret de 25 de juny de 1926, per a premiar «les virtuts cíviques dels funcionaris al servei de l'Estat, així com els serveis extraordinaris dels ciutadans espanyols i estrangers en el bé de la Nació».

I, com disposa l'article 11, "L'Orde del Mèrit Civil té per objecte premiar els mèrits de caràcter civil, adquirits pel personal dependent d'alguna de les administracions públiques incloses en l'àmbit de la Llei 30/1992, o per persones alienes a l'Administració, que presten o hagen prestat serveis rellevants a l'Estat, amb treballs extraordinaris, iniciatives profitoses, o amb constància exemplar en el compliment dels seus deures."

I, segons es pot seguir de la informació de la web de l'Ajuntament (<http://www.loriguilla.com/ayuntamiento-entrega-medalla-merito-en-el-orden-civil-jefe-policia-local-guardia-civiles/>), "El Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació ha concedit la medalla al mèrit en l'Orde Civil a ██████████, ██████████ de la Policia Local de Loriguilla i a dos agents de la Guàrdia Civil per la seua valerosa participació en l'██████████."

Segons s'ha anticipat, com a punt de partida, l'activitat pública dels poders públics de reconeixement i valoració de les virtuts cíviques i serveis extraordinaris, per serveis rellevants, extraordinaris, profitosos o de l'exemplar compliment de deures, és una activitat d'inherent interès públic. D'un costat, pel caire positiu de les accions que porten al reconeixement per a la societat d'aquestes accions lloables. D'un altre costat, en general, és inherent a aquests reconeixements que se'n done la màxima difusió pública perquè la ciutadania compartisca el reconeixement d'accions tan lloables. Igualment, la mateixa actuació policial en una operació policial d'aquest tipus és informació de

rellevància i interès públic. Això, sense perjudici –i com es dirà– de les restriccions que puguin donar-se per raó de la seguretat dels policies o tercers, així com la reserva de les actuacions per a la investigació i acció de la justícia.

Però també, i així mateix, cal recordar que el dret d'accés a la informació reconegut en la Llei 19/2013 pretén –tal com s'indica en el preàmbul– possibilitar que l'acció dels responsables públics siga sotmesa a escrutini. Per a això, s'estableix que els ciutadans puguin arribar a conèixer, entre altres coses, com es prenen les decisions que els afecten. En això també rau l'"interès públic" existent, que determinada informació rellevant per a la presa de decisions públiques resulte accessible.

Per tant, cal reconèixer un important interès públic en la informació sol·licitada, sense perjudici que el sol·licitant no siga periodista, associació, investigador o referent dels mitjans socials.

Cinqué. En la ponderació que cal fer, i del revers, cal valorar "La major garantia dels drets dels afectats en cas que les dades contingudes en el document puguin afectar-ne la intimitat o la seguretat, o es referisquen a menors d'edat." I, en aquest punt, cal dir que l'Ajuntament no fa cap referència específica a en quina mesura puga estar en joc la intimitat o seguretat dels agents a qui va proposar i va motivar la condecoració. Simplement assenjala que "Ja que la resolució conté dades dels agents intervinents en les investigacions realitzades, no es va considerar oportú facilitar-li'n una còpia, una vegada efectuada la ponderació dels drets en conflicte."

La sol·licitud d'informació del reclamant se cenyeix a l'"Exposició detallada dels mèrits que fonamenten la petició" (art. 7 Decret regulador). L'Ajuntament assenjala en la web que el reconeixement és "per la seua valerosa participació en l'██████████."

En alguna mesura, cal tindre en compte la nostra resolució 39/2007 (20.04.2017), relativa a l'expedient 55/2017, sobre accés a dades de policies i d'actuacions policials. Com hi vam dir:

"És obvi que aquestes dades relatives a les actuacions policials queden, en general, especialment preservades d'acord amb l'article 15.1 de la Llei 19/2013, ja que poden quedar vinculades a l'àmbit d'"infraccions penals o administratives". Fins i tot, sense estar vinculades a aquest àmbit, especialment preservat de l'accés i coneixement alié, les dades de la ciutadania en els informes policials exigiria la ponderació de l'article 15.3 de la Llei 19/2013. I, encara amb caràcter genèric, pot dir-se que no s'hi adverteixen motius suficients perquè prevalga el dret d'accés a la informació del policia sol·licitant. [...] Ara bé, això no condueix, de cap manera, a la denegació de l'accés. No debades, la mateixa llei recorda que la solució de l'accés parcial [...] art. 15.4]. Així doncs, abans de la denegació de l'accés a la informació sol·licitada al·legant la protecció de dades de la ciutadania afectada, l'Administració bé pot facilitar els informes referits de serveis dissociant –ocultant, ometent– les dades personals de ciutadans que hi consten.

D'aquesta manera, a més es maximitza el dret del sol·licitant i el dels afectats. [...] En conseqüència, de nou, cal assenyalar que l'Administració, abans de la denegació de l'accés a la informació sol·licitada, bé pot facilitar els referits informes de serveis dissociant –ocultant, ometent– les dades personals de companys del sol·licitant, que hi consten.

Sisé. Més enllà del que s'ha analitzat en el fonament anterior sobre dades d'agents policials, l'Ajuntament no ha afirmat la possible concurrència de restriccions i límits d'acord amb l'article 14 vinculades a la "seguretat pública" (d), "La prevenció, investigació i sanció dels il·lícits penals, administratius o disciplinaris (e) o "Les funcions administratives de vigilància, inspecció i control." Es tracta de motius de restricció de l'accés a la informació, entre d'altres, que potser poden concórrer respecte de la informació sol·licitada. Tot i que l'Administració no ha afirmat la concurrència d'aquestes excepcions, resulta obvi que en facilitar la informació al reclamant d'acord amb la present resolució, hauran de facilitar-la parcialment en el cas que la informació puga revelar pautes d'actuació o operatives que per raó de la seguretat, investigació, etc. hagen de quedar alienes al coneixement general. Òbviament, la restricció de tals informacions ha de ser realitzada amb el principi de màxima transparència, per la qual cos no n'hi ha prou que de forma superficial o formal tals béns i interessos queden compromesos, sinó que queden afectats d'una manera rellevant."

Sisé. A partir d'això, no s'ha justificat prou la denegació de l'accés a la informació; encara més, el

mateix subjecte obligat sembla assenyalar que si s'haguera sol·licitat únicament la motivació de la sol·licitud de condecoració, l'hauria facilitada.

D'això, i també d'acord amb la informació de què disposa aquest Consell, no pot intuir-se que la informació sol·licitada sobre les motivacions de la sol·licitud de condecoració incloguen informació particular de l'activitat policial desenvolupada, que pugua comprometre la seguretat dels condecorats ni que pugua interferir en l'acció de la justícia en la seua investigació i judici de l'anomenada "██████████".

Per tant, és procedent reconèixer el dret d'accés del sol·licitant per tal que l'Ajuntament facilite la documentació en la qual s'anonymitzen totes les dades personals no requerides pel reclamant i que, en particular, s'incloga l'"Exposició detallada dels mèrits que fonamenten la petició" de la condecoració que va ser, finalment, atorgada. Tot això sense perjudici de la possibilitat que, si considera que hi ha motius justificats de dany a béns, com la seguretat dels implicats o informació reservada la facilitació de la qual pot entorpir la investigació judicial, pugua restringir-se alguns elements concrets de tal informació.

RESOLUCIÓ

D'acord amb els antecedents i fonaments jurídics descrits, la Comissió Executiva del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, acorda

ESTIMAR la reclamació i, en conseqüència, reconèixer el dret d'accés del sol·licitant per tal que l'Ajuntament facilite la documentació en la qual s'anonymitzen totes les dades personals no requerides per la reclamant i, en particular, s'incloga l'"Exposició detallada dels mèrits que fonamenten la petició" de la condecoració que va ser finalment atorgada en els termes del fonament jurídic sisé.

Contra la present resolució, que posa fi a la via administrativa, es podrà interposar recurs contenciós administratiu davant de 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 notificació, de conformitat amb 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