



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-006132
N/REF: R/0258/2016
FECHA: 8 de septiembre de 2016

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] el 13 de junio de 2016, 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] [REDACTED] presentó con fecha 20 de abril de 2016, solicitud de acceso al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), dirigida al MINISTERIO DEL INTERIOR, en la que solicitaba la siguiente información:

- *Desde la Fundación ¿Hay Derecho? nos gustaría saber qué personas han sido nombradas comisarios honorarios en la última legislatura.*

2. Con fecha 4 de mayo de 2016, el MINISTERIO DEL INTERIOR dictó Resolución por la que comunicaba a [REDACTED] lo siguiente:

Comisarios Honorarios nombrados en la última Legislatura (X legislatura)

- a) 148 personas pertenecientes a la Policía Nacional.*
- b) 7 personas ajenas a la Policía Nacional.*

ctbg@consejodetransparencia.es



3. El 13 de junio de 2016, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, escrito de Reclamación de [REDACTED] de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en el que manifiesta lo siguiente:

La intención de nuestra previa solicitud de información, de fecha 20-04-2016, era conocer la identidad concreta de las personas que han sido nombradas Comisarios Honorarios en la última legislatura. Sin embargo, (...), únicamente se nos facilitó una cifra numérica de los comisarios nombrados, sin darnos su respectiva identidad.

Por ello, la finalidad de esta reclamación es que se nos indique expresamente el nombre y los apellidos de las 7 personas ajenas a la Policía Nacional que fueron nombrados Comisarios Honorarios en la última legislatura.

La base jurídica de la presente reclamación es la Ley 19/2016 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; en concreto, los artículos 12 y 13, en los que se establece el derecho que asiste a todas las personas a tener acceso a la información pública.

Asimismo, considerando que la información relativa al nombramiento de Comisarios Honorarios, debería ser publicada, el mero hecho de no hacerla y tener que solicitarla a través del portal de la transparencia, supone un incumplimiento de los preceptos relativos al buen gobierno, fijados por la mencionada ley.

Dado que la información que se nos ha facilitado hasta el momento dista mucho de la que tenemos derecho a obtener como ciudadanos, además de incumplir con la obligación de transparencia de las administraciones públicas, debe procederse a estimar la presente reclamación, y, por ende, otorgarnos la información solicitada, consistente en la identidad (nombres y apellidos) de las siete personas ajenas a la Policía Nacional fueron nombrados Comisarios Honorarios durante la última Legislatura (X legislatura).

4. El Consejo de Transparencia remitió los documentos obrantes en el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR para que formulara alegaciones, que consistieron en las siguientes:

La condición de honorario de la Policía Nacional se regula en la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional. Esta ley prevé en su artículo 86 la posibilidad de otorgar la distinción de funcionario honorario de la Policía Nacional a los funcionarios: policiales en el momento de pasar a la jubilación y a personas que, no habiendo pertenecido al citado cuerpo, se hubieran distinguido por los merecimientos contraídos en virtud de la labor realizada a favor del mismo.

Con fecha 4 de mayo de 2016, mediante resolución del Director General de la Policía se concedió el acceso a la información solicitada por el Sr. Lario Ruiz a través del Portal de Transparencia, conforme a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, entendiéndose que lo que se solicitaba era el número de personas que habían sido nombradas Comisarios Honorarios en la última legislatura, y no la identidad concreta de las personas que habían recibido el citado nombramiento,



como se expone en la reclamación presentada ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En base a lo anterior y una vez analizada la reclamación, el Ministerio del Interior entiende que la nueva información solicitada contiene datos personales de personas físicas identificadas o identificables que se encuentran garantizados y protegidos por el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter personal, por lo que se debe denegar el acceso a los mismos tal y como han sido reclamados, conforme al artículo 15 de la Ley de Transparencia.

En este sentido y en virtud del apartado 3 del citado artículo, una vez ponderado el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados de conformidad con el criterio establecido en el apartado d) del citado apartado, que establece "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 (...), este Departamento Ministerial, entiende que facilitar el nombre y apellidos de las personas nombradas Comisarios Honorarios afecta a su intimidad y seguridad, prevaleciendo la protección de los datos personales sobre el interés público.

Asimismo hay que reseñar el criterio de aplicación establecido conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y la Agencia Española de Protección de Datos (AGPD) a la solicitud 1/2015 de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA) donde se expone: "(...) cuando la información no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos o la intimidad", como es este el caso.

Por último, señalar que lo anteriormente expuesto sigue el criterio interpretativo del CTBG con referencia CI/004/2015 de fecha 25 de julio de 2015, punto 3, aplicación del artículo 15 de la LTAIBG.

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, la Presidenta 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 Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno 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”*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En cuanto al fondo de la cuestión debatida, procede en primer lugar el análisis del marco jurídico que se aplica a los nombramientos por los que se interesa el solicitante, es decir, el ascenso a Comisario Honorario.

La Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional dispone en su artículo 86- Funcionarios y miembros honorarios- lo siguiente.

1. Podrá otorgarse la distinción de funcionario honorario de la Policía Nacional, con la categoría que se poseyera al cesar en el servicio activo, a los funcionarios del citado cuerpo que lo soliciten en el momento de pasar a la jubilación, siempre que se hubiesen distinguido por una labor meritoria y una trayectoria relevante, y hubiesen prestado como mínimo treinta y cinco años de servicios efectivos y carezcan en su expediente profesional de anotaciones desfavorables sin cancelar, en los términos que reglamentariamente se determinen.

2. La distinción de miembro honorario de la Policía Nacional podrá otorgarse a aquellas personas que, no habiendo pertenecido al citado Cuerpo, se hubieran distinguido por los merecimientos contraídos en virtud de la labor realizada a favor del mismo.

Si bien respecto de los ascensos honoríficos- categoría distinta a la que es objeto de la solicitud de información- la mencionada norma dispone expresamente en su artículo 85 que *en ningún caso, los ascensos concedidos con carácter honorífico llevarán consigo efectos económicos, ni serán considerados a los efectos de derechos pasivos*, nada se dice respecto de la distinción como miembro honorario. No obstante, es precisamente la ausencia de disposición específica que indique si dicha distinción conlleva algún tipo de reconocimiento económico, además de las especiales características de esa distinción que, como su propio nombre indica, se dirige a miembros del Cuerpo Nacional de Policía que cesen en el servicio activo debido a la trayectoria desarrollada o a los no pertenecientes al Cuerpo pero también en virtud de su relación con el mismo, lo que permite concluir que dicha distinción no conlleva ningún tipo de reconocimiento de carácter económico.



4. Sentado lo anterior, procede analizar la respuesta proporcionada a la solicitud que presentó el hoy reclamante.

A este respecto, el MINISTERIO DEL INTERIOR indica en su escrito de alegaciones que de los términos de la solicitud entendió que el objeto de la misma era el número de distinciones de Comisario Honorario realizadas. No obstante, este Consejo de Transparencia no puede estar de acuerdo con esta afirmación toda vez que, a nuestro juicio, los términos de la solicitud son claros: *nos gustaría saber qué personas (no cuántas) han sido nombradas comisarios honorarios en la última legislatura.*

Teniendo en cuenta lo anterior, dado que no se respondió con la identidad de los nombrados (que parece se limitan a los que no forman parte del Cuerpo Nacional de Policía, ya que es a esta información a la que únicamente se refiere el escrito de reclamación) y que se trata de información de carácter personal, procede analizar la incidencia en el derecho a la protección de datos de carácter personal derivada del acceso solicitado de acuerdo con las reglas previstas en el artículo 15 de la LTAIBG.

Dicho precepto dispone lo siguiente:

1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

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



en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

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

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

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

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

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

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

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

Analizada la disposición anterior, podemos concluir que la información que se solicita no viene referida a datos de carácter especialmente protegidos- dado que por lo que se interesa el solicitante es el nombre y apellidos del condecorado-

Por otro lado, tampoco se trata de datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, por cuanto entendemos que, al venir referidos a personas que no pertenecen al Cuerpo Nacional de Policía, no tienen esa vinculación con la organización que, a nuestro juicio, debe darse para aplicar en este supuesto el apartado 2 del artículo 15.

Por lo tanto, es la ponderación a la que llama el apartado 3 del precepto indicado la que debe ser de aplicación al caso que nos ocupa.

5. En atención a lo anterior, debe recordarse que lo que se solicita son los nombres y apellidos de personas que han merecido la consideración de comisario honorario, teniendo en cuenta que son personas ajenas al Cuerpo que, por la labor realizada a favor del mismo, merecen tal consideración, si bien sin reconocimiento económico de ningún tipo.



Atendiendo a estas consideraciones y a las alegaciones presentadas por el MINISTERIO DEL INTERIOR, debe analizarse también la incidencia que tendría el acceso a la información solicitada en la propia seguridad personal de los interesados.

Entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que dicho perjuicio, sobre todo teniendo en cuenta que los méritos para dicho reconocimiento se basan en la labor realizada a favor del Cuerpo Nacional de Policía (en términos del artículo 86) puede acreditarse en alguno de los casos afectados, pero en ningún caso ha quedado acreditado que en todos. Así, por ejemplo, y en una sencilla búsqueda en internet, pueden encontrarse informaciones publicadas sobre personas reconocidas como Comisario Honorario y en los que no se ha considerado que dicha publicación afectase su seguridad.

Debe señalarse también que la información que se solicita tiene, a nuestro juicio, una incidencia directa en el mecanismo de rendición de cuentas en el que se basa la LTAIBG a la hora de establecer las obligaciones de transparencia y las garantías del derecho de acceso que la misma contiene.

6. En definitiva, lo que este Consejo de Transparencia considera es que no cabe hacer consideraciones generales cuando se realiza la aplicación de los límites al derecho de acceso previstos en la LTAIBG. Así, el MINISTERIO DEL INTERIOR no ha realizado una adecuada ponderación de todos los casos (teniendo en cuenta que son sólo 7) y que, sobre todo, no se ha procedido a la apertura de un trámite de alegaciones que hubiese permitido que los afectados alegasen lo que a su derecho consideraran conveniente. Este trámite, además de permitir obtener, en su caso, el consentimiento del interesado al acceso, permitiría el análisis de las circunstancias presentes en cada caso concreto y ponderar, adecuada y justificadamente, la incidencia en el derecho a la protección de datos de los interesados el acceso a la información solicitada.

Finalmente, y respecto de la referencia al criterio aprobado conjuntamente con la AEPD, debe resaltarse que el mismo venía referenciado a una situación particular, como es el acceso a información de carácter retributivo vinculada a un determinado empleado público, supuesto que, claramente, aporta más información que el presente caso y, por lo tanto, una posible mayor incidencia en términos de protección de datos de carácter personal.

7. Por todo lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, deben retrotraerse las actuaciones practicadas al momento de resolver la solicitud, de tal manera que se proceda a la apertura de un trámite de alegaciones a los terceros afectados y que, consecuencia de ello, se haga un análisis individualizado, ponderado, y atendiendo a las consideraciones vertidas en esta resolución que se contengan en



una nueva resolución que de respuesta a la solicitud presentada. Dicha resolución deberá ser dictada de acuerdo con los trámites formales y temporales previstos en la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR por motivos formales la Reclamación presentada por [REDACTED] el 13 de junio de 2016, contra la Resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 4 de mayo de 2016.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles y de acuerdo con lo indicado en el Fundamento Jurídico nº 7, formalice la retroacción de las actuaciones.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo de 5 días hábiles, informe a este Consejo de Transparencia de la tramitación realizado de acuerdo con lo indicado en el apartado anterior.

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 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez