



JUZGADO CENTRAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Nº 10

PROCEDIMIENTO ORDINARIO 26/2016

S E N T E N C I A Nº 162/2016

En MADRID, a dos de diciembre de dos mil dieciséis.

El Ilmo. Sr. Don GREGORIO DEL PORTILLO GARCÍA, MAGISTRADO-JUEZ DEL JUZGADO CENTRAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Nº 10, habiendo visto los presentes autos de **PROCEDIMIENTO ORDINARIO seguidos con el nº 26/2016** ante este Juzgado, entre partes: de una como recurrente Doña MÓNICA GRACIA SÁNCHEZ, funcionaria del Cuerpo Nacional de Policía y Secretaria General del Comité Nacional del SINDICATO UNIFICADO DE POLICÍA, actuando en representación de dicho sindicato, representado por la Procuradora Doña Ana de la Corte Macías, y de otra, como recurrido el CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, representado por el Abogado del Estado, sobre acceso a la información y contra la resolución dictada por la PRESIDENTA DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, el día 29 de febrero de 2016, por la que se desestima la reclamación presentada, el 16 de diciembre de 2015, contra la resolución del Ministerio del Interior, de fecha 26 de noviembre de 2015.

A N T E C E D E N T E S D E H E C H O



PRIMERO.- Comienzan las actuaciones judiciales con el escrito de interposición del recurso que presenta la representación procesal de la actora en el decanato de estos juzgados centrales el día 25/04/2016. Recibidos en este juzgado, al que correspondió su conocimiento por turno de reparto se dictó el Decreto de 26/04/2016 en el que se acordaba admitir a trámite el recurso, tener por personada y parte a la recurrente y requerir a la Administración demandada para que remitiera el expediente administrativo, así como para que procediera a emplazar a los posibles interesados en él. Recibido el expediente administrativo, mediante la diligencia de ordenación de fecha 1/06/2016, se acordó ponerlo a disposición de la actora para que, en el plazo previsto en la ley, formalizara su demanda.

SEGUNDO.- En fecha 21/06/2016 fue presentado el escrito de demanda en el que, después de referir los hechos y alegar los fundamentos que se consideraron oportunos, terminaba la parte actora solicitando que se dictara sentencia en la que, estimando la pretensión que se deduce se anule la resolución impugnada, permitiéndose el acceso a los historiales profesionales de los funcionarios a los que se les ha concedido el ingreso en la Orden del Mérito Policial, cruz con distintivo rojo en el año 2015. Del escrito de demanda y del resto de las actuaciones se dio traslado a la defensa de la Administración demandada quien, el día 11/08/2016 presentó su contestación, oponiéndose a la demanda, alegando los hechos y fundamentos que consideró oportunos y solicitando que se dictara una sentencia confirmatoria de la resolución recurrida.



TERCERO.- Mediante Decreto de 1/09/2016 se acordó tener por contestada la demanda, fijando la cuantía del recurso en indeterminada y acordando dar cuenta sobre el recibimiento del pleito a prueba y la admisión de los medios propuestos. Por auto de 2/09/2016 se dispuso recibir el pleito a prueba y declarar pertinentes las pruebas documentales aportadas con la demanda y declarar impertinente la solicitada en el apartado 3º, consistente en que se libre oficio a la Dirección General de la Policía, División de Personal, para que por el Secretario General Técnico se informe sobre: a) Puestos de trabajo que ocupaban los Comisarios Principales y Comisarios a los que en el año 2015 se les concedió la Cruz del Mérito Policial con distintivo rojo. b) Presupuesto de la DGP para el pago de las pensiones vitalicias devengadas como consecuencia del otorgamiento de la Cruz del Mérito Policial con distintivo rojo.

CUARTO.- Una vez concluido el período probatorio se dictó la diligencia de ordenación de fecha 2/09/2016 acordando conceder a la parte actora el plazo de diez días para que formulara sus conclusiones. El 15/09/2016 fue presentado el escrito de la actora, en el que insistía en todo lo manifestado en su demanda. El 11/10/2016 presentó la defensa de la Administración demandada las suyas insistiendo en la oposición y el día 13/10/2016 se dictó una providencia declarando el recurso concluso para sentencia, resolución que ha sido notificada a las partes sin que interpusieran contra ella recurso alguno por lo que, una vez firme, quedaron los autos sobre la mesa para resolver.

F U N D A M E N T O S D E D E R E C H O .

PRIMERO.- A la vista del expediente administrativo se consideran acreditados los hechos, relevantes para dar respuesta a las cuestiones controvertidas, siguientes:

- El día 8/10/2015 Doña Mónica Gracia Sánchez, funcionaria del Cuerpo Nacional de Policía y Secretaria General del Comité Nacional del SINDICATO UNIFICADO DE POLICÍA, actuando en representación de dicho sindicato, presenta ante el Director General de la Policía una solicitud para que se le permitiera el acceso a la información contenida en el historial profesional de las propuestas de ingreso en la Orden al Mérito Policial con distintivo rojo del año 2015, de los funcionarios de la Policía Nacional y de las personas ajenas a él, a los efectos de conocer cuáles han sido los méritos acreditados de los condecorados respecto de la legislación que regula estos reconocimientos y, especialmente, de aquellos que han predominado sobre los de otros funcionarios a los que no les ha considerado merecedores de tan digna distinción.

- El día 18/11/2015 el Director General de la Policía del MINISTERIO DEL INTERIOR, se comunica a Da MÓNICA GRACIA SÁNCHEZ, que se deniega el acceso a la información solicitada, conforme al artículo 15 de la Ley 19/2003, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que trata sobre la protección de datos de carácter personal, considerando que los expedientes profesionales de las propuestas de ingreso en la Orden al Mérito Policial con distintivo rojo contienen datos personales de personas físicas identificadas o

identificables que se encuentran garantizados y protegidos por el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

- El 16/12/2015, el Sindicato Unificado de Policía (SUP), presentó reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por la denegación del acceso a la información.

- El 28/12/2015 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remite el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, para que efectuara las alegaciones que considerase oportunas, alegaciones que fueron presentadas el 14 de enero de 2016.

- Mediante la resolución dictada por la Presidenta del Consejo, el día 29 de febrero de 2016, se desestima la reclamación.

Llegamos con ello a este recurso en el que la parte actora pretende que se dicte sentencia en la que se anule la resolución impugnada, permitiéndose el acceso a los historiales profesionales de los funcionarios a los que se les ha concedido el ingreso en la Orden del Mérito Policial, cruz con distintivo rojo en el año 2015, alegando que los fundamentos de ambas resoluciones son incongruentes porque los datos o son o no son especialmente protegidos, y porque la ponderación que hace el CTBG no tiene razón de ser, por no ser el órgano competente para efectuarla y porque las razones de seguridad no fueron ni tan siquiera consideradas por la DGP. La defensa de la Administración demandada solicita la confirmación de la resolución impugnada al considerar que es ajustada a Derecho.



SEGUNDO.- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno regula en su CAPÍTULO III el *“Derecho de acceso a la información pública”* y en el artículo 12 atribuye el derecho de acceso a la información a todas las personas en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, mientras que en el 13 dispone: *“Se entiende por información pública 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”*.

En el Preámbulo de la ley se afirma: *“...La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos...La presente Ley tiene un triple alcance:...reconoce y garantiza el acceso a la información - regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo...El capítulo III configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo*



dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos...". Se pretende establecer por lo tanto un derecho de acceso a la información en términos amplios que exige la interpretación restrictiva de sus límites -artículos 14 y 15, respecto de la protección de datos personales-, así como de las causas de inadmisión de las solicitudes.

TERCERO.- La postura del Ministerio del Interior ante la solicitud del sindicato demandante.

Considera el Ministerio del Interior que procede denegar el acceso a la información solicitada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la ley 19/2013 y conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, porque afecta a datos que permitirían una identificación individualizada de las personas objeto de recompensa o denegación de la misma, sin que estos hayan manifestado su consentimiento. Considera además que, para proceder a su publicación, sería necesario un estudio individualizado de cada uno de los expedientes y una posterior evaluación de lo que pudiera ser difundido, en un proceso que va más allá de una simple anonimización. Finalmente manifiesta que la Junta de Gobierno de la Policía Nacional, que es el órgano encargado de la concesión de estas altas recompensas, se rige por el secreto de sus deliberaciones, por lo que también sería de aplicación lo previsto en el art. 14 k) de la Ley 19/2013.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno rechaza estas razones partiendo de que *"la información que se solicita se enmarca en la concesión de una condecoración cuyas condiciones y límites están perfectamente establecidos*



y que conlleva la percepción de fondos públicos (bajo la forma de una pensión de carácter vitalicio) para sus beneficiarios" y, tras referirse a los criterios interpretativos que ha elaborado al respecto concluye:"...En el presente caso, los datos que se solicitan no son especialmente protegidos por la normativa de protección de datos, dado que no se refieren a ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud, vida sexual o comisión de infracciones penales o administrativas. Tampoco, a juicio de este Consejo de Transparencia, se trataría de datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente...", debiendo acudirse como única posible causa de denegación del acceso al artículo 15.3 de la ley.

Por otra parte considera el Consejo que no puede admitirse la segunda causa de denegación del acceso a la información, por cuanto:"...pretender que dar la información solicitada - relativa a los méritos acreditados por los funcionarios de la Policía Nacional u otras personas condecorados con la Orden del Mérito Policial con distintivo rojo - puede perjudicar el proceso de toma de decisiones no encaja con la realidad de los hechos, dado que cuando la Reclamante solicitó la información la decisión de conceder dichos distintivos ya había sido tornada..."

Como quiera que únicamente ha sido el sindicato solicitante de la información quien la ha recurrido, las causas de denegación esgrimidas por la Administración y desechadas por el Consejo no han de ser objeto de consideración y sí únicamente la contenida en la resolución de ésta que, en este momento, es el único obstáculo al acceso pretendido.

CUARTO.- El artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dispone: "Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

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

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

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

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

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

Volviendo a la resolución del Consejo leemos: "...En efecto, si atendemos a los términos de la solicitud, la



misma no se circunscribía a conocer la identidad de los beneficiarios de la condecoración (que es lo que se englobaría dentro del término datos meramente identificativos y que ya son públicos y del conocimiento de la organización solicitante), sino la información de su historial profesional "a los efectos de conocer cuáles han sido los méritos acreditados de los condecorados (...)". Debería ser, por lo tanto, la ponderación requerida en el apartado 3 del artículo 15 (ponderación entre el derecho de acceso a información pública y el derecho a la protección de datos de carácter personal) lo que sería de aplicación al caso que nos ocupa..." y razona a continuación:"...No cabe duda, a nuestro juicio, que el conocimiento conjunto de la identidad de los condecorados y de los méritos concretos que les son atribuidos podrían implicar la puesta en riesgo no sólo su propia integridad personal sino, incluso, el buen término de operaciones que podrían estarse llevando a cabo y en el marco de las cuales hayan acaecido las circunstancias motivadoras de la distinción..."

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



servicio. d) Observar una conducta que, sin llenar plenamente las condiciones exigidas para la concesión de la Medalla al Mérito Policial, merezca especial recompensa, en consideración a hechos distinguidos y extraordinarios en los que haya quedado patente un riesgo o peligro personal...".

El precepto se refiere a actuaciones o conductas ya consumadas y, por lo tanto, no puede darse el riesgo a que hace referencia el Consejo. El beneficiario de la Cruz ya ha resultado herido cuando se le propone para ella, ya ha participado en los tres o más servicios, en los que se produjo agresión con armas, ha realizado el hecho abnegado y ha observado la conducta a que se refiere la ley. Por otra parte la concesión de la condecoración se hace pública al poco tiempo de que se haya decidido y, de conformidad con lo establecido en la Resolución de la Dirección General de la Policía, de fecha 11 de mayo de 2012, que regula el procedimiento a seguir para las propuestas de ingreso en la Orden al Mérito Policial, las organizaciones sindicales, como lo es la solicitante de la información y demandante en este recurso, deben tener acceso a la relación de los funcionarios propuestos, así como, en su caso, a una información puntual de los hechos concretos que las motivan. A este respecto en el DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, COMISIONES, Año 2012 X LEGISLATURA Núm. 164 Pág. 1, se recoge la número 9 de INTERIOR, celebrada el miércoles 26 de septiembre de 2012 en la que compareció el Director General de la Policía quien, entre otras cosas, manifestó: "...Por otro lado, hemos aprobado también la resolución de 11 de mayo de 2012, por la que se implementan los criterios y procedimientos a seguir para las propuestas de ingreso en la Orden al Mérito Policial. Con esta norma hemos establecido unos criterios objetivos y homogéneos para



la concesión de medallas al mérito policial, estableciendo al efecto un procedimiento que con la participación de las organizaciones sindicales otorgue una mayor transparencia a todo el proceso de concesión...”, por lo que la información solicitada por el sindicato demandante está amparada en la normativa establecida para la concesión de las recompensas, sin que pueda afirmarse que el cumplimiento de la norma implique peligro alguno para los relacionados con la información.

Según se recoge en la resolución impugnada el sindicato solicitante de la información hizo constar en su reclamación que: *“...en la solicitud de acceso a la información no pedía, en ningún caso, la identificación de las personas afectadas, entre otros motivos porque no constituye una necesidad conocer dato de identificación alguno para valorar la posible incorrecta e injusta interpretación de la Ley 5/1964, de 29 de abril, sobre condecoraciones policiales, concretamente, lo establecido en el artículo 60. Por ello, solamente, se solicitaba conocer el contenido de los expedientes con los méritos que han sido valorados, y de ellos quienes han merecido tan distinguida condecoración y cuáles no...”*, por lo que el riesgo a que hace referencia sería, de apreciarse su concurrencia, fácilmente eludible, de acuerdo con las conclusiones recogidas en el CRITERIO INTERPRETATIVO CI/002/2015, elaborado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en fecha 24 de junio de 2015, sobre la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información, en concreto la recogida en el apartado e): *“En cualquier caso si no cupiera el otorgamiento del acceso a la totalidad de la información una vez hechas las valoraciones anunciadas, se concederá acceso parcial previa omisión de la información afectada por*



el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida".

La información a la que pretende acceder el demandante es necesaria para comprobar si se han cumplido las previsiones normativas para la concesión de la recompensa y, en consecuencia, para discernir si la Administración se ha movido dentro del ámbito de discrecionalidad que a estos efectos se le reconoce sin incurrir en arbitrariedad y, finalmente, quien la solicita tiene reconocida su intervención en el proceso y representa y defiende los intereses profesionales de los integrantes del Cuerpo Nacional de Policía, por lo que la ponderación a que se refiere el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, se resuelve en la clara procedencia de que se conceda el acceso solicitado, que tiene por objeto una información pública con relevancia de la misma naturaleza pues, entre otras cosas, tiene trascendencia presupuestaria, ajustándose a los criterios establecidos en el precepto.

En el preámbulo de la Ley 5/1964 se afirma que se modifica la normativa vigente a fin: "...de disponer de un instrumento legal adecuado, dotado de la necesaria flexibilidad que permita premiar a quienes observen las virtudes de patriotismo, lealtad y entrega al servicio en el más alto grado, y que, al mismo tiempo, fomente la interior satisfacción y estímulo en todos los funcionarios de la Policía Gubernativa...", satisfacción y estímulo que difícilmente se pueden alcanzar si se oculta la razón de la concreta concesión las recompensas.



QUINTO.- De lo expuesto en los fundamentos anteriores se desprende que procede la estimación del recurso y la anulación de la resolución administrativa contra la que se dirige, debiendo, conforme a lo previsto en el artículo 139.1 de la LJCA, imponerse las costas procesales a la parte demandada.

En atención a cuanto se ha expuesto, en nombre del REY y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que me otorga la Constitución española:

F A L L O

ESTIMO EL RECURSO INTERPUESTO POR Doña MÓNICA GRACIA SÁNCHEZ, funcionaria del Cuerpo Nacional de Policía y Secretaria General del Comité Nacional del SINDICATO UNIFICADO DE POLICÍA, actuando en representación de dicho sindicato, representado por la Procuradora Doña Ana de la Corte Macías, contra la resolución dictada por la PRESIDENTA DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, el día 29 de febrero de 2016, por la que se desestima la reclamación presentada, el 16 de diciembre de 2015, contra la resolución del Ministerio del Interior, de fecha 26 de noviembre de 2015, resolución que anulo y dejo sin efecto porque no es ajustada a Derecho, condenando a la Administración demandada a permitir al demandante el acceso a la información contenida en el historial profesional de las propuestas de ingreso en la Orden al Mérito Policial con distintivo rojo del año 2015, de los funcionarios de la Policía Nacional y de las personas ajenas a él, a los efectos de conocer cuáles han sido los méritos acreditados de los condecorados respecto de la legislación que regula estos reconocimientos y, especialmente, de aquellos que han predominado sobre los



de otros funcionarios a los que no les ha considerado merecedores de tan digna distinción. Las costas procesales se imponen a la parte demandada.

Esta resolución NO es FIRME al caber contra ella recurso de apelación, que deberá formalizarse mediante escrito razonado, que deberá contener las alegaciones en que se funde, a presentar ante este juzgado en el plazo de quince días.

Se hace constar que para recurrir en apelación será precisa la consignación como depósito de 50 euros que deberá ser ingresado en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones abierta a nombre de este JUZGADO CENTRAL N° 10 DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, en la entidad SANTANDER (0030), Código de la Cuenta Expediente: 0922 0000 93 0026 16, debiendo especificar en el campo concepto del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso 22 contencioso-Apelación"

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.