



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-025301

N/REF: R/0413/2018 (100-001120)

FECHA: 5 de octubre de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 11 de julio de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente RESOLUCIÓN:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó, el 13 de junio de 2018, al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de la Ley 19/2013, de 10 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) la siguiente información:

El expediente de concesión de la Medalla de Plata al Mérito Policial a [REDACTED] en 1977 y los méritos que se justifiquen para su concesión recogidos en ese expediente o cualquier otro documento

2. Mediante resolución de 25 de junio de 2018, la DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA del MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al solicitante en los siguientes términos:

(...)este Centro Directivo, en el ámbito competencial de la Policía Nacional, ha resuelto denegar el acceso a la información solicitada conforme al artículo 15.3 de la Ley de Transparencia, que dice: "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 (...)"

reclamaciones@consejodetransparencia.es



Esta denegación se ha fundamentado en base al artículo citado, una vez ponderado el interés público en la divulgación de la información y los derechos del afectado cuyos datos aparecen en la información solicitada, conforme a los criterios establecidos en la citada Ley de Transparencia, concretamente con el apartado "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 las alegaciones existentes al respecto aportadas por el afectado en las que cita concretamente: "Que el acceso solicitado infringe mi derecho a la protección de datos de carácter personal. Puesta en riesgo de mi propia integridad personal".

En este sentido hay que decir que facilitar la relación de méritos realizados por [REDACTED] durante su carrera policial, vulneraría su derecho fundamental a la intimidad consagrado en el artículo 18 de nuestra Constitución, que debe primar frente al derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos reseñado en el artículo 105 de la CE. En este sentido, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, tiene por objeto garantizar y proteger las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar.

Por otro lado, el conocimiento de estos datos pondría al afectado en un estado constante de inseguridad y ansiedad, que podría derivar en numerosos conflictos, vulnerando así el derecho fundamental consagrado en el artículo 17 de la CE, y por lo tanto su derecho a la seguridad personal, el cual debe manifestarse como el derecho de la persona a no soportar perturbaciones o desasosiegos procedentes de cualquier medida que atente contra su tranquilidad, ya que no debemos olvidar que si las personas responsables de hechos delictivos en los que el [REDACTED] participó como agente de la autoridad, cumpliendo las funciones de su cargo para garantizar la seguridad ciudadana, conocieran esa participación, podrían llevar a cabo acciones de represalia contra él, haciendo peligrar su integridad y la de otras personas, dado que en la relación de méritos figura información al respecto.

3. El día 11 de julio de 2018, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia Reclamación de [REDACTED] presentada al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que manifestaba lo siguiente:

(...)

Segunda.- La resolución deniega la información solicitada haciendo acopio de alegatos de dispar naturaleza y significación, que se mezclan sin hilazón para tratar de soportar la decisión denegatoria del derecho de acceso. Ni todos juntos, ni considerados individualmente, los alegatos empleados no justifican la decisión adoptada, abiertamente contraria a la regulación aplicable y rotundamente lesiva para el derecho de acceso a la información.



La resolución comienza invocando el artículo 15.3 de la Ley (debe subrayarse que el precepto parte de un supuesto –“cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos”- sobre la que la propia resolución posteriormente parece desdecirse, al aludir a la presunta existencia de datos sensibles o especialmente protegidos, lo que ya anticipa el sesgo evidente de la resolución) para indicar que, con base en dicho precepto, “se ha ponderado el interés público en la divulgación de la información y los derechos del afectado” (invoca el apartado d) del mismo artículo) aunque de la ponderación que se dice efectuada sólo queda la denominación.

Dicho lo cual, la resolución parece iniciar otro derrotero argumentativo, para sostener que el acceso a la información vulneraría el derecho fundamental a la intimidad del referido policía: “facilitar la relación de méritos realizados por [REDACTED] durante su carrera policial vulneraría su derecho fundamental a la intimidad.../...que debe primar sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”, invocando la LO 15/1999. Como es evidente, no existe una sola razón o explicación que justifique lo que sólo es una mera afirmación carente de fundamentación alguna.

Pero como el interés por denegar el acceso a la información era manifiesto, la resolución añade que, además, reconocer el acceso a la información vulneraría, ni más ni menos, que el derecho a la seguridad del citado policía. Un alegato novedoso en el ámbito de la transparencia: “el conocimiento de estos datos pondría al afectado en un estado constante de inseguridad y ansiedad que podría derivar en numerosos conflictos, vulnerando así el derecho fundamental” del artículo 17, “y por lo tanto su derecho a la seguridad personal, el cual debe manifestarse como el derecho de la persona a no soportar perturbaciones o desasosiegos procedentes de cualquier medida que atente contra su tranquilidad, ya que no debemos olvidar que si las personas responsables de hechos delictivos en los que el [REDACTED] participó como agente de la autoridad cumpliendo las funciones de su cargo para garantizar la seguridad ciudadana conocieran esta participación, podrían llevar a cabo acciones de represalia contra él, haciendo peligrar su integridad y la de otras personas, dado que en la relación de méritos figura información al respecto”.

Tercera.- El acceso a la información solicitada es procedente. El otorgamiento de una condecoración policial refleja el ejercicio de una potestad pública, adoptada por un poder público tras la tramitación de un procedimiento administrativo, en el que debe acreditarse al menos la concurrencia del supuesto de hecho, su subsunción en la regulación aplicable y la motivación o justificación de las razones que justifican la decisión que se adopta (cfr. al respecto la Ley 5/1964, de 29 de abril, sobre condecoraciones policiales). Además, entraña la disposición de recursos económicos públicos (en los casos en los que la condecoración lleva aparejada dotación económica). Basta esta descripción inicial para convenir en que se ajusta como la mano al guante en la fundamentación general de la Ley de Transparencia: “la transparencia, el acceso a la información



pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”.

Pero además las decisiones adoptadas en la materia son plenamente controlables, desde luego por la Jurisdicción, conforme a criterios de control de la discrecionalidad (la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Madrid de 1 de junio de 2017-recurso contencioso administrativo numero 958/2015- ha recordado que :”este marco jurídico es en el que el Ministro del Interior debe ejercer la facultad discrecional de concesión de las recompensas relacionadas y que, según el Tribunal Supremo, ha de hacerse ”respetando las premisas sentadas por la Ley ” , lo que ”no sólo supone observar el procedimiento establecido sino, también, atenerse a las conductas para las que es prevista cada una de las Cruces” (Sentencia de 25 de junio de 2007 , referida a condecoraciones de la Guardia Civil, pero plenamente aplicable a las policiales”). Pero también por otros cauces y medios, incluido el derecho de acceso a la información, que contribuyen decididamente a legitimar socialmente el ejercicio del Poder.

No está declarado por ninguna parte de nuestro Ordenamiento que las actuaciones tendentes al otorgamiento de condecoraciones son secretas. Si en el ámbito de las actuaciones existiesen derechos afectados, o informaciones que no deben facilitarse, podrán adoptarse decisiones que posibiliten el ejercicio del derecho de acceso conforme a las exigencias que derivan del principio de proporcionalidad, como ha explicado ya una extensa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, que ha recogido la propia Ley 19/2013, que, por cierto, la resolución recurrida no ha explorado adecuadamente, ya que se ha esmerado en seleccionar algún apartado que, forzosamente, pudiese al menos dotar de cierta apariencia de validez a la decisión adoptada. Debe facilitarse la información de la forma más extensa posible; si existen datos que afecten a la intimidad (el domicilio, por ejemplo) podrán suprimirse; o si existen descripciones de los hechos que pudiesen afectar a otros bienes o derechos dignos de protección jurídica (por ejemplo, la clave de acceso a una zona de seguridad, o los planos de un arma secreta) podrá, conforme al principio de proporcionalidad, suprimirse de la información. Pero en modo alguno justifica la denegación del acceso a la misma, que además permitiría crear una zona exenta de control, en la que no podría saberse, ni siquiera, si el policía beneficiado cumplía los requisitos para obtenerla, o las circunstancias concurrentes, o la motivación empleada.

Es evidente, en nuestro criterio, que la resolución es abiertamente lesiva del derecho de acceso a la información, y por ello debe revocarse y dejarse sin efecto.



Cuarta.- Sin perjuicio de lo anterior, es preciso poner de manifiesto que ninguno de los alegatos que se emplean en la resolución es admisible ni justificado, ni en términos generales ni en el caso concreto.

En modo alguno puede sostenerse, con rigor, que el derecho a la intimidad del policía beneficiado con una condecoración justifica la opacidad o el secreto de las actuaciones tendentes a su otorgamiento. Bastaría con su mera invocación para excluir del derecho de acceso a la información todos los expedientes de condecoraciones, en clara vulneración del artículo 105.b) CE. Pero igualmente justificaría que todas las actuaciones administrativas que tuviesen un destinatario o un interesado quedasen al margen del principio de transparencia porque todas afectarían a una mal entendida intimidad de los ciudadanos. El argumento empleado no es, en modo alguno, admisible.

Tampoco puede convenirse con el más que forzado alegato referido a la pretendida, e hipotética, vulneración del derecho a la seguridad del agente de la policía beneficiado por la condecoración. Viene a sostenerse que si los delincuentes que hubiese perseguido aquél se enterasen de que fue él, podrían tomar "acciones de represalia contra él" que a su vez podrían afectar su seguridad (nos detendremos sólo en esta formulación, ya que la que la resolución señala previamente, referida a que "el conocimiento de estos datos pondría al afectado en un estado constante de inseguridad y ansiedad que podría derivar en numerosos conflictos", resulta tan artificiosa e inverosímil que no precisa de análisis alguno) lo que justificaría la denegación del acceso. Un argumento que serviría, de nuevo, para convertir el derecho de acceso o el principio de transparencia en una lección de historia del derecho, inútil e inaplicable: cualquier decisión pública estaría al margen de la publicidad y de la transparencia por razones de seguridad en el sentido, tan novedoso como artificioso, empleado por la resolución. El otorgamiento de ayudas o subvenciones, porque podría incitar a la comisión de delitos contra el afortunado beneficiario; los procesos selectivos para el acceso al empleo público, porque podrían tomarse represalias; la adjudicación de contratos, la imposición de sanciones, las licencias, los exámenes, los nombramientos de responsables públicos; todo, cualquier actuación pública podría generar hipotéticamente consecuencias sobre la seguridad de su autor, de su grupo, de su entorno, del beneficiario de la decisión o del perjudicado por la misma. Aunque más bien el alegato retrotrae a los criterios de relación de causalidad, como los de K. Binding, superados hace décadas y que incluso producen cierta hilaridad en la actualidad. Un mero artificio o cortina de humo, que debe reprobarse expresamente por su falta de fundamento y por las consecuencias gravísimas para la efectividad del derecho de acceso, que también nosotros consideramos que debe tomarse en serio.

4. El día 16 de julio de 2018, se trasladó la documentación obrante en el expediente a la DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA, a través de la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DEL INTERIOR para que presentase las alegaciones oportunas. Tras ser reiterada la solicitud de alegaciones el 20 de agosto de 2018, el Departamento competente remitió escrito de alegaciones con entrada el 22 de agosto en el que indicaba lo siguiente:



(...)

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el criterio interpretativo C/100212015 de fecha 24 de junio de 2015, se pronunció sobre la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información. En dicho criterio hace referencia al artículo 15 de la Ley de Transparencia, estableciendo un proceso de aplicación de normas, donde establece una serie de fases o etapas sucesivas(...)

Por lo tanto, y a tenor de lo anteriormente reseñado, nos encontraríamos ante la ponderación 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: propuesta en el apartado 3 del artículo 15 de la Ley de Transparencia, dado que no cabe ninguna duda que los datos que se solicitan no son especialmente protegidos, ya que no se refieren a ideología, afiliación sindical, religión etc ..., ni tampoco datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano, ni con la identidad de una persona beneficiaria de la condecoración, englobando este último caso dentro del término datos meramente identificativo y que ya conoce la peticionaria, sino que solicita textualmente: "El expediente de concesión (. . .) y los méritos que se justifiquen (. . .).

En este punto, en aplicación del apartado d) del artículo 15.3 que dice: "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", es por lo que claramente, la difusión de los datos contenidos en la relación de méritos que conforman el expediente de concesión pueden afectar, por un lado a su intimidad, como derecho vinculado a la esfera más reservada de las personas, por pertenecer a su esfera más privada y vinculada con la dignidad, incluso a las personas más expuestas al público, y por otro, a su seguridad, como derecho de la persona a no soportar perturbaciones o desasosiegos procedentes de cualquier medida que atente contra su tranquilidad.

En este sentido, el afectado presentó un escrito de alegaciones manifestando su oposición expresa para poder facilitar la relación de méritos realizados, que consta en otro expediente sobre el mismo asunto, en el que reseñaba textualmente: "No cabe duda, que el conocimiento conjunto de los méritos y servicios que han servido como precedentes a la condecoración en cuestión podría implicar la puesta en riesgo de mi propia integridad personal".

Este riesgo, no es hipotético, sino real, ya que el clima existente actualmente en la sociedad sobre este asunto, ha enfrentado a dos partes de la de la misma, lo que podría derivar en acciones violentas por parte de individuos radicales por diversos motivos contra la persona del afectado, ya que en la relación de méritos se pone de manifiesto las intervenciones policiales en las que participó en su carrera profesional."



5. Recibido el escrito de alegaciones y a la vista del mismo, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procedió a la apertura de trámite de alegaciones al amparo del art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En la respuesta al indicado trámite, la interesada, en escrito de entrada el 1 de octubre, señaló lo siguiente:

Primera.- En las alegaciones no existe una sola razón, argumento o motivo que justifique la denegación del ejercicio del derecho de acceso. Realmente lo único que afirma el autor de las mismas es que el Ministerio cumplió la Ley y por ello debe considerarse que su actuación fue conforme a Derecho, esto es, una mera ratificación en la decisión inicial. Porque en las alegaciones ni siquiera se emplea un argumento, ni se razona, ni en definitiva se motiva: se ha limitado a transcribir, en las cinco páginas que lo forman (la solicitud, la respuesta, lo que dice el artículo 15, el criterio interpretativo de 24 de junio de 2015, y lo que “el afectado” manifestó en el escrito de alegaciones que presentó, oponiéndose porque la difusión de la información afectaría a su intimidad (“como derecho vinculado a la esfera más reservada de las personas, por pertenecer a su esfera más privada”), por afectar a su seguridad (“como derecho de las personas a no soportar perturbaciones o desasosiegos procedentes de cualquier medida que atente contra su tranquilidad”) y porque “el conocimiento conjunto de los méritos y servicios que han servido como precedentes a la condecoración en cuestión podría implicar la puesta en riesgo de mi propia integridad personal”, añadiendo un último párrafo, que se inicia sin comillas y se cierra con comillas, que parece formar parte de las alegaciones del interesado, y no del Secretario General Técnico (y si no fuese así debería declararse expresamente, por la relevancia que tiene y la toma de posición que entraña desde la perspectiva del Departamento ministerial) en el que se sostiene: “Este riesgo no es hipotético, sino real, ya que el clima existente actualmente en la sociedad sobre este asunto, ha enfrentado a dos partes de la de la (sic) misma, lo que podría derivar en acciones violentas por parte de individuos radicales por diversos motivos contra la persona del afectado, ya que en la relación de méritos se pone de manifiesto las intervenciones policiales en las que participó en su carrera profesional”.

Segunda.- La información solicitada se refiere a la justificación del otorgamiento de una condecoración a un policía. He explicado en la reclamación que, conforme a la Ley de Transparencia y a la jurisprudencia citada, es preciso motivar o explicar las razones que justifican el otorgamiento de una distinción o reconocimiento.

No parece, objetivamente, que resulte difícil hacerlo: basta con reflejar las razones o motivos que justificaron el otorgamiento de la condecoración. Es importante, desde la perspectiva del derecho de acceso a la información y lo que ello significa (lo refleja bien la Exposición de Motivos de la Ley 19/2013) para evitar que al socaire del ejercicio de la potestad pública se adjudiquen reconocimiento y méritos sin razón alguna, discriminando a otros potenciales



candidatos o simplemente adoptando decisiones arbitrarias. Es evidente que el otorgamiento de una condecoración no es automático ni el resultado de un sorteo, sino la consecuencia de la concurrencia de determinados méritos y su valoración, ponderada en términos adecuación.

Esa información es, justamente, la que se hurta en este caso. A la fecha, y en lo que consta en las actuaciones, nadie sabe ni puede saber si la condecoración al policía fue el resultado de una adecuada valoración de unos méritos existentes, el fruto de la casualidad o el resultado de una arbitrariedad, de una decisión discriminatoria o eventualmente delictiva.

Tercera. El planteamiento del Ministerio aboca necesariamente a sostener la existencia del secreto en todos los expedientes de otorgamiento de condecoraciones a policías, ya que la relación de méritos en cualquier expediente para condecorar a un policía por su actividad profesional recogerá "las intervenciones policiales en las que participó en su carrera profesional", empleando la formulación de las alegaciones remitidas. De forma que se habría encontrado la fórmula mágica para excluir del derecho de acceso a la información toda, absolutamente toda, la referida al otorgamiento de condecoraciones policiales.

Es evidente que los mismos alegatos que emplea el Ministerio (se afecta a la intimidad –"la esfera más reservada de las personas"-, a la seguridad –debe protegerse "su tranquilidad"- y la integridad personal) permitirán blindar la información referida a retribuciones de empleados públicos (al menos, los que ganen mucho), deliberaciones de tribunales o comisiones de oposiciones, concursos o exámenes en general, otorgamiento de subvenciones, adjudicación de contratos o licencias, o cualesquiera otras actuaciones públicas deberán quedar excluidas del derecho de acceso porque todas, sin excepción, afectan a la intimidad de los intervinientes (parece que no debe haber nada más íntimo que la decisión personal de a quién aprobar o suspender en un proceso selectivo, de otorgar o denegar una subvención, o de a qué empresa adjudicar o no un contrato o una licencia), a su seguridad (en cualquiera de los casos cualquier conocimiento de la información perturbaría, a buen seguro, su tranquilidad, personal e incluso de espíritu) y por supuesto a su integridad personal, ya que nadie puede asegurar que se puedan producir actos violentos por cualquiera de los afectados por cualquiera de las decisiones que se hubiesen adoptado.

Realmente, un despropósito y un vano intento de acabar con el derecho de acceso a la información y en general con el principio de transparencia. Tan burdo que produce cierto rubor intelectual.

Cuarta.- Es exigible que el Ministerio facilite el acceso a la información, reflejando los criterios que determinaron el otorgamiento de la condecoración. Y si, conforme a las exigencias del principio de proporcionalidad, resulta que algún dato concreto pudiera afectar a algún derecho (no desde luego la intimidad ni la



seguridad, que se invocan como *flatus vocis*) podrá tacharse el nombre del afectado o de la operación, ya que es igualmente exigible justificar las razones, concretas, que justificarían la aplicación de excepciones o restricciones al principio general de acceso a la información, desde luego en un asunto tan relevante para la opinión pública. Que, por cierto, no puede ser criminalizada, como parece intentar el escrito de alegaciones que se ha remitido al sostener que en “este asunto” se han enfrentado “dos partes” de la sociedad y que “podrían derivar acciones violentas por parte de individuos radicales por diversos motivos” (por supuesto, no se explica ni precisa qué dos partes de la sociedad se han enfrentado, qué individuos radicales, si de alguno se tiene noticia, podrían actuar violentamente, por qué motivos podría hacerlo, y sobre todo, más allá de que tenga noticias y esté obligado a intervenir o a prevenir, cómo se explica o justifica que exista relación de causalidad entre el acceso a la información solicitada con la producción de tan belicosa situación social.

La pregunta final es más preocupante: ¿qué se estará tratando de ocultar, y por qué tanto interés en ocultar la información a la sociedad, que, frente a lo que sostiene la Exposición de Motivos de la Ley, el escrito de alegaciones la considera como inmadura y en la que germinan los comportamientos violentos y delictivos. Recordaremos los primeros párrafos de la Exposición de Motivos de la Ley, que han recogido y asumido numerosas sentencias:

“Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.



2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *“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”*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. Entrando ya en el fondo del asunto, debemos recordar que el objeto de la solicitud es conocer el expediente por el que se concedió la medalla de plata al mérito policial a determinado funcionario del Cuerpo Nacional de Policía y, en concreto, los méritos en los que se justificase dicha concesión.

A este respecto debe señalarse primeramente que la concesión de este tipo de distintivos se regula en la Ley 5/1964, de 29 de abril, sobre condecoraciones policiales cuyo artículo quinto dispone lo siguiente:

Para conceder la Medalla de Oro o de Plata al Mérito Policial, según los casos, será preciso que concurra en los interesados alguna de las condiciones siguientes:

a) Resultar muerto en acto de servicio o con ocasión de él, sin menoscabo del honor; ni por imprudencia, impericia o accidente.

b) Resultar con mutilaciones o heridas graves de las que quedaren deformidad o inutilidad importante y permanente, concurriendo las mismas condiciones señaladas en el párrafo anterior.

c) Dirigir o realizar algún servicio de trascendental importancia, que redunde en prestigio de la Corporación, poniendo de manifiesto excepcionales cualidades de patriotismo, lealtad o abnegación.

d) Tener una actuación ejemplar y extraordinaria, destacando por su valor, capacidad o eficacia reiterada en el cumplimiento de importantes servicios, con prestigio de la Corporación.

e) Realizar, en general, hechos análogos a los expuestos que, sin ajustarse plenamente a las exigencias anteriores, merezcan esta recompensa por implicar méritos de carácter extraordinario.

También es necesario destacar que la indicada norma indica, en sus artículos octavo y décimo lo siguiente:



Cuando las citadas condecoraciones se otorguen a funcionarios dependientes de los Cuerpos y Organismos señalados en el artículo cuarto de la presente disposición y cuyos haberes aparezcan consignados en los Presupuestos Generales del Estado, llevarán siempre anejas las pensiones que se indican, proporcionales al sueldo del empleo que disfrute el funcionario en el momento de su concesión, o del que vaya alcanzando en lo sucesivo:

Medalla de Oro: Veinte por ciento,

Medalla de Plata: Quince por ciento.

Cruz con distintivo rojo: Diez por ciento.

La Cruz con distintivo blanco no llevará aneja pensión.

En ningún momento se tomará como base para regular dichos porcentajes sueldo inferior al asignado para la categoría de Sargento primero del Cuerpo de Policía Armada, cuando los condecorados pertenezcan a este último Cuerpo o al de la Guardia Civil; tampoco dicha base podrá ser inferior al sueldo señalado a la categoría de Auxiliar Mayor de tercera clase, cuando se trate de funcionarios del Cuerpo Auxiliar Femenino de Oficinas de la Dirección General de Seguridad.

Si los premiados con estas condecoraciones no pertenecen a los Cuerpos indicados en el párrafo primero del presente artículo, se les podrá conceder las mismas, bien con carácter exclusivamente honorífico o bien asignándoles alguna de las pensiones anuales que se especifican en el artículo quinto del Decreto de dieciocho de junio de mil novecientos cuarenta y tres, según la condecoración concedida, y conforme se determine en la Orden de concesión.

Artículo noveno.

Los beneficios señalados en el artículo anterior tendrán carácter vitalicio y serán acumulables para el caso de concederse dos o más condecoraciones de las establecidas en la presente disposición.

En el caso de que dichas recompensas se concedan a funcionarios muertos en acto de servicio o a consecuencia del mismo, se aplicará lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley de quince de mayo de mil novecientos cuarenta y cinco. Cuando la persona muerta en estas circunstancias no tenga la consideración de funcionario también le será de aplicación lo dispuesto para éstos.

Es decir, puede concluirse que la concesión de este tipo de condecoraciones tiene su origen en la concurrencia de unos méritos determinados y que gran parte de



ellas, al menos la relativa al caso que nos ocupa, conlleva la percepción de una pensión económica.

4. Por otro lado, ha de recordarse igualmente que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya ha tenido ocasión de analizar con anterioridad las cuestiones planteadas en el expediente que ahora nos ocupa.

En efecto, en la reclamación R/0490/2015 se acordó desestimar el acceso a la información solicitada, coincidente como decimos con la que ahora se solicita, en base a argumentos que, por economía procesal, damos aquí por reproducido.

No obstante, también ha de señalarse, como bien conoce el MINISTERIO DEL INTERIOR al ser el precedente un expediente que también le concernía, la resolución dictada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno fue recurrida y objeto de dos pronunciamientos judiciales cuya contundencia no puede ponerse en cuestión.

Así, la Sentencia nº 162/2016, del Juzgado central de lo contencioso-administrativo nº 10 de Madrid dictada en el PO 26/2016 razona lo siguiente:

(...)

La Ley 5/1964, de 29 de abril, sobre condecoraciones policiales, establece en su artículo sexto las condiciones que han de tomarse en consideración para la concesión de la Cruz al Mérito Policial con distintivo rojo, en concreto las siguientes: "...a) Resultar herido en acto de servicio o con ocasión de él, sin menoscabo del honor, ni por imprudencia, impericia o accidente. b) Participar en tres o más servicios, en los que, mediando agresión de armas, concurren las circunstancias del apartado anterior, aunque no resultara herido el funcionario. c) Realizar, en circunstancias de peligro para su persona, un hecho abnegado o que ponga de manifiesto un alto valor en el funcionario, con prestigio para la Corporación o utilidad para el servicio. d) Observar una conducta que, sin llenar plenamente las condiciones exigidas para la concesión de la Medalla al Mérito Policial, merezca especial recompensa, en consideración a hechos distinguidos y extraordinarios en los que haya quedado patente un riesgo o peligro personal..."

El precepto se refiere a actuaciones o conductas ya consumadas y, por lo tanto, no puede darse el riesgo a que hace referencia el Consejo. El beneficiario de la Cruz ya ha resultado herido cuando se le propone para ella, ya ha participado en los tres o más servicios, en los que se produjo agresión con armas, ha realizado el hecho abnegado y ha observado la conducta a que se refiere la ley.(...)

La información a la que pretende acceder el demandante es necesaria para comprobar si se han cumplido las previsiones normativas para la concesión de la recompensa y, en consecuencia, para discernir si la Administración se ha movido dentro del ámbito de discrecionalidad que a estos efectos se le reconoce sin incurrir en arbitrariedad y, finalmente, quien la solicita tiene reconocida su intervención en el proceso y representa y defiende los intereses profesionales de los integrantes del Cuerpo Nacional de Policía, por lo que la ponderación a que se refiere el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, se resuelve en la



clara procedencia de que se conceda el acceso solicitado, que tiene por objeto una información pública con relevancia de la misma naturaleza pues, entre otras cosas, tiene trascendencia presupuestaria, ajustándose a los criterios establecidos en el precepto. En el preámbulo de la Ley 5/1964 se afirma que se modifica la normativa vigente a fin: "...de disponer de un instrumento legal adecuado, dotado de la necesaria flexibilidad que permita premiar a quienes observen las virtudes de patriotismo, lealtad y entrega al servicio en el más alto grado, y que, al mismo tiempo, fomente la interior satisfacción y estímulo en todos los funcionarios de la Policía Gubernativa...", **satisfacción y estímulo que difícilmente se pueden alcanzar si se oculta la razón de la concreta concesión las recompensas.**

Por otro lado, Recurrída en apelación el indicado pronunciamiento judicial, la Audiencia Nacional, en sentencia de 17 de abril de 2017 (recurso de apelación 13/2017) afirmó lo siguiente:

(...)

La sentencia impugnada, en esencia, estima el recurso contencioso administrativo, anula la resolución impugnada y reconoce la petición de información solicitada al considerar que el sindicato recurrente tiene derecho a obtener la información solicitada, consistente en acceder a los expedientes de las personas que han obtenido las condecoraciones consistente en las propuestas de ingreso en la orden Policial con distintivo rojo previstas en el art.60 de la Ley 5/1964, de 29 de abril, las cuales conllevan el reconocimiento de los derechos económicos correspondientes.

SEGUNDO.- Aceptando íntegramente los razonamientos jurídicos expuestos por el órgano Judicial de 1ª Instancia en su acertada sentencia debemos rechazar los argumentos expuestos en el recurso de apelación, que vienen a ser en esencia, los argumentos expuestos en vía administrativa para denegar el acceso a los expedientes de reconocimiento de dichas condecoraciones.

En primer lugar, se afirma el carácter discrecional que tiene el otorgamiento de dichas condecoraciones, conforme a la sentencia de la Sección 5ª de esta Sala de fecha 11 de noviembre de 2.015, nº346. Pero lo cierto es que dicha consideración no desvirtúa los argumentos expuestos por el Juez a quo para otorgar el mencionado acceso a dichos expedientes o historiales policiales, teniendo en cuenta que **ni afecta a datos personales de los adjudicatarios de dichos méritos ni tampoco implica que se ponga en situación de inseguridad a dichos beneficiarios, como tampoco que pueda poner en peligro las operaciones iniciadas en las que se han otorgado esos méritos.** Tal carácter discrecional no conlleva que el sindicato deje de tener acceso a los mencionados expedientes si ello responde, como ha acreditados a los fines perseguidos por dicho sindicato y tales condecoraciones tiene efectos presupuestarios (...)el art.13 de la Ley de Transparencia 19/2013 lo que obliga es a realizar una adecuada ponderación de los intereses en conflicto; ponderación debidamente realizada por el Juez a quo, en el sentido de que resulta procedente dicho acceso a dichos historiales o expedientes de concesión de dichos méritos policiales. Y en este sentido ha de indicarse que si la Ley 19/2013 ha venido a facilitar y hacer eficaz el derecho a la información de los ciudadanos sin necesidad de motivar la solicitud



de información, es decir, la acreditación de un interés legítimo (art.17.3), como se deducía del viejo art.35.h y 37 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre del PAC, lo que no puede entenderse es que la petición realizada por la apelada pueda ser de peor condición bajo la vigencia de la Ley 19/2013 –a la que hubiese tenido acceso, acreditando dicho interés legítimo- que bajo la vigencia de la Ley 19/2013, no siendo ése el espíritu de esta Ley.

5. Teniendo en cuenta lo anterior, no podemos sino concluir que el acceso a los méritos que llevaron a la concesión de una medalla al mérito policial que en numerosos supuestos y sin duda es así en el caso que nos ocupa, conlleva una percepción económica, además de ser avalada por los Tribunales de Justicia puede afirmarse que entronca con el espíritu de la LTAIBG que se recoge en su Preámbulo *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

En este sentido, no puede tampoco dejarse de lado que la ley se basa primordialmente en la rendición de cuentas de los poderes públicos respecto de sus decisiones y que, a este respecto, los ciudadanos están legitimados para pedir información sobre cuestiones y materias que les son de interés. Es indudable que la medalla al mérito policial por la que se interesa la hoy reclamante ha sido objeto de atención no sólo por parte de los medios de comunicación sino por ciudadanos que quieren conocer y, derivado de ello, controlar la actuación pública. Tal es el objeto de la LTAIBG.

Así, y tal como afirman los pronunciamientos judiciales destacados, sin perjuicio de la discrecionalidad que puede estar presente en las condecoraciones policiales, la misma no puede convertirse en arbitrariedad y escapar de todo conocimiento y control.

6. En definitiva, por todos los argumentos y razonamientos expuestos, la presente reclamación debe ser estimada y el MINISTERIO DEL INTERIOR debe proporcionar a la reclamante la siguiente información:
 - *El expediente de concesión de la Medalla de Plata al Mérito Policial a [REDACTED] en 1977 y los méritos que se justifiquen para su concesión recogidos en ese expediente o cualquier otro documento*



III.RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 11 de julio de 2018, contra resolución de la DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA (MINISTERIO DEL INTERIOR) de 25 de junio de 2018.

SEGUNDO: INSTAR a la DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA (MINISTERIO DEL INTERIOR) a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a la DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA (MINISTERIO DEL INTERIOR) a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

