

#RET

Revista Española de la Transparencia

Núm. 9. Segundo 2019

ISSN 2444-2607. Págs. 39-68



Lorenzo Cotino Hueso¹
Catedrático de Derecho Constitucional.
Universidad de Valencia. España

Criterios relevantes e innovadores del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana.



RECIBIDO: 11 de abril de 2019
ACEPTADO: 2 de mayo de 2019

RESUMEN: La Comunidad Valenciana ha destacado en los últimos años en materia de transparencia. Sin embargo, su Consejo de Transparencia por diversos motivos ha quedado bastante oculto en su intensa labor. El estudio, analiza y expone las resoluciones y criterios más innovadores y relevantes de este órgano en sus cientos de resoluciones habidas desde inicios de 2016. Se considera que muchos de tales criterios deben ser cuanto menos conocidos y, en su caso, incorporarse o, cuanto menos, incitar al debate por especialistas y otros Consejos y autoridades de transparencia estatal o autonómicas.

PALABRAS CLAVE: derecho de acceso, transparencia, protección de datos, Comunidad Valenciana.

¹ Lorenzo Cotino Hueso, www.cotino.net, cotino@uv.es, es. Catedrático de Derecho Constitucional Universidad de Valencia, Magistrado TSJ Comunidad Valenciana 2000-2019, vocal Consejo de Transparencia C. Valenciana desde 2015, Coordinador de la Red www.derechotics.com. Doctor y licenciado en Derecho (U. Valencia), Máster en derechos fundamentales (ESADE, Barcelona), Licenciado y Diplomado de Estudios Avanzados de Ciencias políticas (UNED). Ha obtenido Premios INAP, M. Defensa, Ejército, Extraordinario de Doctorado, Ciudad de las Ciencias. Profesor invitado en Konstanz (Alemania) desde 2004 y de diversas universidades colombianas (Prof. Honorario Universidad Nacional de Colombia). Ha escrito o coordinado 16 libros, 123 artículos o capítulos, e impartido 280 ponencias o comunicaciones, sobre seguridad y defensa, educación y, especialmente, sobre libertad en internet, e-Administración y gobierno abierto, temas sobre los que ha dirigido cuatro proyectos nacionales. (cotino@uv.es / www.cotino.es) / Res. ID H-3256-2015 / Orcid 0000-0003-2661-0010)

CONTENIDOS: 1. Una autoridad de transparencia ignorada con una obra de relevancia más allá de la Comunidad Valenciana. - 2. Máxima transparencia, naturaleza, asunción de competencia y conexidad del acceso con otros derechos constitucionales. 2.1. *El principio de máxima transparencia y sus proyecciones concretas.* 2.2. *La naturaleza del derecho del acceso a la información y el tratamiento de la conexidad con otros derechos.* 2.3. *La protección iusfundamental del derecho de acceso a la información a través de la libertad de información del artículo 20 CE.* 2.4. *Concurrencia con protección de datos y acceso a la justicia.* 2.5. *El régimen especial de acceso a la información de parlamentarios, concejales y sindicalistas.* 2.6. *La asunción de competencia y la singular protección de acceso relativo al ámbito medioambiental.* - 3. Solicitudes de acceso por interesados, administrados, denunciantes e incluso por servidores públicos como Administración. 3.1. *La conexidad con el derecho de acceso al expediente por los interesados y su especial relevancia para legitimar la cesión de datos de terceros, incluso del ámbito sancionador Acceso también por interesados y denunciantes.* 3.2. *El cuestionable reconocimiento del derecho de acceso a la información a servidores públicos para el cumplimiento de sus funciones.* 3.3. *Afinidad con otros derechos de los administrados.* - 4. Algunos elementos relativos al objeto, el ejercicio del derecho, el alcance y la formalización del acceso. 4.1. *El amplio objeto del derecho de acceso y el acceso a expedientes cerrados o abiertos.* 4.2. *Ejercicio antiformalista del derecho. La importancia de motivar la solicitud y de delimitar la información requerida.* 4.3. *La formalización y facilitación del acceso por el sujeto obligado.* 4.4. *Particularidades respecto de especiales sujetos obligados.* 4.5. *Estimación y reconocimiento del derecho sometido a criterios para aplicar por el sujeto obligado.* 5. Garantías, contenidos y restricciones al derecho. 5.1. El derecho a conocer la existencia de la información o documentación es una información protegida por el derecho de acceso. 5.2. La aplicación restrictiva de la Disposición adicional primera normativa respecto de regímenes específicos de acceso a la información. 5.3. Una interpretación muy restrictiva de las causas de inadmisión. 5.4. Tratamiento general de las restricciones al derecho de acceso del artículo 14 y el interés público y privado. 5.5. Algunos supuestos de interpretación del artículo 14. 5.6. Restricciones al acceso en razón de la intimidad y la protección de datos y la facilitación de la identidad de un denunciante. 5.7. El silencio positivo y otros elementos de garantía.

Relevant and innovative criteria of the Council of Transparencia of the Valencian Community

ABSTRACT: The Valencian Community has highlighted in the last years in transparency. However, the intense work of its transparency authority has been quite hidden for various reasons. The study, analyzes and exposes the most innovative and relevant resolutions and criteria of this body in its hundreds of resolutions since the beginning of 2016. It is considered that many of these criteria at least might be known and, where appropriate, they could be incorporated or at least be reflected by specialists and other state or regional authorities of transparency.

KEYWORDS: right of access, transparency, data protection, Valencian Community.

Criterios relevantes e innovadores del Consejo ...

1. UNA AUTORIDAD DE TRANSPARENCIA IGNORADA CON UNA OBRA DE REFERENCIA MÁS ALLÁ DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.

El Consell de Transparencia de la Comunidad Valenciana (CTCV) se constituyó en diciembre de 2015. Ciertamente ha quedado muy a la sombra de una Conselleria de Transparencia especialmente activa. El CTCV Desde sus inicios ha tenido no pocas dificultades por una grave carencia de medios y cierto abandono institucional, algo que ha denunciado en sus memorias anuales y sus informes así como expresamente en la dimisión de una de sus vocales. Además de la clara falta de apoyo material y organizativo, el CTCV cuenta con problemas claros de diseño institucional en razón de la Ley 2/2015 de transparencia valenciana que lo regula. Esta ley ha sido modificada hasta en cinco ocasiones, pero no para mejorar esta situación, como tampoco lo hizo el Decreto 105/2017 de desarrollo de la ley valenciana al respecto. Desde inicios de 2018 hay un texto de nueva ley de gobierno abierto que cambia el modelo por uno de dedicación exclusiva con tres miembros, aunque sin independencia organizativa. Estos cambios no han sido aprobados al agotarse la legislatura y, en cualquier caso, los mismos llegarán tarde para el actual CTCV. Hay que esperar la próxima mejoría y recuperación de este órgano. No obstante, todo sea dicho, también debe hacer autocrítica por cuanto a la organización y funcionamientos propios del CTCV. Pese a las dificultades institucionales externas, este órgano no ha brillado ni mucho menos ni por su liderazgo, ni por la comunicación de sus resultados en la C. Valenciana. Así, sería especialmente de interés el conocimiento de su doctrina en la propia C. Valenciana donde sus criterios han de ser referencia. Lo cierto es que tanto el órgano cuanto su actividad han pasado prácticamente inadvertidos en los más de 500 municipios de la Comunidad así como en la propia administración autonómica.

Ahora bien, pese a lo anterior, en los cientos de horas de dedicación voluntarista y esperanzada de sus vocales se han podido elaborar cientos de informes y resoluciones que suponen una doctrina que quien suscribe considera de todo interés. Como se podrá advertir, en no pocos casos el CTCV es innovador y vanguardista en el panorama nacional. La importancia de su labor, por ello, trasciende a los cientos de sujetos obligados que deben seguir los criterios del CTCV en la Comunidad Valenciana, sino que puede ser una aportación para la interpretación de la normativa de transparencia en España.

Como se ha adelantado, la obra del CTCV ha pasado inadvertida y es desconocida tanto en la Comunidad Valenciana cuanto, por supuesto, fuera de esta Comunidad. Todas las resoluciones están disponibles en la web (www.conselltransparencia.gva.es), aunque sin duda hay que hacer un importante esfuerzo de mejora de su visibilidad ahí y en otros medios. Pues bien, precisamente, el presente estudio pretende ser la primera aproximación, sistematización y difusión de los criterios interpretativos del CTCV.

2. MÁXIMA TRANSPARENCIA, NATURALEZA, ASUNCIÓN DE COMPETENCIA Y CONEXIDAD DEL ACCESO CON OTROS DERECHOS CONSTITUCIONALES.

2.1. El principio de máxima transparencia y sus proyecciones concretas

El principio de máxima transparencia proclamado internacionalmente es un elemento integrante del derecho de acceso a la información del cual dimanarían diversos contenidos sustanciales y supone, sobre todo, un potencial hermenéutico que despliega los efectos en todo ámbito posible en la interpretación de este nuevo derecho. Y en países como España tiene gran importancia para llevar a cabo toda una reinterpretación de la legislación de transparencia de modo acorde a este principio.

El CTCV ha proclamado la máxima transparencia desde la CTCV Res. exp. 18/2015, 28.10.2016, FJ 6º, especialmente respecto de la necesaria motivación y restricción a los límites del derecho y la interpretación restrictiva de las causas de inadmisión por cuanto operan como restricciones.

«Entre los estándares internacionales del derecho de acceso a la información pública destaca especialmente el principio de «transparencia máxima» en virtud del cual el alcance del derecho a la información debe ser tan amplio como la gama de información y entidades respectivas, así como los individuos que puedan reclamar el derecho. Este principio cobra especial importancia respecto de los límites del derecho, por cuanto las restricciones han de ser las mínimas y sometidas a un escrutinio severo. Es más, no debe obviarse el especial cuidado y deber de motivación que deben tener los sujetos obligados para acudir a las causas de inadmisión. Una mala interpretación de las mismas privaría de la suficiente motivación de un límite y la necesaria ponderación que sin duda debe hacerse cuando se trata de excepciones al derecho de acceso a la información por concurrencia con otros derechos o bienes o intereses.»

También se ha afirmado que «el principio de máxima transparencia entre otros efectos conduce a una visión antiformalista y favorable al ejercicio del derecho de acceso a la información.» (CTCV Res. exp. 16/2016, 3.11.2016, FJ 1º). De igual modo, se ha recordado que la legislación española en su artículo 13 de la Ley 19/2013 proyecta la máxima transparencia en una concepción bien amplia del objeto y contenido de la información pública que puede ser accesible, llevando, como es el caso, a considerar la grabación de plenos municipales como información pública en principio accesible (CTCV Res. exp. 21/2016, 3.4.2017, FJ 2º).

También la «más que discutible y polémica» disposición adicional primera sobre el ámbito de aplicación de la Ley 19/2013 tiene que ser interpretada bajo el principio de transparencia máxima (CTCV Res. exp. 21/2016, 3.4.2017, FJ 2º), pues de lo contrario llevaría a un negativo «régimen dispensor o disgregador»

Criterios relevantes e innovadores del Consejo ...

Asimismo, los límites al derecho de acceso «habrán de interpretarse adecuadamente bajo el principio de máxima transparencia» (CTCV Res. exp. 29/2016, 10.3.2017, FJ 7º) y los límites del derecho de acceso a la información en razón de la protección de datos y la necesaria ponderación que exige el artículo 15 Ley 19/2013 deben realizarse bajo el principio de la máxima transparencia (CTCV Res. exp. 66/2016, 1.7.2017, FJ 6º).

2.2. La naturaleza del derecho del acceso a la información y el tratamiento de la conexidad con otros derechos

El CTCV habitualmente hace referencia al derecho de acceso a la información como derecho reconocido por la Ley 19/2013 y, en razón de ésta y en su caso, vinculado al artículo 105 CE. No obstante, son variadas referencias al derecho de acceso a la información como «derecho constitucional» (CTCV Res. exp. 21/2016, 3.4.2017, FJ 2º), sin especificar si lo es en razón del artículo 20 CE o 105 CE.

En cualquier caso, el CTCV tiene bien presente la interpretación de los órganos y tribunales internacionales, por lo que ha llegado a afirmar «el reconocimiento internacional del derecho de acceso a la información, un reconocimiento que en su caso puede llevar a considerar el derecho como fundamental en razón de la obligada interpretación constitucional que exige el artículo 10. 2º CE.» (CTCV Res. exp. 66/2016, 1.7.2017, FJ 9º).

En diversas ocasiones, las resoluciones del CTCV se apoyan en referencias al Derecho internacional en razón del artículo 10. 2º CE. Así, con referencias al Comité de Derechos Humanos de la ONU en su Observación general nº 34 de 2011 o a Dictámenes de este órgano (CTCV Res. exp. 21/2016, 3.4.2017, FJ 2º). En cualquier caso, especialmente se hacen no pocas referencias del ámbito europeo y jurisprudencia del TJUE o del TEDH. Desde marzo de 2017 se ha hecho referencia expresa a la importante STEHD de 8 de noviembre de 2016 caso Magyar Helsinki Bizottság contra Hungría, señalando que «especialmente cabe tener en cuenta los apartados § 158-169 relativos a los elementos que deben superarse en cada caso concreto para considerar la máxima protección del derecho de acceso a la información». Se ha proyectado de modo concreto para indicar la posible importancia del sujeto solicitante de información pública (como pueda ser un investigador. En aquel caso sólo para apuntar la relevancia que puede tener que quien ejerza el derecho sea un investigador (CTCV Res. exp. 34/2016, 10.3.2017, FJ 3º) o respecto de la importancia de expresar los motivos de la solicitud de información (CTCV Res. exp. 29/2016, 10.3.2017, FJ 4º).

La concurrencia derecho acceso derecho con otros derechos constitucionales o en su caso con otros derechos legales ha sido objeto de atención en distintas resoluciones. «Esta concurrencia puede jugar diferentes efectos jurídicos, entre ellos y claro está, en general cualifica e intensifica la protección constitucional del derecho de acceso a los datos solicitados y, por ende, reduce las posibilidades de restringir el acceso a la información solicitado.» (CTCV Res. exp. 21/2016, 3.4.2017 FJ

4º); «la potenciación e intensificación de la protección de este derecho» (FJ 5º). También, de especial relevancia en la (CTCV Res. exp. 66/2016, 1.7.2017, FJ 3º).

Con claridad, en la Res. exp. 21/2016, 3.4.2017, FJ 3º se acude a la Disposición Adicional primera Ley 19/2013 para articular el régimen jurídico aplicable cuando el acceso a la información solicitada amparado tanto por derechos fundamentales cuanto el régimen legal de transparencia. Así, se considera que la protección constitucional y el desarrollo legal del derecho fundamental es una regulación especial que no excluye la aplicación supletoria de la normativa de transparencia.

Este criterio se había afirmado respecto del régimen especial y cualificado de acceso de los concejales en la CTCV Res. 6 exp. 15/2015, 9.2.2017, FJ 6º. Además, el Consejo no ha dudado en su propia competencia: «Esta autoridad de transparencia obviamente es la competente en razón del derecho de acceso a la información reconocido constitucional y legalmente. Ello no empece que para acometer adecuadamente su función deba tener en cuenta no sólo el derecho de acceso a la información y su regulación, sino que deba tener en cuenta todos los elementos jurídicos relevantes para determinar si procede reconocer o no el derecho de acceso a la información reclamado.» (Res. exp. 21/2016, 3.4.2017, FJ 3º).

2.3. La protección iusfundamental del derecho de acceso a la información a través de la libertad de información del artículo 20 CE

En el caso de la libertad de información, más que una mera conexidad puede tratarse de una identidad de derechos, esto es, el derecho de acceso a la información queda protegido esencialmente por este derecho fundamental reconocido en el artículo 20 CE. Ello resulta de obligada interpretación en razón del artículo 10. 2º CE. Y es que la STEHD Gran Sala, de 8 de noviembre de 2016 caso Magyar ha asentado con cierta claridad en qué condiciones el acceso a la información forma parte de este derecho del artículo 10 CEDH: «tal derecho u obligación puede surgir [...] en circunstancias en que el acceso a la información es fundamental para el ejercicio individual del derecho a la libertad de expresión, en particular, de »la libertad de recibir y difundir informaciones« [art. 10 CEDH] y su negación constituye una interferencia con este derecho» (§ 156). Sobre esta base, el TEDH de modo sistemático (§ 158-169) elabora un test o escrutinio de cuatro elementos para aplicar en cada caso concreto y si la contestación es afirmativa el acceso a la información pública contará con la protección de la libertad de información, en el caso de España, derecho fundamental de la máxima protección constitucional. El CTCV prontamente mencionó la la importancia que puede tener la STEDH de 2016 respecto de investigadores pues «Ello, obviamente cualifica el derecho de acceso a la información ejercido, al tiempo que obliga a considerar de modo especialmente restrictivo cualquier barrera o limitación a este derecho» (CTCV Res. exp. 34/2016, 10.3.2017, FJ 3º). En el Informe 1/2019 de 06-02-2019, se tiene especialmente la STEDH de 2016 para informar favorablemente al acceso al Registro de Bienes y Derecho patrimoniales de Altos Cargos de singular interés

Crterios relevantes e innovadores del Consejo ...

público por haber sido objeto de procesos judiciales e incluso condenas de cárcel por corrupción.

En el futuro, la protección del derecho de acceso a la información a través de libertad de información del artículo 20 CE se irá asentando e incluso se irá vinculando con otras vinculaciones del derecho de acceso con derechos fundamentales como participación en asuntos públicos (art. 23 CE), asociación (art. 22 CE) o sindicación (art. 28).

2.4. Concurrencia con protección de datos y acceso a la justicia

Cuando el solicitante requiere información sobre sí mismo ante un sujeto obligado por la ley de transparencia el derecho de acceso a la información pública concurre con el derecho de acceso que forma parte del derecho a la protección de datos. Esta situación se ha analizado especialmente en la CTCV Res. exp. 21/2016, 3.4.2017. En su FJ 4º se examina todo el tratamiento jurídico europeo y nacional del acceso como integrante de la protección de datos, para afirmar la intensificación de la protección jurídica del acceso.

En la misma resolución (exp. 21/2016) en su FJ 5º se estudia la concurrencia del acceso a la información pública solicitada con el ejercicio del acceso a la justicia y de ahí la conexidad con el artículo 24 CE. No es extraño que el solicitante requiera información pública para poder acceder a la justicia o en su caso defenderse ante acciones legales en las que está inmerso. Esta conexidad no es extraña en el ámbito del TEDH y el CTCV afirma el efecto de «potenciación e intensificación de la protección de este derecho al tiempo que la reducción de los límites o restricciones al mismo».

Esta concurrencia con el acceso a la justicia tiene especial importancia si cabe en la Res. exp. 66/2016, 1.7.2017 en la que el CTCV reconoce el acceso a identidad de un «denunciante» para en su caso poder acudir contra el mismo ante la justicia por las acusaciones vertidas contra él que se demostraron falsas (FJ 3º). La AGPD en alguno de sus informes también apoyaba el acceso a la identidad del denunciante basándose en el derecho de defensa del artículo 24 CE (Informes 0214/2009 o el 0342/2012, analizados en el FJ 9º).

Desde la perspectiva de la cesión de datos que implica reconocer al solicitante el acceso a la datos personales de un tercero, el CTCV (FJ 6º) ha apuntado que la conexidad del acceso a la información pública con el acceso a la justicia (art. 24 CE) puede implicar que sea directamente el artículo 24 CE la ley que habilita a la cesión de datos. También que el acceso a la justicia es un «interés legítimo» que puede legitimar dicha cesión de datos (art. 7 f) de la Directiva 95/46/CE en razón de la STJUE de 24 de noviembre de 2011 y las SSTS de 8 de febrero de 2012; art. 6. 1º f) Reglamento (UE) 2016/679).

2.5. El régimen especial de acceso a la información de parlamentarios, concejales y sindicalistas

El CTCV no ha tenido hasta el momento una reclamación de información por parte de parlamentarios de les Corts, si bien cabe pensar que se entiende su competencia al respecto. En el Informe: 2016/1 sobre el proyecto de Código de Buen Gobierno de la Generalitat, (que fue finalmente aprobado por el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo), con relación al artículo 40 sobre «facilitación de información a Les Corts» el CTCV recordó «que el acceso a la información por los diputados está protegido por el derecho fundamental del artículo 23 de la Constitución» y propuso que la regulación expresamente señalara que «En ningún caso las solicitudes de información tendrán un régimen más restrictivo que el que implica la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno o la normativa de acceso a la información aplicable a la ciudadanía». Se apuntaba ya con claridad el criterio luego expresado desde la CTCV Res. 6 exp. 15/2015, 9.2.2017, FFJJ 6º y siguientes respecto del régimen cualificado de acceso a la información por los Concejales.

Este régimen especial está conformado por el artículo 23. 2º CE, con su desarrollo estatal (artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local; artículos 14, 15 y 16 del Real Decreto 2568/85 de 28 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funciones y Régimen Jurídico de las Entidades Locales). También hay alguna regulación valenciana (artículo 128 Ley 6/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana) y en su caso el desarrollo local que pueda haber. Pues bien, el CTCV acude a la Disposición adicional primera para considerar que se trata de un régimen especial y que la legislación de transparencia es supletoria («Las solicitudes de información de los miembros de las corporaciones locales sobre materias de la administración respectiva constituyen un caso de aplicación de esta disposición» [...] mientras que las determinaciones de la legislación de transparencia, según el apartado segundo de la disposición adicional primera, serían supletorias«, FJ 9º). Asimismo, se argumenta que las garantías del acceso por concejales no podían ser menores que las de cualquier ciudadano en razón de la Ley 19/2013 para afirmar la competencia el CTCV en estos supuestos. »Por ello, la garantía del derecho de acceso proporcionada por la reclamación ante esta Comisión es aplicable en defensa del electo local a obtener información de su propia entidad» (FJ 9º).

Este criterio se ha mantenido entre otras resoluciones en la CTCV Res. 26 exp. 72/2016, 10.03.2017, FJ 6º o en la CTCV Res. exp. 99/2016, 11.5.2017 FJ 4º, entre otros casos habituales de reclamaciones por concejales. Se sigue así el criterio en Cataluña de la GAIP en sus resoluciones a Reclamaciones 3 y 4/2016, expresado con claridad en la resolución de la reclamación 28,

Crerios relevantes e innovadores del Consejo ...

También el CTCV ha afirmado su competencia respecto de solicitudes de acceso a la información cualificadas por darse en el ámbito del ejercicio de la acción sindical (Res. 23-bis exp. 45/2016, 3.11.2016 FJ 2º). Con mayor claridad, la Res. 31 exp. 100/2016, 20.04.2017 FJ 3º en un caso de sindicalista que apoya su acceso a la información en el artículo 10.3 Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical afirma que: «el derecho general de acceso a la información pública contemplado en la Ley de transparencia para cualquier ciudadano se ve en este caso reforzado por el carácter de representante sindical del solicitante de la información [...] Ahora bien, este refuerzo no implica –como tampoco lo pretende el Ayuntamiento– que no se aplique a este caso la normativa general que regula el procedimiento de acceso a la información prevista en la Ley estatal 19/2013, y en la Ley 2/2015 valenciana.»

2.6. La asunción de competencia y la singular protección de acceso relativo al ámbito medioambiental

Es relevante la Resolución 53/2018, de 3 de mayo (Exp. n.º 89/2017) por la que se estima una reclamación de solicitud de información por un vecino sobre licencias de actividad concedidas a diversos locales de ocio y actuaciones emprendidas respecto de las mismas. En la misma de modo amplio el CTCV en su FJ 2º se hace expresamente competente respecto del ámbito concreto de información medioambiental bajo el argumento ya expresado de que "no tendría lógica privar para ámbitos privilegiados o cualificados de derecho de acceso de una garantía que tiene el régimen general del derecho de acceso a la información." Se sigue, por lo demás el criterio seguido por la GAIP de Cataluña (Resolución 336/2017, de 6 de octubre GAIP) y se llega a reconocer el acceso a posibles actas de inspección y otros documentos, si bien, anonimizados por cuanto se trate de información de personas físicas, no jurídicas. Esta asunción de competencia respecto de información medio ambiental se ha reiterado en la resolución de 4 de abril de 2019 (Exp. 134/2018). En la misma se reconoce a una asociación ecologista acceso a actuaciones realizadas respecto de obras y movimiento de tierras en un barranco.

El CTCV ha tenido una especial sensibilidad con solicitudes de acceso vinculadas con el derecho al medio ambiente, ámbito que como luego se expone ha hecho de su competencia. Y singularmente en cuestiones relacionadas con el ruido han llevado a reconocer acceso sobre actuación policial y medidas adoptadas para control de los horarios de apertura y cierre de bares (Resolución N.º 87, de 5 de julio de 2018 (Exp. n.º 92/2017). O la Resolución N.º 118/2018, de 21 de septiembre de 2018 en el Expediente N.º 126/2017 que dio acceso a la relación de locales afectados de declaración de barrio zona acústicamente saturada. En las mismas (FJ 6º) se recuerda que "el ruido implica una agresión sobre el ser humano", y que el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado del artículo 45.1 CE está "vinculado [...] con el derecho a la intimidad de las personas" según el TC y el TEDH. Así, se concluye (FJ 7º) que "este Consejo no encuentra ninguna causa que pudiera justificar la limitación del derecho de acceso a la información ante hechos de tal trascendencia y posible violación de derechos fundamentales".

3. SOLICITUDES DE ACCESO POR INTERESADOS, ADMINISTRADOS, DENUNCIANTES E INCLUSO POR SERVIDORES PÚBLICOS COMO ADMINISTRACIÓN.

3.1. La conexidad con el derecho de acceso al expediente por los interesados y su especial relevancia para legitimar la cesión de datos de terceros, incluso del ámbito sancionador Acceso también por interesados y denunciante

Aunque no se trate de un derecho fundamental, resulta especialmente relevante la conexidad del derecho de acceso a la información con el importante derecho de acceso al expediente por parte del interesado (artículo 53. 1º a) Ley 39/2015). La concurrencia de las posiciones jurídicas de ciudadano y de interesado en la solicitud de acceso respecto de un expediente conlleva un «régimen especialmente privilegiado de acceso», de modo que «la posición jurídica de interesado favorecerá las posibilidades de acceso a la información» (CTCV Res. exp. 12/2016, 10.3.2017). Este criterio se ha subrayado en CTCV Res. exp. 66/2016, 1.7.2017, FJ 4º y muchas otras resoluciones. Ello es de especial interés para facilitar el acceso a los datos del propio interesado –concurriendo con el derecho a la protección de datos. Y, en particular, el derecho de acceso al expediente es el elemento determinante para dar acceso a datos personales de terceros. Ahora bien, el acceso al expediente en principio no legitima a dar acceso a datos especialmente protegidos.

Este esquema se ha seguido en el complejo ámbito de los expedientes sancionadores para los interesados. Así, por ejemplo, la Resolución N.º 40, de 28 de marzo de 2018 (Exp. n.º 91/2017) da acceso a interesado sobre expediente sancionador por infracción de tráfico por parte de la Policía Municipal. También al interesado en el expediente la Resolución N.º 41, de 28 de marzo de 2018 (Exp. n.º 102/2017) reconoce acceso a información a expediente y actuaciones del procedimiento seguido en 2015 y 2016 frente al equipo directivo de un Instituto de Educación Secundaria. Y como especialmente se significa más tarde, la Res. exp. 66/2016, 1.7.2017 a quien había sido “denunciado” informalmente se le concede acceso a la identidad de quién había sido el “denunciante”.

Siendo si cabe más discutible al tratarse del ámbito sancionador, la Resolución N.º 50/2018 relativa al expediente N.º 70/2017, FJ 3º reconoce acceso a información sobre expediente sancionador –ya cerrado- a quien fue el denunciante del mismo. Obviamente y como es sabido, el denunciante no es interesado en el expediente. Se argumenta que “en el momento en que se cierra el expediente la condición de denunciante decae hasta el punto de que el [reclamante...] ya puede como un particular solicitar la información.”

A los interesados en el expediente se le facilitan datos de mayor impacto o sensibilidad del expediente. Así, ya respecto de datos de evaluación de la personalidad y salud, la Resolución del expediente 166/2018, de 4 de abril de 2019

Crerios relevantes e innovadores del Consejo ...

reconoce a los padres el acceso a datos de evaluación psicológica sobre superdotación de la hija a los efectos de control y recurso en proceso para adelantamiento -aceleración- de curso. En este caso el acceso al expediente concurre con el derecho de acceso a los datos del propio interesado, solicitados por los padres en interés del menor. De particular sensibilidad cabe tener en cuenta la resolución nº 157, de 22-11-2018 Exps. 63 y 64/2018. En la misma se reconoció el derecho de acceso a una madre al expediente relativo a la situación legal de desamparo de sus hijos menores que pasaron a estar tutelados y en familia de acogida. En aquel supuesto se establecieron prevenciones para no facilitar datos "de los menores que pudiera poner de manera evidente en peligro los intereses o la seguridad de éstos [...] datos relativos a la familia de acogida o de terceros por cuanto pudiera afectar de manera relevante a la intimidad, seguridad o los intereses de los menores acogidos" (FJ 8º).

También la condición de interesado en el expediente, conjuntamente con otros derechos fue determinante en la Resolución N.º 42, de 28 de marzo de 2018 (Exp. n.º 84/2017) que reconoce a padres acceso a actas de valoración de admisión de alumnos para comprobar la corrección y cumplimiento de la legalidad en la puntuación otorgada a otros alumnos sí admitidos en centro concertado. No obstante, la documentación relativa a datos especialmente sensibles había de facilitarse anonimizada.

De especial importancia ha sido reconocer la condición de interesado a todo solicitante de información relativa a procedimientos selectivos de personal, concursos, bolsas de trabajo y similares. Siguiendo en buena medida el Informe Jurídico 610/2008 de la AEPD que considera que la condición de interesado confiere base legal en estos ámbitos hay diversas resoluciones que dan acceso a expediente y con datos personales de los otros concurrentes. Así, la Resolución N.º 81, de 14 de junio de 2018 (Exp. n.º 124/2017) da acceso a documentos de proceso selectivo para bolsa de trabajo de Técnicos de Administración General del Ayuntamiento. El derecho se reconoce a "participantes excluidos de un proceso selectivo o disconformes con una determinada calificación". La Resolución 119/2018, de 3 de octubre (Exp. n.º 170/2017) da acceso plantillas de los test, resultados, criterios de corrección, etc. de proceso selectivo de inspectores de la Policía Local. En este caso, por cuanto a la prueba psicológica, omitiendo datos personales (FJ 5º). El acceso al expediente también se ha reconocido respecto de bolsas de trabajo en resoluciones N.º 63, de 11 de octubre de 2017 (Exp. n.º 109/2016, bolsa de trabajo de pintor); Resoluciones nº 8 y 9, de 1 de febrero de 2018 (Exp. n.º 52 y 53/2017) bolsa de trabajo de técnico de administración general interino de Ayuntamiento; Resolución N.º 164, de 5 de diciembre de 2018 (Exp. n.º 62/2018) bolsa de trabajo de conductor de residuos sólidos urbanos de una Empresa Pública Municipal. Incluso la Resolución 34/2019 del Expediente 128/2018 ha llevado a reconocer el acceso a las concretas preguntas y la identidad del proponente de las mismas en la comisión relativa a una plaza de intendente de la policía local a los efectos de su trazabilidad. Asimismo, la Resolución 28/2019 del

Expediente 96/2018, de 27.2.2019 que da acceso al interesado a información de bolsa de conductores de la EMT, incluyendo vídeos de la prueba, documentación sobre la cualificación de los examinadores, etc.

En algunos supuestos la afectación a la esfera de intereses, pero sin ser interesado en el expediente justifica el acceso a información de datos personales de terceros. Así, la Resolución N.º 104, de 21 de septiembre de 2018 (Exp. n.º 94/2017) reconoce acceso a información sobre propietarios de naves en suelo rústico de Polígono Industrial y de las licencias concedidas para construir en dicho suelo, por cuanto la misma tenía trascendencia a efectos tributarios del solicitante. En esta línea, también solicitudes relativas al ruido y al medio ambiente que se han mencionado

3.2. El cuestionable reconocimiento del derecho de acceso a la información a servidores públicos para el cumplimiento de sus funciones

La Resolución 117/2018, de 21 de septiembre (Exp.s n.º 161, 162, 165 y 166/2017) estima una solicitud de diversos documentos en relación con el acceso a la información necesaria para el ejercicio de sus funciones como agente medioambiental. El reclamante solicitaba el acceso para poder cumplir con sus funciones. La Administración oponía que tal solicitud debe gestionarse dentro de la organización administrativa de la que forma parte. Sin embargo, el CTCV reconoce el derecho, pues (FJ 2º) "este argumento no parece asumible desde el momento en que el peticionario no había conseguido la información solicitada por los cauces que la administración considera adecuados y, no aceptar que pueda acudir a esta vía supondría dejar en peor condición a los funcionarios públicos que requieran de acceso a la información pública para el ejercicio de sus funciones que al resto de la ciudadanía, que sin necesidad de motivación alguna puede solicitar el acceso a la información.". Se analiza la información solicitada y "toda ella a juicio de este Consejo guarda estrecha conexión con las funciones encomendada a un agente medioambiental". Ciertamente este reconocimiento suscita no pocas dudas el alcance y validez jurídicas que puede tener el uso de la información así obtenida por el servidor público en razón de la actuación o procedimiento administrativo en el que se emplee.

3.3. Afinidad con otros derechos de los administrados

Las solicitudes de información de la ciudadanía, en muchas ocasiones se funden y confunden con finalidades de reclamaciones, quejas, peticiones, solicitudes de cumplimiento de principios de buen gobierno, así como pretensiones relativas a procedimientos administrativos. En la medida de lo posible los sujetos obligados y el propio CTCV reconduce e interpreta lo que propiamente son reclamaciones de derecho de acceso a la información o en su caso denuncias por incumplimientos de obligaciones de publicidad activa. En todo caso, en muchos casos únicamente procede declarar inadmisión de reclamaciones por no tratarse de derecho de acceso a la información.

Crerios relevantes e innovadores del Consejo ...

Sin perjuicio de lo anterior, en diversos supuestos las peticiones de información son en buena medida el ejercicio de un derecho afin. La Resolución 10/2018, de 1 de febrero, expediente N° 75/2017 señala que "Debe recordarse que la Ley 39/2015 reconoce en su artículo 53.1° entre los derechos del interesado en el procedimiento administrativo, el derecho "f) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar." [...] Este Consejo es competente respecto del derecho de acceso a la información, mas no respecto de la garantía de otros derechos del administrado como pueda ser la información u orientación". No obstante, nuestra Resolución N.º 97, de 5 de julio de 2018 (Exp. n.º 155/2017), FJ 2º matiza que "una interpretación favorable al derecho constitucional de acceso a la información pública que exige el principio de máxima transparencia, el sujeto obligado que recibe una solicitud tiene el deber de hacer un mínimo esfuerzo e interpretar si alguna parte de la solicitud del ciudadano sí que puede ser considerada una solicitud de información pública definida por la ley. Y si en efecto hay solicitud de información pública hay que facilitarla o, en su caso y de forma motivada inadmitirla o denegarla. [...] en principio, a través del derecho de acceso a la información no puede requerirse una valoración o justificación jurídica. Ahora bien, ello es así salvo que ya existieran informes o documentos ya elaborados o en poder del sujeto obligado sobre el particular. En este caso y según la naturaleza de dichos informes y documentos, también en principio sí que habrían de facilitarse ante una solicitud como la formulada en razón del derecho de acceso a la información." Así las cosas, la Administración ha de responder a la cuestión formulada con las "documentación o contenidos relativos a la misma que obren en su poder (informes, directrices, criterios, si los hay)." (FJ 5º).

4. ALGUNOS ELEMENTOS RELATIVOS AL OBJETO, EL EJERCICIO DEL DERECHO, EL ALCANCE Y LA FORMALIZACIÓN DEL ACCESO.

4.1. El amplio objeto del derecho de acceso y el acceso a expedientes cerrados o abiertos

El CTCV en sus primeros meses de actividad en 2016 adoptó el criterio interno de entender que el derecho de acceso a la información incluye el acceso a los expedientes administrativos aun en el caso de estar en tramitación. Desde entonces, en los requerimientos a los sujetos obligados para que aleguen les advierte de «que el acceso a la información pública puede incluir también el acceso a información contenida en expedientes –abiertos o cerrados- e incluso cuando la información ha sido requerida por quienes no tienen la condición de interesados.» Este criterio interno se ha expresado de modo amplio por ejemplo en la resolución CTCV Res. exp. 12/2016, 10.3.2017, FJ 3º. Y el CTCV expresamente hace suyo el criterio de la autoridad catalana: «Si la voluntad del legislador fuera la de denegar el acceso a los expedientes cerrados, ya lo habría establecido, y no lo hace, ni por activa ni por pasiva. Más bien todo lo contrario» (Resolución de 23.12.2015, Reclamación 17/2015, www.gaip.cat).

Además, como se ha adelantado «si el interesado en un procedimiento solicita la información al amparo de la legislación y garantías del derecho de acceso a la información» contará con el régimen de la Ley 19/2013 además de un régimen privilegiado por cuanto «que la posición jurídica de interesado favorecerá las posibilidades de acceso a la información.» (FJ 3º).

Posteriormente en el Informe 5/2017 de 29.06.2017 (Exp. 110-2016) sobre la condición de interesados en un Expediente administrativo en respuesta a una consulta se ha aclarado que si un interesado ejerce el derecho de acceso al expediente (art. 53. 1º a) Ley 39/2015), la Administración no está obligada a dar traslado para alegaciones a los posibles afectados en sus intereses en razón del artículo 19.3º Ley 19/2013 (y artículo 15.5 Ley 2/2015), en tanto en cuanto la normativa administrativa de acceso al expediente no lo regula. Cuestión diferente es que si hay una reclamación ante el CTCV, en virtud del artículo 24. 3º Ley 19/2013 el Consejo sí que deba proceder a este trámite de alegaciones.

Puede señalarse también en general que respecto del acceso a expedientes, el CTCV no se ha vinculado a una concepción formal del mismo sino que ha sido inclusivo de todo informe o documentación que haya podido ser decisivo en la motivación de la decisión adoptada.

Respecto de la información objeto de acceso se ha subrayado una visión amplia en razón de la máxima transparencia. En esta línea, por ejemplo, se ha entendido que una tesis doctoral de una Universidad pública sí que es objeto de acceso a la información (CTCV Res. exp. 9/2015, 28.4.2016, FJ 2º), dado que se ha «elaborado en el ejercicio de sus funciones (art. 4.1 LTBGPC), teniendo en cuenta que son funciones de la Universidad la investigación y la expedición de títulos de doctor».

También los videos de una sesión de Plenos de un Ayuntamiento, aunque grabados con la finalidad de auxiliar a la realización de actas han sido considerados también información pública objeto de acceso (CTCV Res. exp. 21/2016, 3.4.2017). Lo mismo ha sucedido respecto de los audios de una Comisión informativa de un Ayuntamiento, también auxiliares (CTCV Res. exp. 99/2016, 11.5.2017). De igual modo, los videos de la prueba de bolsa de trabajo (Res. 28/2019, de 27.2.2019, Exp. 96/2018).

Singularmente conflictiva ha sido la consideración como información pública en principio accesible el «recull de prensa» que elaboraba el Departamento de comunicación de un Ayuntamiento, pues sin duda era información elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones (art. 13 Ley 19/2013, CTCV Res. exp. 112/2016, 10.3.2017 FJ 3º). Ahora bien, acceso a la información se reconoció sin perjuicio de los derechos de propiedad intelectual los contenidos. Asimismo se advertía que el acceso «solo habrá de ser satisfecha en tanto la citada recopilación de prensa sea llevada a cabo por el Ajuntament [...] y en los términos en los que la misma sea confeccionada». Se afirmó que no hay «una obligación por parte de la administración de elaborar ex profeso una específica información, ni –en este

Crerios relevantes e innovadores del Consejo ...

caso- de elaborarla de una determinada forma, ni de seguir haciéndolo de manera indefinida.»

Puede criticarse la Resolución N.º 148/2018 de 8 de noviembre (Exp. N.º 150/2017) relativa a la solicitud de un concejal a acceder a la Plataforma VLCi de Ciudad Inteligente, una inmensa base de datos con indicadores de todo tipo sobre las distintas áreas de la gestión municipal. Se solicitaba directamente contar con permisos de acceso a dicha plataforma reservada a los miembros del Gobierno Municipal. El CTCV entendió que se trataba de "la denegación de una autorización de "rol" informático" y "el peticionario está aludiendo a cuestiones que exceden del derecho de acceso a información pública y que tienen una índole de funcionamiento y gestión de una concreta organización". Cabe considerar que se trataba de una solicitud de acceso en tiempo real a información pública sujeta a la legislación, incluso por cuanto al fondo, cabría una muy seria reflexión de cara a la transformación digital, de por qué un concejal no puede contar con la información tan relevante para la gestión municipal a la que sí que accede el equipo de gobierno.

4.2. Ejercicio antiformalista del derecho. La importancia de motivar la solicitud y de delimitar la información requerida

Como se recuerda por ejemplo en la CTCV Res. exp. 12/2016, 10.3.2017, FJ 3º «Como se deriva de las exigencias internacionales y la propia legislación española, el solicitante de información no tiene ni que motivar su solicitud» (art. 17. 3º Ley 19/2013), por lo que tan siquiera tiene que alegar la norma que ampara su solicitud. Como dispone expresamente en este sentido el artículo 11 de la Ley 2/2015 valenciana, «Para el ejercicio de este derecho no será necesario motivar la solicitud ni invocar la ley.»

Ahora bien, con apoyo de jurisprudencia europea, el CTCV ha insistido en que no motivar e informar de fundamentos y circunstancias al solicitar la información puede tener consecuencias negativas para el solicitante a la hora de ponderar si concurren límites al acceso (CTCV Res. exp. 29/2016, 10.3.2017, FJ 4º):

Incluso en dicha resolución (FJ 7º y en la decisión) se afirma que «la Administración puede requerir al solicitante algunos detalles sobre el tipo de información concreta que pretende, al tiempo de aclararle la finalidad que la pretende. Obviamente, el solicitante no está obligado a facilitar información concreta de los motivos de su solicitud si bien ello podría tener consecuencias al momento del alcance definitivo de la información a la que tiene derecho a acceder». En esta misma línea se ha insistido en CTCV Res. exp. 21/2016, 3.4.2017, FJ 11º. También en la Res. exp. 55/2016, 3.4.2017, FJ 5º.

Respecto de la necesidad del solicitante de delimitar la información requerida, el CTCV señala que en razón del artículo 19. 2º Ley 19/2013, «si la Administración consideró que la solicitud de información no era lo suficientemente precisa, debió

haber requerido al solicitante para que en su caso la precisara, cosa que no consta en el expediente» CTCV Res. exp. 29/2016, 10.3.2017, FJ 4º.

De igual modo se ha afirmado que «el principio de máxima transparencia entre otros efectos conduce a una visión antiformalista y favorable al ejercicio del derecho de acceso a la información.» (CTCV Res. exp. 16/2016, 3.11.2016, FJ 1º), dando por buenos requerimientos de información que «se efectuaron a través de una vía relativamente informal, como lo es el correo electrónico del Colegio o plantillas de solicitud de la web del Colegio» –y que tuvieron respuesta negativa por el sujeto obligado.

4.3. La formalización y facilitación del acceso por el sujeto obligado

El CTCV ha señalado con claridad que «cuando se ejerce el derecho de acceso a la información se requiere una respuesta a lo concretamente solicitado. De una parte, la remisión a una información de la página web puede admitirse si se dirige a la información concreta solicitada, en un enlace concreto y no genérico. De otra parte, y en todo caso, la información que se facilita al solicitante debe ser comprensible para un ciudadano medio. Como se ha señalado en la doctrina, procede 'ciudadanizar' la información.» En modo alguno cabe remitir genéricamente una web o a «un alud de información escasamente abordable por un ciudadano medio.» (Res. exp. 34/2016, 10.3.2017, FJ 4º). El CTCV también hace suyo el Criterio Interpretativo CI/009/2015 de 12 de noviembre de 2015 del Consejo estatal al respecto.

De igual modo se ha señalado que en principio es improcedente dar acceso simplemente facilitando el acceso directo a la información con presencia de un técnico del Ayuntamiento «como siempre se ha hecho»; dado que se había requerido copia de la información en formato electrónico y estaba disponible. Así CTCV Res. exp. 114/2016, FFJJ 4º y 5º, donde se recuerda la necesidad de motivar si no es posible proporcionar la información en el modo al que en principio se tiene derecho (arts. 19, 20 y 22 Ley 19/2013).

En diversas ocasiones el solicitante de información pretendía no pagar las tasas o exacciones aplicables o solicitaba que se le facilitase –gratuitamente– la información de modo compulsado. A este respecto, el CTCV afirma en la Res. 3/2017 exp. 48/2016, 19.01.2017 que «el derecho de acceso a la información no cubre el derecho a obtener 'certificados' por parte de la administración» (FJ 4º). Y siguiendo lo dispuesto en el artículo 22.4º Ley 19/2013 se afirma que la gratuidad no excluye la exigencia de exacciones por expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original. En la misma dirección la CTCV Res. 45/2017 exp. 104/2016, de 15.06.2017 FJ 4º entiende correcta la actuación de un Ayuntamiento a quien el reclamante pidió «copias compulsadas». El Ayuntamiento le «notificó que disponía de 10 días para acceder a la información previo pago de la tasa [...pero] el demandante mostró su disconformidad con el montante de la tasa». El Ayuntamiento justificó dicha tasa según su ordenanza así

Crterios relevantes e innovadores del Consejo ...

las cosas el CTCV concluyó «Declarar que al reclamante le asiste el derecho de acceso a la información solicitada pero deberá abonar las tasas para acceder a la información efectiva».

La CTCV Res. exp. 29/2016, 10.3.2017, FJ 7º afirma: «que el requerimiento de la información de modo compulsado no está directamente vinculado con las exigencias de la ley. La Administración facilitará la información correspondiente según la legislación vigente.»

4.4. Particularidades respecto de especiales sujetos obligados

Por cuanto a los sujetos obligados cabe destacar la exhaustiva Res. 24 exp. 16/2016, 3.11.2016 del CTCV respecto de los colegios profesionales, ámbito sin duda complejo. La amplia resolución delimita qué deben considerarse como funciones o actividades públicas de los colegios y la información que debe darse en consecuencia (FJ 3º), al tiempo de otras obligaciones respecto de subvenciones (FJ 4º). Dicha resolución delimita también de modo muy concreto la información que no procede facilitar por legislación de transparencia (FJ 5º), sin perjuicio de que el Colegio pueda ir «más allá de lo estricto exigido por la ley, sería deseable y un claro ejemplo de buena práctica a favor del acceso a la información y la transparencia por los colegios profesionales.»

También es muy destacable el Informe 2/2019, de 06.02. 2019 (Exp. 66-2017) sobre obligaciones de publicidad activa y derecho de acceso de las federaciones deportivas de la CV. En el mismo se concluye que, pese a ser asociaciones privadas, son sujetos obligados de la legislación de transparencia estatal y autonómica respecto de las funciones públicas delegadas como colaboradores de la Administración. Con una interpretación bastante proactiva se señala que son directos sujetos obligados respecto toda la información vinculada a sus funciones públicas y en el caso de denegación de la información solicitada podrá reclamarse ante este Consejo. Además han de suministrar a la Administración vinculada a la Federación la información que le requiera cuando la solicitud lo es a la Administración. El informe hace una concreta delimitación de las obligaciones de información activa, sin perjuicio de las obligaciones normativas particulares que puedan establecerse en la normativa sectorial (como el artículo 81 Decreto 2/2018, de 12 de enero, del Consell). A ello se suman las obligaciones en razón de recibir subvenciones.

Respecto de los centros de enseñanza concertados y las Universidades adscritas y su sujeción a las obligaciones de la ley, el Informe 5/2016, exp. 25/2016, 27.7.2016, FJ 4º señala que si hay un centro adscrito a una Universidad pública está sujeto «en la medida en que expidiera títulos oficiales [...] y en relación con la expedición de los mismos.» Por lo que en razón de la normativa aplicable (artículos 8 y 9 Ley 4/2007, de 9 de febrero, valenciana), cabe la transparencia respecto del Convenio y el cumplimiento de sus requisitos, además de las exigencias que puedan darse en el ente privado si percibe subvenciones.

Ha resultado especialmente polémica la Res. 21/2018 exp. 96/2017, 1.3.2018, FFJJ 4º y 5º CTCV que dio acceso a información de las subvenciones percibidas por los distintos grupos políticos de la Diputación de Valencia. Se oponía que "los grupos políticos no se hallan incluidos [...] no siendo órganos de la administración", pero que concluyó que "los grupos políticos [...] son parte de la Diputación Provincial de Valencia, y no cosa distinta de ella, como se deduce sin sombra de dudas del tenor literal del artículo 73.3 de la" LBRL y no gozan de personalidad jurídica propia distinta. Siendo además que se trataba de dinero público que debe estar perfectamente contabilizado (FFJJ 7º y 8º).

También cabe destacar las particularidades respecto de especiales sujetos obligados: Las Resoluciones 74 y 75, de 2 de noviembre de 2017 (Exp. 98 y 102/2016) reconoció acceso a varios expedientes así como deberes de publicidad activa de la Real Acequia de Escalona-Corporación de Derecho Público. Respecto de una Cofradía de Pescadores se reconoció acceso parcial de acceso a información sobre subvenciones, cuentas, impuestos, actas y presupuestos en Resolución N.º 70, de 25 de mayo de 2018 (Exp. n.º 57/2017). Asimismo se reconoció acceso a memoria y las actas de las reuniones, así como publicidad activa de una Mancomunidad (Resoluciones N.º 76 y 77, de 14 de junio de 2018, Exp. n.º 131 y 132/2017).

4.5. Estimación y reconocimiento del derecho sometido a criterios para aplicar por el sujeto obligado

En muchas resoluciones el CTCV reconoce el derecho al acceso del reclamante, si bien su concreción debe realizarla el sujeto obligado sobre los criterios expresados en la resolución. Por ejemplo en la CTCV Res. exp. 29/2016, 10.3.2017 la resolución señala criterios a seguir: «la Administración habrá de anonimizar los datos personales que no sean del propio solicitante» y «la Administración habrá de tener en cuenta la posible concurrencia de restricciones en razón del artículo 15 y 14 de la Ley 19/2013. Obviamente tales límites habrán de interpretarse adecuadamente bajo el principio de máxima transparencia, teniendo en cuenta las finalidades del solicitante y su conexión con el interés público de la información o el ejercicio de su derecho a la defensa, así como la posibilidad del reconocimiento del acceso parcial» (FJ 7º). De igual modo, «a fin de facilitar la labor administrativa ante la posible solicitud de información que pueda ser voluminosa la Administración puede requerir al solicitante algunos detalles sobre el tipo de información concreta que pretende, al tiempo de aclararle la finalidad que la pretende.» (FJ 6º). O por ejemplo, en la resolución de 4 de abril de 2019 (Exp. 134/2018) se afirma que "habrá de facilitarse la información pero siempre que no afecten el buen desarrollo de las [inspecciones...] sólo excepcionalmente podrá restringir total o parcialmente la información a facilitar para el caso de que de modo concreto y de forma motivada y expresa considere que la información puede afectar razonablemente a los intereses protegidos por las excepciones al derecho de acceso a la información recogidas en el artículo 13. 2 Ley 27/2006 y el artículo 14 Ley 19/2013."

Crerios relevantes e innovadores del Consejo ...

Debe tenerse en cuenta que el CTCV no tiene acceso por lo general a la información que cuyo acceso se reclama, por lo que no puede fijar concretamente a qué sí o no reconoce el acceso. Asimismo, en no pocos casos para la resolución no se cuenta ni con alegaciones de la Administración ni con resoluciones expresas denegatorias, por lo que ciertamente se resuelve "a ciegas". Ello obliga a reconocer total o parcialmente accesos a información que debe materializar el sujeto obligado. En todos estos supuestos la resolución remite al reclamante que acuda a él respecto de cualquier disconformidad por la ejecución de la misma por el sujeto obligado.

5. GARANTÍAS, CONTENIDOS Y RESTRICCIONES AL DERECHO.

5.1. El derecho a conocer la existencia de la información o documentación es una información protegida por el derecho de acceso

Aunque pueda resultar una obviedad, puede entenderse que el derecho de acceso a la información da derecho a ser informado de la existencia o no de la información o documentos solicitados. Ello puede considerarse implícito del artículo 20. 3º o en el artículo 18. 1º d) y 2º Ley 19/2013. En algunas ordenanzas se afirma el derecho a ser informado si los documentos o información «obran o no en poder del órgano o entidad, en cuyo caso, éstos darán cuenta del destino dado a dichos documentos.» (art. 4 b), Ordenanza tipo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, de octubre de 2015).

La negación de la existencia de la información por un sujeto obligado es una afirmación que debe hacerse con una relevante seguridad, puesto que su consecuencia obvia es la denegación radical del acceso a la información. La CTCV Res. exp. 19/2015, 28.10.2016, FJ 4º indica que «afirmada la inexistencia de la información sólo puede exigirse, como ha hecho el sujeto obligado, una información detallada de la causa de la inexistencia de la información y de todas las acciones realizadas para conseguir que la que se brinda a la ciudadanía es la máxima. [...] el sujeto obligado ha satisfecho en la mejor manera que le era materialmente posible la solicitud de información».

El CTCV ha lidiado con supuestos en los que pese a que la Administración afirmaba la inexistencia de una información, con una simple búsqueda en internet la misma aparecía en la misma web de la institución. Ello ha llevado a recordar la posible aplicación del régimen sancionador por esta causa (CTCV Res. 33/2017 exp. 30/2016, 20.4.2017 FJ 3º). La cuestión ha adquirido una especial relevancia respecto del expediente 10/2015 en cuya ejecución se solicita que expresamente se afirme si existe o no cierta información. Este caso que ha llevado a que por primera vez el CTCV haya instado un expediente sancionador por falta de ejecución de su Resolución 23/2017 de 10.3.2017.

Cabe también significar nuestra CTCV Res. 13/2018 exp. 24/2017, FJ 6º) frente a este mismo Ayuntamiento. En aquél caso la información solicitada a la que en

principio tenía derecho el reclamante no se facilitó. No obstante, se hizo todo lo posible, el Ayuntamiento "ha exteriorizado una actividad diligente al respecto, al requerir la documentación solicitada por el reclamante a los diversos sujetos o servicios que podrían contar con la misma. Lamentablemente dicha documentación no aparece."

En otras ocasiones se ha reconocido el derecho a saber si la Administración tenía una concreta documentación, pues al reclamante le negaban que sí que la tuvieran y ello tenía consecuencias desfavorables para el reclamante en su procedimiento administrativo. Así, la Resolución N.º 105/2018, de 21 de septiembre (Exp. n.º 159/2017) se exige al SERVEF que facilite copia de certificados que había recabado de la Agencia Tributaria Estatal, de la Seguridad Social y de la Consellería de Hacienda. La Resolución 162/2018, de 5 de diciembre (Exp. n.º 31/2018) insiste en la obligación de contestar a la solicitud de la existencia de una información reclamada sobre una explotación de actividad en dominio público que, al parecer, no contaba con base jurídica alguna.

Por otra parte, en la CTCV Res. exp. 21/2016, 3.4.2017, FJ 8º se ha señalado que la destrucción de una información respecto de la cual pende una reclamación ante el CTCV «podría ser una barrera negativa al derecho de acceso difícilmente justificable».

5.2. La aplicación restrictiva de la Disposición adicional primera normativa respecto de regímenes específicos de acceso a la información

Según se ha adelantado, en varias resoluciones el CTCV ha acudido a la Disposición Adicional 1ª sobre regímenes especiales de acceso a la información para articular la concurrencia y conexidad con derechos fundamentales. Más allá de estos supuestos, cabe acudir a la Res. exp. 55/2016, 3.4.2017, FJ 2º en la que la Administración alegó que no era aplicable la legislación general de transparencia, sino que regía la legislación específica que regula el conducto reglamentario que deben seguir los funcionarios de Policía Local para las solicitudes relacionadas con el servicio. Se alegaba normativa autonómica y local de la policía local sobre reclamaciones y solicitudes policiales para eludir la legislación de transparencia.

El CTCV aprovecha tal circunstancia para advertir de que «No hay duda de que esta disposición adicional es más que discutible y polémica en sus posibles interpretaciones. De no ser interpretada bajo el principio de máxima transparencia podría llevar a resultados negativos para el derecho constitucional de acceso a la información y a un régimen dispersor o disgregador de la regulación general que la Ley 19/2013 implica de este derecho. Y lo que es peor, sin mediar la exigencia de rango legal, bastaría cualquier norma infralegal para quebrar el régimen general.»

El CTCV no niega que puedan haber regulaciones particulares «para adaptar a la particular realidad policial y organizativa la normativa genérica del derecho de acceso a la información –sin contravenir la ley, pero modulando la misma». No

Crterios relevantes e innovadores del Consejo ...

obstante, en aquel caso no se trataba de ningún «régimen sustantivo del derecho de acceso a la información», al tiempo que se «comparte» el criterio interpretativo 8/2015, de 13 de noviembre del Consejo estatal sobre Aplicación DA 1ª sobre regulaciones especiales del derecho de información, directamente aplicable al caso.

5.3. Una interpretación muy restrictiva de las causas de inadmisión

El CTCV ha prestado especial atención a las causas de inadmisión de solicitudes de información. Se asienta criterio en la CTCV Res. exp. 18/2015, 28.10.2016 FJ 6º, si bien de modo más extenso cabe acudir especialmente a la CTCV Res. exp. 29/2016, 10.3.2017, FJ 3º (en especial) y FJ 6º. Las causas de inadmisión nunca deben ser aplicadas de forma automática, sino bien motivada y de «conformidad con la Constitución, del derecho constitucional de acceso a la información pública y del principio de máxima transparencia deben ser interpretadas restrictivamente como límites al derecho». Se ha insistido en «el especial cuidado y deber de motivación que deben tener los sujetos obligados para acudir a las causas de inadmisión. Una mala interpretación, que condujera a una inadmisión improcedente, privaría a la ciudadanía de la garantía que implica la suficiente motivación de un límite y de la necesaria ponderación que sin duda debe hacerse cuando se trata de excepciones al derecho de acceso» (FJ 3º).

Por cuanto a la causa de inadmisión del artículo 18. 1º a) de la Ley 19/2013, relativa a «información que esté en curso de elaboración o de publicación general», cabe seguir la CTCV Res. exp. 18/2015, 28.10.2016 FJ 6º. Tal inadmisión procederá para los supuestos en los que la información y en especial el documento concretamente solicitado no exista como tal, sino que deba de elaborarse o esté en trámite de elaborarse. En algunos casos esta causa de inadmisión podrá concurrir con la de la letra c) de dicho precepto («necesaria una acción previa de reelaboración»). Además se exigirá: una descripción concreta del estado de elaboración –o falta de elaboración- de la información solicitada; facilitar información concreta sobre cuánto tiempo puede restar para una «elaboración» completa que permitiera solicitar su acceso en el futuro sin que procediese la inadmisión. De igual modo, habrá que dar acceso a la información que sí que esté ya elaborada bajo el régimen de acceso parcial. Obviamente, si ello procede por no concurrir una excepción de los artículos 15 o 14 de la Ley 19/2013.

También se ha señalado (CTCV Res. exp. 18/2015, 28.10.2016 FJ 4º) que la falta de precisión de la información solicitada no es causa de inadmisión, sino que la Administración «debió haber requerido al solicitante para que en su caso la precisara» (ex art. 19. 2º Ley 19/2013).

Por cuanto a la inadmisión por solicitud de carácter abusivo (art. 18.1.e) Ley 19/2013) cabe tener en cuenta CTCV Res. exp. 10/2016 y en particular la Res. exp. 29/2016, 10.3.2017, FJ 4º. El CTCV expresa la interpretación especialmente restrictiva de esta causa de inadmisión y la especial motivación de debe darse, con especificación del

volumen, dificultades, limitaciones de persona u otras circunstancias, razones que deben estar conectadas con argumentaciones de irrazonabilidad o desproporción. También se señala que el sujeto obligado puede pedir al solicitante que le concrete qué información quiere y para qué, al tiempo que puede justificadamente extender su plazo de respuesta. También se sigue al Consejo Estatal de Transparencia en su Criterio Interpretativo nº 3 de 2016 de 14 de julio de 2016. La Resolución 60/2017, de 21 de septiembre y la 158/2018 de 5 de diciembre (Exp. n.º 6/2018) tienen especialmente en cuenta lo dispuesto en el artículo 49.2º y 4º del Decreto 105/2017 de desarrollo de la ley valenciana al respecto. Y en el caso concreto se tiene en cuenta que “se solicita una ingente cantidad de documentación [...] totalmente imprecisa, y parece evidente que refiere a un volumen importante de documentación.”

Particular atención ha merecido la inadmisión por tratarse de información que tenga carácter auxiliar o de apoyo (art. 18 b) de la Ley 19/2013), pues «se trata posiblemente de la más polémica y criticable de la ley estatal» CTCV Res. exp. 29/2016, 10.3.2017, FJ 5º. El CTCV además de considerar «acertado» el criterio interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre de 2015 estatal afirma la necesidad de motivar que la información solicitada «carece de relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que no es relevante para la rendición de cuentas, para el conocimiento del proceso de toma de decisiones públicas o su aplicación [...] y] habrá de presumirse que la información solicitada sí que es relevante para la toma de decisiones o la aplicación de las mismas» (FJ 5º). El CTCV señala también que no es causa de inadmisión que el informe solicitado no sea preceptivo, por el contrario potencialmente puede accederse a los informes facultativos (FJ 6º). En CTCV Res. 16/2018 exp. 32/2017, FJ 6º, se reconoce el acceso a informe jurídico en torno a un posible conflicto de intereses y se afirma que no cabe considerarlo como informe interno, sino como informe facultativo al que acceder en la línea del artículo 46 del Decreto 105/2017 que desarrolla la ley valenciana. La cuestión también es objeto de especial atención en la CTCV Res. exp. 21/2016, 3.4.2017, FJ 7º respecto de vídeos de plenos municipales que sólo tenían función auxiliar. Ahí se asienta el criterio de que «En modo alguno puede admitirse que a una información de naturaleza pública -y relevante además- por asignársele funcionalmente una finalidad auxiliar o de apoyo pase de forma automática a considerarse información cuya solicitud deba inadmitirse. De seguir dicho criterio, cualquier información pública potencialmente accesible por la ciudadanía pasaría a no ser accesible por el mero hecho de que en un expediente o actuación concreta se la use de modo auxiliar.» En la misma línea, respecto de los audios de una Comisión informativa de un Ayuntamiento, también auxiliares (CTCV Res. exp. 99/2016, 11.5.2017). La Resolución N.º 88, de 5 de julio de 2018 (Exp. n.º 97/2017) estima una solicitud de informes jurídicos emitidos de Abogacía de Generalitat e informes de fiscalización de crédito. Se señala que no cabe inadmisión pese a que no forme parte del expediente y no sea un informe preceptivo (FJ 5º): “Las solicitudes de derecho de acceso a informes, en poder de la

Crerios relevantes e innovadores del Consejo ...

administración, ya sean preceptivos o facultativos, los haya elaborado la propia administración o cualquier otra entidad tanto pública como privada, no pueden ser inadmitidas por considerar que se trata de información auxiliar o de apoyo." Y para ello se apoya en el el FJ 2º de la Sentencia de la Sección Séptima de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017 del recurso 46/2017. No puede inadmitirse acceso a informes relevantes para conocer la motivación de las Administraciones Públicas. También se ha afirmado que potencialmente también puede accederse a los partes de servicio que reflejan la actuación policial (Res. exp. 55/2016, 3.4.2017, FJ 3º)

5.4. Tratamiento general de las restricciones al derecho de acceso del artículo 14 y el interés público y privado

La CTCV Res. exp. 12/2016, 10.3.2017 FJ 4º afirma que sólo ante el daño justificado a los derechos e intereses referidos en el artículo 14 Ley 19/2013 puede restringirse el derecho de acceso a la información. Y la Res. exp. 55/2016, 3.4.2017, FJ 6º recuerda que «la restricción de tales informaciones ha de ser realizada bajo el principio de máxima transparencia por lo que no basta que de forma superficial o formal tales bienes e intereses queden comprometidos, sino que quedaran afectados de un modo relevante.»

Por cuanto al interés público de la información o finalidad del acceso, «la Administración podrá ponderar la concurrencia de interés público vinculado con las finalidades de la transparencia en mayor o menor intensidad. Obviamente a mayor interés público que medie, mayor intensidad y alcance del derecho de acceso a la información.» (CTCV Res. exp. 29/2016, 10.3.2017, FJ 7º). En la Res. 89/2017 exp. 14/2017, 2.11.2017 FFJJ 3º y 5º se afirma que "reviste un alto grado interés público" dar información que permita fiscalizar el nombramiento de un alto cargo y el cumplimiento de sus compromisos expresados en una memoria de trabajo. O en la Res. 93/2017 exp. 36/2017, 22.11.2017 FJ 4º se hace un particular esfuerzo para fundamentar que un Ayuntamiento debe facilitar información comprensible respecto de a qué se dedica el presupuesto municipal que permita analizar los gastos realizados. Así se subraya el acceso al Estado de liquidación del presupuesto para poder comprobar las obligaciones reconocidas netas.

La Resolución N.º 106, de 21 de septiembre de 2018 (Exp. n.º 164/2017) subraya especialmente el interés público que puede tener la proposición por un Ayuntamiento de concesión de unas medallas a Guardias Civiles, máxime, por proponerse con relación a su actuación en una operación de corrupción en la localidad. Y ello a pesar de que quien reclamaba la información básicamente parecía hacerlo en razón del interés privado, al tratarse de la hermana de un implicado en operación policial.

En los casos en los que haya intereses privados que puedan llevar a la restricción del acceso y la necesidad de que los terceros puedan alegar al respecto (art. 19. 3º Ley 19/2013), el Informe 3/2017 de 30.03.2017 (Exp. 28-2015), el CTCV señala que

«corresponde a la administración afectada llevar a cabo todas las gestiones que razonablemente quepa esperar de ella a los efectos de identificar y localizar a los terceros cuyos derechos e intereses pudieran estar afectados, en función del interés público y privado en juego.» (FJ 7º). No obstante, como se ha adelantado, no es preceptivo este trámite cuando se solicita el acceso al expediente por un interesado (Informe 5/2017 de 29.06.2017, Exp. 110-2016).

5.5. Algunos supuestos de interpretación del artículo 14

En diversas ocasiones se ha ponderado la concurrencia de diversas de las restricciones que establece el artículo 14 Ley 19/2013.

Respecto de la igualdad de las partes en el proceso (letra f) cabe tener en cuenta el Informe 4/2017 de 29.05.2017 (Exp. 41-2017) Informe relativo al artículo 27.2 del Proyecto de Decreto del Consell por el que se desarrolla la Ley 2/2015 de 2 de abril, de la Generalitat Valenciana de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana el CTCV entiende (FJ 2º) que no cabe en principio dar acceso a la información que permita «revelar las estrategias jurídicas que pueden servir de defensa o argumento en pleitos que la Administración [...] pudiese tener con terceros», y en consecuencia perjudicar «la esencia misma de la labor de asesoramiento jurídico, que se rige por el principio de confidencialidad. En la esfera de la abogacía privada existe ese deber de confidencialidad entre asesor y asesorado. Y ese mismo deber, ciertamente con algunos matices, debe operar, tanto en la relación de asesoramiento jurídico extrajudicial como en la defensa en juicio, entre la Administración y sus servicios jurídicos. [...] Este Consejo comparte tales razonamientos, concurriendo también la salvaguarda de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión (letra k).»

En el Informe 1/2017 de 3.2.2017 (Exp. 8/2016) se entiende que no afecta a los intereses económicos y comerciales (letra h) la inclusión de los nombres de las entidades financieras que operan en la Comunitat Valenciana y su posicionamiento frente a la propuesta de moratoria y su trayectoria en cuestión es de vivienda e hipotecas. Esta difusión de información se justifica especialmente en apoyo del derecho de los consumidores (FFJJ 10 y 11º). Y también en este ámbito de la protección de intereses económicos se ha recordado que no procede alegar el artículo 1255 del Código civil, que reconoce el principio de autonomía de la voluntad de las partes en la esfera contractual como restricción al acceso, sino que cabe acudir a la afección de los intereses económicos (letra h) CTCV Res. 9/2016 exp. 1/2015, 31.5.2016 FJ 2º). Y que en este ámbito «no existe una denegación de acceso automática, sino que deberá delimitarse el daño concreto que causa el acceso a la información [...] la denegación deberá ser motivada y proporcional» (FJ 4º).

Respecto de la restricción al acceso en aras de la propiedad intelectual (letra j), cabe seguir en especial la CTCV Res. exp. 9/2015, 28.4.2016, FJ 4º. No basta la mera alegación y además cabe delimitar en qué queda afectada la propiedad intelectual,

Crerios relevantes e innovadores del Consejo ...

dado que el acceso a la obra no implica en principio afectación alguna a derechos morales o patrimoniales de una tesis doctoral que en razón de su propia normativa ya había sido expuesta y divulgada. Por otra parte, como se insiste en la CTCV Res. exp. 112/2016, 10.3.2017 FJ 9º dar acceso a una información pública elaborada por la Administración (recopilación de prensa) no implica reconocer la legalidad de la misma, por cuanto pueda ser contraria a la propiedad intelectual. Si la Administración hace dicha recopilación se entiende que lo hace respetando los derechos de propiedad intelectual y debe darse acceso. Tampoco la propiedad intelectual se ha admitido para restringir el acceso a la memoria del puesto de trabajo y currículum profesional presentado para optar al puesto de Director de Gestión Sanitaria (Res.89/2017 exp. 14/2017, 2.11.2017 FFJJ 3º y 5º), precisamente se afirma que "reviste un alto grado interés público" fiscalizar tanto el nombramiento como el cumplimiento de su memoria por un alto cargo.

En diversos supuestos se solicita información sobre actuaciones adoptadas por la Administración en supuestos de posibles ilicitudes. Y en diversos casos no se trata de casos ya mencionados de solicitudes de información por interesados en el expediente, o denunciantes, sino por terceros. En el ámbito de medio ambiente, según se ha adelantado, se ha sido especialmente generoso en el reconocimiento de acceso a solicitudes de información incluso relativa a procedimientos sancionadores iniciados y en marcha. Así, por ejemplo, la Resolución N.º 169/2018, de 20 de diciembre (Exp. n.º 75/2018) reconoce acceso a una selección de más de 1600 establecimientos comerciales según diversos criterios que manifestaran irregularidades en el estado de su licencia de apertura, si bien, anonimizados por cuanto se trate de información de personas físicas, no jurídicas. Previamente la Resolución N.º 63/2018, exp. N.º 77/2017 ya había reconocido un listado menor relativo a hoteles con posibles irregularidades. Se consideró el interés de la solicitud y que era relativamente sencilla la selección según diversos criterios de la base de datos. No se consideró que facilitar el estado de la irregularidad fuera contrario al límite de las letras e, g o h) del artículo 14.

5.6. Restricciones al acceso en razón de la intimidad y la protección de datos y la facilitación de la identidad de un denunciante

En clave de protección de datos, el CTCV ha recordado (especialmente ver CTCV Res. exp. 66/2016, 1.7.2017, FJ 6º) que facilitar la información solicitada si ésta contiene datos personales de terceros implica una cesión de datos por administraciones que requiere en principio de habilitación legal (art. 11 LOPD). Esta habilitación legal es precisamente la que brinda la Ley 19/2013 si se reúnen los requisitos dispuestos por el artículo 15 de la misma. En todo caso la cesión de datos a quien solicita la información puede producirse también en razón del efecto directo de un derecho fundamental (por ejemplo artículos 20, 23, 24, 28 CE), pues la Constitución sería la ley habilitante, por consentimiento del interesado o por mediar un «interés legítimo» (artículo 7 f) de la Directiva 95/46/CE en razón de la STJUE

de 24 de noviembre de 2011 y las SSTs de 8 de febrero de 2012; art. 6. 1º f) Reglamento (UE) 2016/679).

Una premisa en estos supuestos es que ante una solicitud de información el sujeto obligado debe delimitar si efectivamente hay o no datos personales (CTCV Res. exp. 12/2016, 10.3.2017, FJ 4º), dado que si no los hay «no concurren posibles límites relativos a datos personales a los que hace mención el artículo 15 de la Ley 19/2013». Y obviamente hay que delimitar la naturaleza de los datos a efectos de una especial protección.

En la línea de lo dispuesto por el artículo 15. 4º Ley 19/2013, el sujeto obligado «antes de la denegación del acceso a la información solicitada alegando la protección de datos de la ciudadanía afectada, la Administración bien puede facilitar los referidos partes de servicios disociando –ocultando, omitiendo– los datos personales de ciudadanos que consten en los mismos. De este modo, además se maximiza el derecho del solicitante y el de los afectados.» (Res. exp. 55/2016, 3.4.2017, FJ 4º). Respecto de la anonimización, también (CTCV Res. exp. 65/2016, 6.10.2016, FJ 7º). En dicha resolución también se ha señalado que «debe considerarse insuficiente para denegar el acceso a la información la mera alegación de presencia de 'datos personales' en la documentación solicitada. El acceso a la información pública es la regla general y los límites a dicho acceso son la excepción» (FJ 7º).

El artículo 15. 3º Ley 19/2013 hace referencia a una «previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información». Pues bien, en la importante Res. exp. 66/2016, 1.7.2017, FJ 7º el CTCV ha interpretado ampliamente esta exigencia, considerando que dicho interés público puede que no quede desprotegido tanto el derecho de acceso a la información como otros derechos del solicitante que estén en juego: «el referido interés público se ha de considerar en la necesidad de que los derechos subjetivos, especialmente los de naturaleza constitucional puedan ser efectivos y hacerse valer, especialmente en nuestro caso, la posibilidad de acceder a la justicia (art. 24. 1º CE).»

Y en la ponderación a realizar se debe tener en cuenta la naturaleza y relevancia de los derechos del solicitante de información (art. 15. 3º b) «justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho» cuales son el derecho de acceso a la información, y en su caso los derechos conexos.

La conexidad con el acceso a los propios datos (art. 18. 4º CE) o el acceso a la justicia (art. 24 CE) ha facilitado que el CTCV decida que procede facilitar la información solicitada que contiene datos personales. Así ha sucedido para facilitar los vídeos de un pleno municipal, dado que el mero acceso a las actas no era suficiente (CTCV Res. exp. 21/2016, 3.4.2017). También, para facilitar la identidad de quien había denunciado al solicitante y sus afirmaciones se probaron totalmente falsas (CTCV Res. exp. 66/2016, 1.7.2017). Especial importancia tiene esta

Crterios relevantes e innovadores del Consejo ...

resolución. En la mismas tienen en cuenta diversos elementos a favor de facilitar la identidad del denunciante («whistleblower», soplón, chivato). Especialmente que no había un régimen especial de confidencialidad del denunciante en razón de normas (FJ 5º). No concurría el artículo 15. c) del Convenio número 81 de la OIT y art. 10 Ley 23/2015 respecto de denuncias a inspección laboral; tampoco era un supuesto de aplicación de los artículos 11.2º y 14 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

En cualquier caso el CTCV tiene en cuenta «la importancia del deber de colaboración ciudadano en la denuncia de cualquier hecho que pueda constituir una ilicitud. Obviamente, no hay que inhibir a la ciudadanía comprometida que ejerce dicho deber. Cualquier represión por el cumplimiento de un deber cívico inhibiría dicho comportamiento.» (FJ 5º). Se lleva a cabo una ponderación en el marco del artículo 15. 3º Ley 19/2013 (FFJJ 7º y ss.), en la misma se tiene especialmente en cuenta los derechos del solicitante en juego (acceso a la justicia y acceso al expediente), el hecho de que el afectado nunca expresó su negativa a que se conociera su identidad y no contestó al requerimiento que se le efectuó para que alegara, así como que no se adivinaban derechos del afectado o peligros frente a la revelación de su identidad. En cualquier caso, se recuerda (FJ 8º) que en otras circunstancias bien podría haberse ponderado la improcedencia de revelar la información del denunciante. La resolución no se viene a separar de otros supuestos analizados por la AGPD en su Informe 0214/2009 o el 0342/2012.

El CTCV ha afirmado que es posible el acceso a datos policiales (en el caso concreto, números identificativos), si bien se ha subrayado su especial protección (Res. exp. 55/2016, 3.4.2017, FJ 4º).

Según se ha expuesto, la conexidad con otros derechos fundamentales o, en particular, con el derecho de acceso al expediente facilita y mucho el acceso por el interesado a datos de terceros. Se ha sido relativamente generoso en el ámbito de bolsas de trabajo y selección de personal así como respecto de datos relativos al ámbito sancionador y disciplinario. En el caso de acceso por terceros no interesados, se ha acudido a la anonimización de los datos de personas físicas. No obstante, aunque se trate de interesados en el expediente, hay importantes cautelas cuando se trata de datos especialmente protegidos en el artículo 9 del Reglamento europeo. En estos supuestos, se ha impuesto un sistema de acceso anonimizado a la documentación con datos sensibles para poder controlar los padres la puntuación obtenida para acceso a centros concertados (Resolución N.º 42, de 28 de marzo de 2018 (Exp. n.º 84/2017) o sobre pruebas psicotécnicas en selección de personal Resolución 119/2018, de 3 de octubre (Exp. n.º 170/2017). Aunque con prevenciones, se ha reconocido a una madre acceso a expediente por el que se le retiró la custodia de sus hijos (resolución n.º 157, de 22-11-2018 Exps. 63 y 64/2018). O el acceso a informes de evaluación psicológica de los hijos superdotados (Resolución de 4 de abril de 2019 del expediente 166/2018).

5.7. El silencio positivo y otros elementos de garantía

En los meses iniciales de su actividad, el CTCV adoptó el criterio interno respecto de cómo opera el silencio positivo que regula artículo 17. 3º Ley 2/2015, desarrollado por art. 57 del Decreto 105/2017, de 28 de julio que desarrolla la ley. Así se expresó en la web de la institución². En diversas resoluciones este Consejo ha tenido que perfilar el sentido y alcance de dicha previsión (por todas, Res. 14/2016 exp. 3/2015, 06.10.2016, FJ 4º: «el solicitante de información a quien el sujeto obligado no contesta en plazo podrá hacer valer el silencio y solicitar la información ante el mismo sujeto obligado. Denegada expresamente su solicitud o transcurrido el mes, podrá reclamar ante este Consejo. Ahora bien, el solicitante de información a quien el sujeto obligado no contesta a su solicitud en plazo, también podrá acudir directamente ante este Consejo. Así pues, las resoluciones presuntas de silencio positivo pueden ser recurridas por el solicitante pese a que la ley valenciana expresamente no lo haya previsto.» También en el FJ 5º se aclara que si no hay contestación del sujeto obligado, el plazo para reclamar ante el Consejo queda abierto indefinidamente. El Consejo coincide, pues, con el adecuado y razonable el Criterio Interpretativo C1/001 de 17 de febrero de 2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal en lo aplicable a nuestro marco normativo.

Cabe no obstante señalar que la resolución de 4 de abril de 2019 (Exp. 134/2018) considera "necesario hacer una mención a la Sentencia 104/2018, de 4 de octubre de 2018, que estima la cuestión de inconstitucionalidad nº 5228-2017 y, en consecuencia, declara que el art. 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, así como la expresión "y sentido del silencio" contenida en su rúbrica son inconstitucionales y nulos. Pues bien, [...] en la actualidad este Consejo entiende que debe tenerse en consideración lo dispuesto por el Tribunal Constitucional y entender que la interpretación de la normativa valenciana deberá ajustarse a lo dispuesto por el alto tribunal en solicitudes posteriores."

Hasta la fecha sólo en una ocasión quien ha acudido al CTCV ha sido un tercero contrario a la resolución de la Administración que facilitaba información contraria a sus intereses (CTCV Res. exp. 12/2016, 10.3.2017). Y además de desestimar la reclamación, se señaló que «ninguna parte ha requerido un mayor acceso a la información que el que en su resolución la Administración ha reconocido, por lo que obviamente no puede este Consejo reconocer un mayor acceso a la información.» (FJ 2º).

En diversos supuestos se funde y se confunde la reclamación frente a la denegación del acceso a la información con una denuncia o queja por la falta de información que había de darse publicidad activa en la web. En la CTCV Res. exp. 16/2016, 3.11.2016 concurre el derecho de acceso a la información y la obligación

² <http://www.conselltransparencia.gva.es/preguntas-frecuentes>

Criterios relevantes e innovadores del Consejo ...

de transparencia activa respecto de información de un colegio profesional reclamada. En la Res. 23)-bis exp. 45/2016, 3.11.2016 FJ 2º se reconduce una reclamación por denegación del derecho de acceso a la información (art. 42.1 a) de la Ley 2/2015) como queja o denuncia (letra b) o la función de «Velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa» (letra e).

NOTA BIBLIOGRÁFICA.

Son ya muchas las obras de referencia sobre derecho de acceso a la información y transparencia en España que por extensión no cabe citar. Me permito destacar singularmente los trabajos y obras coordinadas de Guichot Reina, de Fernández Ramos o la obra de Blanes Climent. También los estudios de Villaverde, Rams, De la Nuez, Sánchez de Diego o Gutiérrez David. De igual modo, las obras coordinadas por García Macho. Posteriores a la Ley 19/2013, especialmente destacable la editada por Fernández Salmerón, M. y Valero Torrijos, J.; por Moretón Toquero; por Wences y otros; por Bermejo Latre y Castel o la de Piñar Mañas.

En todo caso y con especial interés en este estudio, en clave autonómica cabe remitir en primer lugar a los estudios competenciales en materia de transparencia. Así, destacan especialmente los de Clara Velasco, en particular, "Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley Estatal sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno", en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, N.º. 17, 2013, págs. 279-328 y "La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: ¿de qué margen disponen las CC.AA. en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno?", en *Revista jurídica de Castilla y León*, n.º. 33, 2014, 34 págs.

Ya por cuanto al desarrollo legislativo autonómico y la interpretación variada desde las distintas autoridades de transparencia autonómicas cabe destacar especialmente los trabajos coordinados por Antonio Troncoso Reigada, en primer término, diversos de los estudios con enfoque autonómico en su gran obra coordinada *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Civitas, 2017 así como en general el libro coordinado *Transparencia Pública y Comunidades Autónomas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019. También, Ridao, Joan. "La regulación de la transparencia y del acceso a la información pública en la esfera autonómica: Un estudio comparado", en *Revista general de derecho constitucional*, N.º. 19, 2014. Desde la Universidad de Sevilla, destacan los exhaustivos análisis comparados de la actividad de las autoridades de transparencia de Emilio Guichot y Concepción Barrero, con resultados en variadas publicaciones. Entre otros, Barrero Rodríguez, Concepción "El derecho de acceso a la información pública: algunas cuestiones claves en la aplicación de las leyes de transparencia", en *Dilemata*, N.º. 27, 2018 (Ejemplar dedicado a: El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho), págs. 221-244. En esta misma obra, Martín Delgado, Isaac, "La configuración legal de los consejos autonómicos

de transparencia: algunos riesgos para el ejercicio de su función de control", págs. 281-309. De Barrero, también, "Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información; en particular, la doctrina de las autoridades independientes de transparencia", *Revista General de Derecho Administrativo*, nº. 46, 2017.

Por cuanto al autor del estudio, cabe remitir a sus diversas publicaciones y coordinaciones de obras relativas a transparencia y gobierno abierto, accesibles en www.cotino.es.

Bibliografía relacionada con el marco autonómico.

Barrero Rodríguez, C. 2017. "Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información; en particular, la doctrina de las autoridades independientes de transparencia", *Revista General de Derecho Administrativo*, nº. 46.

Barrero Rodríguez, C. 2018 "El derecho de acceso a la información pública: algunas cuestiones claves en la aplicación de las leyes de transparencia", *Dilemata*, Nº. 27, págs. 221-244.

Martín Delgado, I., 2018 "La configuración legal de los consejos autonómicos de transparencia: algunos riesgos para el ejercicio de su función de control" en *Dilemata*, Nº. 27, págs. 281-309.

Ridao, J. 2014. "La regulación de la transparencia y del acceso a la información pública en la esfera autonómica: Un estudio comparado", en *Revista general de derecho constitucional*, Nº. 19.

Troncoso Reigada, A. 2017. *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Civitas.

Troncoso Reigada, A. 2019. *Transparencia Pública y Comunidades Autónomas*, Valencia: Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019.

Velasco, C. 2013. "Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley Estatal sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno", *Revista d'estudis autonòmics i federals*, Nº. 17, 279-328.

Velasco, C. 2014. "La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: ¿de qué margen disponen las CC.AA. en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno?", *Revista jurídica de Castilla y León*, nº. 33, 34 págs.