



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: R-0930-2022 ; 100-007564 [Expte. 80-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR

Información solicitada: Expedientes de dos medallas al mérito policial

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 26 de septiembre de 2022 al Ministerio del Interior, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Copia íntegra de los expedientes administrativos en virtud de los cuales fueron concedidas las Medallas al Mérito Policial con distintivo blanco al Oficial de Policía (...) y al Policía (...)».

2. El Ministerio del Interior dictó resolución con fecha 18 de octubre de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«Según la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, solamente se podrá acceder a los datos del propio

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

afectado, previa petición, no siendo posible el acceso a expedientes administrativos de otras personas. Por lo que no es posible acceder a lo solicitado».

3. Mediante escrito registrado el 25 de octubre de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

«Estando reconocido de facto mi condición de interesado, solicito a la Dirección General de Policía copia de los expedientes administrativos mediante los cuales dos funcionarios fueron condecorados y el reclamante no, encontrándose los tres policías en idéntica situación y valoración profesional por parte de la Superioridad».

Acompaña escrito de alegaciones en el que, en resumen, manifiesta que es *interesado* en la medida en que fue propuesto para la condecoración con los otros dos compañeros con idéntico informe favorable; que la información solicitada no se refiere a categorías especiales de datos; que existen precedentes favorables de este Consejo —en particular la resolución R/0413/2018, de 5 de octubre, en la que se asumen los pronunciamientos contenidos en la sentencia nº 26/2016, de 2 de diciembre, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 10, confirmada en apelación por la sentencia nº 163/2017, de 17 de abril, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional—; y que, la denegación del acceso resulta contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo acerca de la interpretación de límite y causas de inadmisión prevista en la LTAIBG al encontrarse huérfana de cualquier argumentación.

4. Con fecha 26 de octubre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio del Interior a fin de que remitiese las alegaciones que considerase oportunas; recibándose respuesta el 2 de enero de 2023 en la que se señala lo siguiente:

«(...) En virtud de la citada reclamación de acceso a la solicitud mencionada, se puso en conocimiento de los funcionarios policiales afectados, la existencia de la presente solicitud de información, concediéndoles la posibilidad de realizar las alegaciones que estimaran oportunas.

Una vez expuesto lo anterior y recibidas las correspondientes alegaciones de los funcionarios policiales, este Centro Directivo considera que debe garantizarse el derecho fundamental de toda persona a la protección de datos personales, consagrado

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, por lo que previa ponderación del interés público en conocer el expediente de condecoración policial en aplicación del artículo 15.3 apartado d), de la LTAIBG que alude a "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", se considera que no se debe facilitar la información solicitada prevaleciendo, en este caso, la protección de datos de carácter personal y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público de la divulgación de los datos solicitados. En este sentido, facilitar el expediente de condecoración de los funcionarios policiales vulneraría su derecho fundamental a la intimidad, consagrado en el artículo 18 de nuestra Constitución derecho que, a juicio de este Centro Directivo, debe primar frente al derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos establecido en el artículo 105 de la CE.

En la misma medida, no existe la posibilidad de anonimizar dichos expedientes, por cuanto el tratamiento de datos personales no garantiza que los mismos no se atribuyan una persona física identificada o identificable al ser la propia solicitud la que los relaciona directamente al funcionario policial, encontrándonos con datos seudonimizados, por lo que siguen siendo datos de carácter personal, sujetos a la normativa existente.

Dicha argumentación sigue la línea de lo marcado por el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno quien en Resolución 490/2015, de 29 de febrero de 2016 relativa a una solicitud similar, en la que se recogía en sus fundamentos jurídicos lo siguiente:

"(...) 4. La concesión de la medalla al Mérito Policial ha sido objeto de diversa jurisprudencia, entre ellas, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo no 5 de la Audiencia Nacional núm. 346/2015 de 11 noviembre, que se pronuncia en los siguientes términos:

"De esta forma puede afirmarse que como se desprende de los términos literales utilizados por los preceptos transcritos, para el otorgamiento de este tipo de condecoraciones se confiere una potestad discrecional a la Administración, no predeterminándose de forma reglada los supuestos en base a los cuales es procedente dicho otorgamiento de la condecoración. La regulación contenida en el artículo 6 de la Ley 51/1964, es por lo tanto indicativa de los supuestos en que procede tal otorgamiento, o si se quiere, configura los requisitos mínimos en base a los cuales procedería el reiterado otorgamiento, mas no puede establecerse, «a sensu contrario»,

que basta con que nos encontremos con el supuesto contemplado en dicha norma para que ya proceda tal otorgamiento, sino que por el contrario ha de ser la Administración la que valore de una forma discrecional el supuesto de hecho en base al cual el funcionario se hace acreedor de la meritada condecoración, aun partiendo de la existencia de alguna de las causas previstas en el artículo 6 citado.

(...)

Así pues, el Ministro del Interior goza de discrecionalidad para la concesión de la medalla que tratamos, pero no implica que dicha potestad no sea controlable jurisdiccionalmente, no solamente en relación con los elementos reglados, sino también en cuanto a la concurrencia de los hechos determinantes de la decisión, o si la decisión adoptada es arbitraria, o, vulnera los principios generales del derecho.

(..)

En efecto, nos encontramos ante el ejercicio de una potestad discrecional, sin que pueda apreciarse irracionalidad o arbitrariedad de la Administración, y ello porque nos encontramos ante una típica acción de fomento, en la que se ejercita una potestad dotada de la máxima discrecionalidad, una función de recompensa frente acciones dignas de emulación, acciones no determinables de forma apriorística, y no es en principio revisable el ejercicio de tal potestad, salvo que se vulneren algunos de los elementos fiscalizables en toda potestad discrecional, como pudieran ser el fin para el que la misma se otorgó, el procedimiento seguido, el órgano que ejerció la potestad, o la vulneración de los principios generales del derecho."

5. Teniendo en cuenta lo anterior, procede analizar la causa que ha motivado que la información solicitada haya sido denegada y que no es otra que el derecho a la protección de datos de los beneficiarios de la condecoración. A este respecto, debe resaltarse especialmente que por lo que se interesa el solicitante no es por los datos (entendiendo nombre y apellidos y, en su caso, destino u ocupación profesional) sino "información contenida en el historial profesional" que, además, no se circunscribiría a los beneficiarios finales de la condecoración sino de las "Propuestas de Ingreso en la Orden del Mérito Policial con distintivo rojo".

Esta denegación se refuerza de acuerdo a lo dispuesto en la Disposición Adicional quinta de la LTAIBG según la cual "El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos adoptarán conjuntamente los criterios de aplicación, en su ámbito de actuación, de las reglas contenidas en el artículo 15 de esta Ley, en particular en lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a

la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se contuviesen en la misma, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre".

A mayor abundamiento, indicar que la elaboración de las propuestas se realizan por áreas de actividad, estableciéndose un orden de prelación dentro de cada área, ponderándose no sólo la identidad de los hechos que motivan la misma, sino si los funcionarios poseen o no dicha condecoración, pudiéndose ser consideradas en las propuestas subsiguientes aquellas no atendidas durante el año por existir un exceso de solicitudes».

5. El 19 de enero 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el siguiente 27 de enero de 2023, en el que se alega que:

«PRIMERA: La Dirección General de la Policía excusa su deber de entrega de una copia íntegra de los expedientes administrativos solicitados, sobre la base de tres alegaciones principales: la primera, dando traslado a los dos interesados afectados por la petición de la posibilidad de formular las alegaciones que considerasen oportunas (sobre este respecto entraremos más adelante). La segunda, sobre la potestad discrecional que ostenta la Administración para la concesión de condecoraciones, y la tercera, sobre la protección de la garantía de los datos personales en sentido lato, citando la Resolución 490/2015 del centro directivo al que respetuosamente me dirijo, la cual se apoya en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de la Audiencia Nacional, núm. 346/2015, de 11 de noviembre.

SEGUNDA: Con respecto a la precitada Resolución 490/2015, de 29 de febrero de 2016, se trata una solicitud de acceso, por parte de un sindicato policial, al historial profesional que justifica la concesión de unas condecoraciones. A juicio del CTBG, el otorgamiento del acceso podría poner en riesgo tanto la integridad personal del funcionariado como las operaciones que podrían estar llevándose a cabo, por lo que desestima la reclamación interpuesta. Impugnada la misma en sede judicial, esta actuación es ANULADA y DEJADA SIN EFECTO por no ser ajustada a derecho, en virtud de la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 10, n.º 162/2016, de 2 de diciembre, y ratificada posteriormente, en recurso de apelación, por la Audiencia Nacional en su sentencia de 17 de abril de 2017 (Rec. 000013/2017). Dicho esto, no es dable usar los argumentos esgrimidos en la Resolución 490/2015 invocada por la Dirección General de la Policía, puesto que su nulidad determina su

ineficacia originaria, radical e insubsanable, expulsando del ordenamiento jurídico dicha resolución por su gravísimo desajuste.

TERCERA: La Dirección General de la Policía erra en sus alegaciones por cuanto se escuda en la potestad discrecional de la Administración a la hora del otorgamiento de las condecoraciones. Nada más lejos de poner en duda dicha facultad, siempre y cuando no se incurra en desviación de poder o arbitrariedad, lo cierto es que lo único que se ha solicitado, ab initio, es copia íntegra de los expedientes administrativos en virtud de los cuales fueron concedidas las Medallas al Mérito Policial objeto de esta reclamación, y no la concesión de la misma a quien suscribe. Deliberadamente o no, entremezcla cuestiones que, si bien pueden ser conexas, las mismas no han sido planteadas por quien suscribe, además de escapar del control del organismo al que me dirijo, por ser la concesión de condecoraciones materia ajena a la transparencia y el acceso a la información pública.

CUARTA: En relación a las alegaciones efectuadas por los dos funcionarios policiales que podrían ver afectados sus derechos o intereses, el Oficial de Policía (...) y al Policía (...), resulta ser que los mismos no han obstado circunstancia alguna para que el dicente acceda al contenido de los expedientes solicitados. Sin embargo, la Dirección General de la Policía vuelve a enarbolar la protección de datos personales como ratio decidendi, a pesar de no existir óbice expreso por parte de los posibles afectados, y máxime cuando es el propio compareciente quien ha facilitado los datos personales y profesionales de sus dos compañeros, con el beneplácito de los mismos.

QUINTA: En cuanto a la presunta imposibilidad de anonimizar los datos de los expedientes solicitados, dicha argumentación está carente de cualquier justificación de índole jurídica o técnica, sin necesidad de entrar más detalles, en virtud de las abundantes referencias del Consejo al que me dirijo a través de múltiples resoluciones».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del](#)

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la copia de los expedientes administrativos íntegros en virtud de los cuales fueron concedidas las medallas al mérito policial con distintivo blanco a dos policías.

El Ministerio requerido deniega el acceso a la copia de los citados expedientes administrativos señalando que según lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, solamente puede acceder a los datos el propio afectado, previa petición, y no terceras personas.

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Con posterioridad, en fase de alegaciones en este procedimiento, completa esta parca motivación añadiendo que, realizada la ponderación que exige el artículo 15.3 LTAIBG, debe considerarse prevalente el derecho a la intimidad (artículo 18 CE) de los policías sobre el derecho de acceso a archivos y registros del artículo 105 CE; poniendo de manifiesto que no es posible anonimizar los expedientes (en la medida en que la propia solicitud identifica al funcionario policial). En apoyo de sus argumentos invoca la resolución de este Consejo 490/2015, de 29 de febrero de 2016.

4. La resolución de este procedimiento no puede desconocer, tal como traen a colación ambas partes, que una cuestión similar ha sido objeto ya de pronunciamiento por parte de este Consejo. En efecto, en la resolución 490/2015, de 29 de febrero de 2016, se confirmó el criterio de la Administración; resolución que, sin embargo, fue anulada con posterioridad por la sentencia del JCA n.º 10, de 2 de diciembre de 2016 — confirmada en apelación por sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 17 de abril de 2017 (antes citadas)— cuyos razonamientos jurídicos fueron acogidos por este Consejo en la posterior resolución 413/2018, de 5 de octubre.

En la R/413/2018 se ponía de manifiesto que, con arreglo a las sentencias antes mencionadas, la información a la que se pretende acceder 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. Se concluye en la citada resolución que, en la ponderación que exige el artículo 15.3 LTAIBG —dado que la información solicitada no se refiere exclusivamente a datos meramente identificativos, sino a la información de su historial profesional—, prevalece el otorgamiento del acceso en la medida en se trata de información pública con trascendencia presupuestaria.

5. En este caso, la resolución inicial se limitaba a la mención de la LOPDGDD sin realizar ponderación alguna; por lo que, tal como sostiene el reclamante en su escrito ante este Consejo, tal resolución desconocía la consolidada jurisprudencia sobre la interpretación estricta, cuando no restrictiva de los límites del derecho de acceso a la información pública y la necesidad de justificar de manera expresa y suficiente cualquier limitación del derecho de acceso.

Es en trámite de alegaciones en este procedimiento cuando el Ministerio requerido refleja los resultados de la ponderación realizada, aludiendo de forma específica al criterio establecido en el apartado d) del artículo 15.3 LTAIBG de: «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.»

Sin embargo, tal invocación no va acompañada de una argumentación que permita constatar en qué medida el otorgamiento de un reconocimiento al mérito policial pueda afectar al derecho a la intimidad de los policías a cuyos expedientes se pretende acceder; o, al menos, en qué medida la protección de ese derecho resulta prevalente al interés público ya indicado en la sentencias precitadas (que anulan la temprana resolución de este Consejo en la que el Ministerio fundamenta su argumentación) y en la posterior resolución R/413/2018, de 5 de octubre.

A ese interés público consistente en discernir si la Administración se ha movido dentro de los márgenes razonables y justificados de discrecionalidad que deben regir su actuación, sin incurrir en arbitrariedad; se añade, en este caso, el interés concreto del solicitante en conocer por qué, habiéndose propuesto en idénticos términos el ingreso en la Orden del Mérito Policial de los especialistas TEDAX-NRBQ (entre los que se incluye tanto el reclamante como los dos policías condecorados, al concurrir en todos ellos los requisitos para la concesión de estas distinciones), tal distinción se ha otorgado a sus compañeros pero no a él.

6. En conclusión, de acuerdo a lo argumentado, correspondería estimar la reclamación presentada y reconocer el derecho de acceso a la documentación solicitada por el reclamante.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 18 de octubre de 2022.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

«Copia íntegra de los expedientes administrativos en virtud de los cuales fueron concedidas las Medallas al Mérito Policial con distintivo blanco al Oficial de Policía (...) y al Policía (...).»

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0369 Fecha: 22/05/2023

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>