

I

Los criterios interpretativos más relevantes de la legislación de transparencia por el Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana

Lorenzo Cotino Hueso^{1*}. Catedrático (a.) Profesor Titular Derecho Constitucional U. Valencia. Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana

SUMARIO (quitar)

- 1. Una autoridad de transparencia ignorada con una obra de relevancia más allá de la Comunidad Valenciana*
- 2. El principio de máxima transparencia y sus proyecciones concretas*
- 3. La naturaleza del derecho del acceso a la información y el tratamiento de la conexidad con otros derechos*
- 4. La conexidad del acceso a la información con diversos derechos*
 - 4.1. La protección iusfundamental del derecho de acceso a la información a través de la libertad de información del artículo 20 CE*
 - 4.2. Concurrencia con protección de datos y acceso a la justicia*
 - 4.3. El régimen especial de acceso a la información de parlamentarios, concejales y sindicalistas*
 - 4.4. La conexidad con el derecho de acceso al expediente*
- 5. La aplicación restrictiva de la Disposición adicional primera normativa respecto de regímenes específicos de acceso a la información*
- 6. Ejercicio antiformalista del derecho. La importancia de motivar la solicitud y de delimitar la información requerida*
- 7. La formalización y facilitación del acceso por el sujeto obligado*
- 8. Algunas particularidades respecto de los sujetos obligados*
- 9. El amplio objeto del derecho de acceso y el acceso a expedientes cerrados o abiertos*
- 10. La existencia de la información es una información protegida por el derecho de acceso*
- 11. Una interpretación restrictiva de las causas de inadmisión*

* El presente estudio es producto de investigación en el marco de proyecto financiado por la Corporación Universitaria de Sabaneta - Unisabaneta-, línea de “Derecho Público”, Grupo de Investigación “Estudios constitucionales, medio ambiente y territorio” (Colciencias COL0111291). Asimismo, se realiza en el marco del Proyecto español del Ministerio de Economía “El avance del Gobierno Abierto. Régimen jurídico constitucional de la implantación de políticas de transparencia, acceso a la información, datos abiertos, colaboración y participación especialmente a través de las TIC y del gobierno electrónico” DER2015-65810-P.

- 12. Tratamiento general de las restricciones al derecho de acceso del artículo 14*
- 13. Algunos supuestos de interpretación del artículo 14*
- 14. Restricciones al acceso en razón de la intimidad y la protección de datos y la facilitación de la identidad de un denunciante*
- 15. Estimación y reconocimiento del derecho sometido a criterios para aplicar por el sujeto obligado*
- 16. El silencio positivo y algunos elementos de garantía*

1. Una autoridad de transparencia ignorada con una obra de relevancia más allá de la Comunidad Valenciana

El Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana (CTCV) se constituyó en diciembre de 2015. Desde sus inicios ha tenido no pocas dificultades por una grave carencia de medios y cierto abandono institucional, algo que ha denunciado en sus dos memorias anuales y algunos de sus informes, así como ha aparecido en medios de comunicación. Todo ello contrasta sin duda por la gran apuesta política que el gobierno valenciano parece hacer con la transparencia en esta legislatura. Hasta la fecha tales carestías no se han resuelto ni a través del necesario soporte y apoyo político e institucional, ni con las cinco ocasiones en las que la Ley 2/2015 de transparencia que regula el CTCV ha sido modificada. Al momento de cerrar estas páginas ha sido aprobado por el Consell el Decreto que se desarrolla la Ley 2/2015, de 2 de abril de transparencia que quizá mejore algo esta realidad y es posible que una futura legislación cambie la situación. Es también muy posible que tales cambios lleguen tarde para el actual CTCV al final de su primer periodo. Aun esperando la mejoría y recuperación tardías, lo cierto es que esta situación ya ha marcado una lamentable impronta en un órgano que por su vocación y conocimientos sin duda podría haber sido una referencia en todo el panorama español. Es bien posible que el CTCV hasta ahora sólo haya sido la referencia en España de lo que no debe hacerse con una autoridad de transparencia autonómica.

Ahora bien, pese a lo anterior, en los cientos de horas de dedicación voluntarista y esperanzada de sus vocales se han podido elaborar 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.

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. Pues bien, precisamente, el presente estudio pretende ser la primera aproximación, sistematización y difusión de los criterios interpretativos del CTCV. El mismo ha sido realizado por uno de los vocales del mismo. Ahora bien, este estudio se realiza en su calidad de profesor de universidad especializado en la materia desde hace más de quince años y en modo alguno implica una interpretación autorizada o cualificada por parte del CTCV.

2. 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 dimanar 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 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 dispersor o disgregador»

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).

3. 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, 3.4.2017FJ 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).

4. La conexidad del acceso a la información con diversos derechos

4.1. 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.

Hasta el momento de cerrar este estudio no se ha dado un supuesto ante el CTCV en el que esta identidad o conexidad con la libertad de información sea especialmente relevante. No obstante, el CTCV ya ha expresado con referencia a la STEDH de 2016 la importancia que puede tener que quien ejerza el derecho de acceso sea un investigador 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 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).

4.2. 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).

4.3. 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,

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.»

4.4. La conexidad con el derecho de acceso al expediente

Aunque no se trate de un derecho fundamental, resulta también relevante la conexidad del derecho de acceso a la información con el importante derecho de acceso al expediente por el 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.

5. 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 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.

6. 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 4°.

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 1°), 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.

7. 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 4°). 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 4° y 5°, 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 4°). Y siguiendo lo dispuesto en el artículo 22.4° 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 4° 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 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 7° 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.»

8. Algunas particularidades respecto de los 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.»

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.

9. 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.

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 vídeos 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).

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

10. La existencia de la información 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.

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».

11. Una interpretación 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.

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 5°. 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 5°).

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 6°).

La cuestión también es objeto de especial atención en la CTCV Res. exp. 21/2016, 3.4.2017, FJ 7° 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).

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)

12. Tratamiento general de las restricciones al derecho de acceso del artículo 14

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 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)

13. 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, 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.

14. 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 dissociando –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 resolución. En la misma se 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).

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

En bastantes 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 19/2014. 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)

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.

16. El silencio positivo y algunos 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 y así se expresó en la web de la institución². En cualquier caso se asienta y expresa el criterio en la CTCV 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.»

El CTCV sigue en buena medida el criterio ya asumido en Cataluña por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) en sus «Criterios interpretativos sobre reclamación la GAIP en caso de silencio administrativo», Documento aprobado por el Pleno el día 7 de enero de 2016.

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.

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

Hasta la fecha sólo en una ocasión ha acudido al CTCV 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 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).

Informes del CTCV citados:

Informe: 1/2016 sobre el proyecto de Código de Buen Gobierno

Informe 5/2016, exp. 25/2016, 27.7.2016

Informe 3/2017 de 30.03.2017 (Exp. 28-2015)

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

Informe 1/2017 de 3.2.2017 (Exp. 8/2016)

Informe 5/2017 de 29.06.2017 (Exp. 110-2016)

Resoluciones del CTCV citadas:

Res. exp. 9/2015, 28.4.2016

Res. 9/2016 exp. 1/2015, 31.5.2016

Res. exp. 65/2016, 6.10.2016

Res. exp. 10/2016
Res. 14/2016 exp. 3/2015, 06.10.2016
Res. exp. 18/2015, 28.10.2016
Res. exp. 19/2015, 28.10.2016
Res. exp. 18/2015, 28.10.2016
Res. exp. 16/2016, 3.11.2016
Res. 24 exp. 16/2016, 3.11.2016
Res. exp. 16/2016, 3.11.2016
Res. 23-bis exp. 45/2016, 3.11.2016
Res. 3/2017 exp. 48/2016
Res. 6 exp. 15/2015, 9.2.2017
Res. 26 exp. 72/2016, 10.03.2017
Res. exp. 29/2016, 10.3.2017
Res. exp. 34/2016, 10.3.2017
Res. exp. 12/2016, 10.3.2017
Res. exp. 112/2016, 10.3.2017
Res. exp. 21/2016, 3.4.2017
Res. exp. 55/2016, 3.4.2017
Res. 31 exp. 100/2016, 20.04.2017
Res. 33/2017 exp. 30/2016, 20.4.2017
Res. exp. 99/2016, 11.5.2017
Res. exp. 99/2016, 11.5.2017
Res. 45/2017 exp. 104/2016, de 15.06.2017
Res. exp. 114/2016
Res. exp. 66/2016, 1.7.2017