



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0285/2017

FECHA: 7 de septiembre de 2017

ASUNTO: Resolución de reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada de 16 de junio de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 9 de mayo de 2017, [REDACTED] solicitó al CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS, entidad pública empresarial adscrita al MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información, relativa a un siniestro de un vehículo de su propiedad:
 - *Tenerme por interesada a estos efectos, y por ende, se me reconozca el derecho de acceso a la información.*
 - *Entrega íntegra del Expediente con S/ref: 2470 GIT y N/ref: 2016/28/06940 JCC, mediante envío por correo ordinario o electrónico en las direcciones de contacto que obran en el encabezamiento de la presente.*
2. El 12 de mayo de 2017, el CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS, a la solicitud de información de [REDACTED] indicándole que *La reclamación que nos hizo la compañía Línea Directa fue vía on line y respecto a las declaraciones de los testigos, no podemos facilitárselas por la Ley Orgánica de Protección de Datos 15/1999, de 13 de diciembre, que fue modificada el 5 de marzo de 2011.*

ctbg@conseiodetransparencia.es



3. Con fecha de entrada 16 de junio de 2017, [REDACTED] presentó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, tras analizar el contenido de varios artículos de la LTAIBG y diversos criterios interpretativos de este Consejo, añade lo siguiente:

- *Que vengo siendo emplazada por el Consorcio de Compensación de Seguros en el Expediente referido, en el cual y de forma sintética, se imputa a mi vehículo (sin especial referencia a quien conducía el mismo) la participación en unos hechos acaecidos en la Villa de Madrid, los cuales desconozco, y cuya participación de mi turismo expresamente niego, dado que permaneció estacionado en mi domicilio, sitio en Córdoba, durante el lapso temporal en que se produjo el siniestro.*
- *La respuesta dada por el Consorcio incumple y violenta de forma evidente, cabría decir incluso flagrante, los arts. 14, 15 y 16 LTAIBG. Comenzando por el art. 15 LTAIBG. Quien suscribe el presente escrito interesó le fuera remitida copia del expediente señalado en el encabezamiento de este recurso. Es obvio que se trata de una información objeto de la normativa invocada, en tanto que se encuentra y obra en poder del Consorcio, habiendo sido confeccionada en el ejercicio de sus funciones (ex art. 13 LTAIBG). Así pues, estamos dentro del ámbito objetivo y subjetivo de la aplicación de la normativa de transparencia (y así lo constata el propio consorcio, que en ningún momento alega tal cuestión obstativa).*
- *Respecto al expediente solicitado, a tenor del art. 15 LTAIBG, es obvio que no se trata de datos especialmente protegidos ex 7.2 LOPDCP, pero sí es cierto que puede contener datos de carácter personal ex art. 3 LOPDCP, en tanto que los partes del accidente de tráfico de que versa la intervención del consorcio pueden estar suscritos por los testigos o intervinientes, con sus nombres, apellidos, números de D.N.I y en definitiva, demás datos identificativos.*
- *Afirma que la solicitud se hizo vía on line, extremo que de por sí no obsta en nada a mi solicitud; pero en todo caso, lo cierto es que tal extremo es falso, pues el escrito se presentó por correo certificado, tal y como acreditan los documentos anexos, e igualmente se facilitó un domicilio físico (y no solo electrónico) a efectos de notificación. A mayor abundamiento, el art. 17.2, puntos e) y d) habilitan a los interesados para especificar la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada, así como que, por mandato legal, preferiblemente la dirección de contacto aportada habrá de ser electrónica.*
- *En segundo lugar, yo pedí, tal y como puede verse en el suplico de mi escrito, el acceso al expediente íntegro, y no solo las declaraciones de los testigos. Pero en todo caso, lo único protegido por la LOPDCP son los datos identificativos, no las declaraciones. A los efectos, capando los documentos, tendría acceso a la narración de los hechos, pero no sufrirían los testigos perjuicio alguno respecto a su identidad y datos personales. Por otra parte, la ausencia del juicio dañoso (existencia de un perjuicio real, tangible y cierto para un tercero) por el consorcio, impide a esta parte contra-argumentar en dicho*





sentido, habida cuenta de que de tan absoluto silencio y parquedad apenas cabe la opción de rebatir lo que, por otra parte, es la inexistencia de cualquier razonamiento, más allá de una referencia vaga e insuficiente a la legislación aplicable en materia de protección de datos.

- El Consorcio ha infringido de forma flagrante los arts. 18, 19 y 20. En lo que respecta al primero, la causa de inadmisión alegada por el Consorcio no se encuentra causada en ninguna de las habidas en el art. 18 LTAIBG., más allá de un mero reenvío a la normativa de protección de datos, sin que exista motivación alguna ni juicios relativos a una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Igualmente, dado que lo que parece traslucir la respuesta al consorcio, con la inadmisión del acceso a la información basa en el perjuicio de intereses de terceros, el organismo debía de haber abierto el trámite de alegaciones del art. 19.2 LTAIBG., extremo que tampoco ha sido realizado por el consorcio.
- Así pues, en el expediente que dicho organismo tramita, ocurrió un accidente en Madrid, en fecha 18/06/2016 de un vehículo no asegurado. Hasta ahí, nada que objetar. Ahora bien, la cuestión sorpresiva toma cuerpo cuando me comunican que es mi vehículo el que sufrió dicho accidente, extremo que niego tajantemente, por la fuerza de los hechos, y las piezas de convicción que tengo a mi disposición para su ulterior acreditación.
- Por tal razón, insté el acceso al expediente, a fin de conocer bajo qué, qué elementos de juicio, presupuestos y requisitos son suficientes para ello, ¿Basta con que el propio interviniente en el siniestro o un tercero dé un número de matrícula inventado o al azar, para que el mismo se incoe? ¿Cuántos testigos son necesarios para ello? ¿Existe algún trámite de razonabilidad o validación de los partes y las testificales? ¿Cómo decide el consorcio?
- Igualmente, también deseo fiscalizar el funcionamiento del organismo, puesto que los plazos que se me han ofrecido son oscurantistas y sin especificar su sometimiento o no a la normativa del procedimiento administrativo común.
- En virtud de lo expuesto, solicito al Consejo se tenga por presentado este escrito, y por formulado Recurso al amparo de los arts. 23, 24 y ss. LTAIBG, contra la Resolución dictada por el Consorcio de Compensación de Seguros en fecha 12/05/2017, se sigan los trámites legales precedentes, y en su día, dicte resolución por la que se anule la anterior, y en su lugar acuerde:
 - Que se me haga ENTREGA íntegra del Expediente con S/ ref: 2470 GTI y N/ref: 2016/28/06940 JCC, mediante envío por correo ordinario o electrónico en las direcciones de contacto que obran en el encabezamiento de la presente.
 - Subsidiariamente, y para el caso en que sea de aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG que no afecte a la totalidad de la información, se me conceda ACCESO PARCIAL al expediente, previa omisión de la información afectada por el límite, en concreto los referidos a los datos de identificación de los testigos, al amparo del art. 16 LTAIBG.



4. El 22 de junio de 2017, se remitió el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del, adscrito al MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD, para que por parte del CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS se realizaran las alegaciones consideradas oportunas. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 1 de agosto de 2017, y su sentido era el siguiente:

- *Como consecuencia de que la propietaria del vehículo no reconoce haber estado ese día en dicho Centro comercial de Madrid y dado que, además, reside en un municipio de la provincia de Córdoba, con fecha 13/02/17 se reiteró por el CCS a la entidad Línea Directa Aseguradora la denegación de la cobertura del siniestro, basada en las alegaciones de la propietaria del vehículo causante consistentes en que los hechos por los que reclaman no son ciertos.*
- *Ante la insistencia de Línea Directa Aseguradora, con fecha 17/03/17 el CCS reiteró la solicitud de alegaciones a por la declaración de los testigos, volviendo a responder ésta el 29/03/17, reiterando las alegaciones y solicitando copia del expediente, por lo que el CCS volvió a reiterar la denegación a Línea Directa Aseguradora.*
- *Con fecha 11/05/17, se recibió solicitud formal de acceso a la información, que le fue denegada el 12/05/17, al entender el CCS que la documentación de la que se disponía contenía numerosos datos de carácter personal susceptibles de especial protección conforme a la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal (LOPD).*
- *Se da la circunstancia, finalmente, de que el CCS ha constatado en el fichero FIVA que la titular del vehículo suscribió un seguro con la entidad aseguradora MAPFRE con fecha de inicio de vigencia el 24/06/16, es decir, seis días después del siniestro.*
- *En principio, según parece deducirse del texto de la Ley, ésta es de aplicación exclusivamente a aquellas entidades públicas empresariales que tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo, sobre un determinado sector o actividad, lo que desde luego consideramos que no sucede en el caso del CES, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de su Estatuto Legal aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2004 (modificado por las Leyes 6/2009, Ley 12/2011, Ley 20/2015 y por la Ley 12/2016), se constituye como una entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 43.1 .b) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, dotada de patrimonio distinto al del Estado, que ajustará su actividad al ordenamiento jurídico privado.*
- *En el caso de las funciones privadas en el ámbito asegurador, entre las que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 del Estatuto Legal del CCS, se encuentran las funciones que le encomienda el artículo 11 del texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, en las condiciones previstas en dicha ley y hasta los límites del aseguramiento*



obligatorio, entre las que se halla la cobertura de los daños materiales producidos por vehículos sin asegurar.

- Actualmente las entidades públicas empresariales aparecen definidas en la sección 3a del Capítulo tercero, del Título 11, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (que derogó la (Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado) y, en concreto, en los artículos 103 y siguientes que las atribuye la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación, señalando que se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en su Ley de creación, sus estatutos, la Ley de Procedimiento Administrativo Común, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, y el resto de normas de derecho administrativo general y especial que le sean de aplicación.*
- A juicio de esta entidad es determinante el hecho de que el CCS no ha pagado la reclamación económica solicitada por Línea Directa Aseguradora, por lo que, en consecuencia, ninguna responsabilidad se puede derivar de la actuación de esta entidad, que solo en el caso de haber pagado tendría el derecho -y la obligación- de iniciar las acciones de recobro frente al eventual causante del daño. De ahí que, a juicio del CCS, la reclamante carezca de interés en dicho expediente.*
- Concurrencia de la causa de inadmisión de la solicitud señalada en el artículo 18.1 apartado b) de la LTAIBG. En este caso, la información a la que se refiere la solicitante y, en especial, las declaraciones escritas de los tres testigos que dicen haber visto el accidente, en las que constan sus datos personales, que es la documentación que concretamente ha reclamado, ha sido utilizada por el ces como una mera información de carácter auxiliar o de apoyo, como lo pone de manifiesto el hecho de que se haya denegado la cobertura de la reclamación, otorgando mayor credibilidad a las declaraciones de la solicitante que a las de los testigos.*
- Finalmente, esta entidad estima que la información solicitada contiene datos cuyo acceso únicamente se podría llegar a autorizar, si se estimara procedente a pesar de lo expuesto en los apartados anteriores, contando previamente con el consentimiento expreso y por escrito de los tres testigos, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 19/2013.*
- Por todo lo expuesto, le ruego tenga por presentado el presente escrito de alegaciones resolviendo en consecuencia lo procedente.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el



Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su artículo 12, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de /os sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

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

3. En primer lugar, hay que comenzar analizando la alegación de la Administración referente a que no le resulta de aplicación la LTAIBG al CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS, dado que *de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de su Estatuto Legal aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2004 (modificado por las Leyes 6/2009, Ley 12/2011, Ley 20/2015 y por la Ley 12/2016), se constituye como una Entidad Pública Empresarial de las previstas en el artículo 43.1 b) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, dotada de patrimonio distinto al del Estado, que ajustará su actividad al ordenamiento jurídico privado en el ámbito asegurador, entre las que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de su Estatuto Legal, se halla la cobertura de los daños materiales producidos por vehículos sin asegurar.*

El CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS (CCS), es, efectivamente, una Entidad Pública Empresarial adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, a través de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, y su específico marco de actuación viene determinado por su Estatuto Legal. Tiene patrimonio propio, distinto al del Estado, y su actividad no depende de ningún presupuesto público. Su máximo órgano decisorio es el Consejo de Administración, que, presidido por el Director General de Seguros y Fondos de Pensiones, está compuesto por 14 miembros, siete de los cuales son altos directivos de entidades aseguradoras privadas, siendo los otros siete altos cargos de la Administración (<http://www.conorseguros.es/web/la-entidad/acerca-de-ccs>). Entre las funciones que tiene encomendadas por su Estatuto Legal, figuran tanto privadas como públicas.

4. Por su parte, el artículo 2.1 c) de la LTAIBG señala que están sujetos a la Ley *Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia*





funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.

La Entidad Pública Empresarial CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS (CCS) tiene independencia funcional, como recogen sus Estatutos y se reconoce en su propia página Web.

Igualmente, el CCS tiene atribuidas funciones privadas de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad, como reconoce él mismo en sus alegaciones, *entre las que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de su Estatuto Legal, se encuentran las funciones que le encomienda el artículo 11 del texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, en las condiciones previstas en dicha ley y hasta los límites del aseguramiento obligatorio, entre las que se halla la cobertura de los daños materiales producidos por vehículos sin asegurar.*

También tiene funciones de regulación y supervisión específicas en materias como el *seguro de riesgos extraordinarios* (El Consorcio indemniza los daños producidos por fenómenos naturales o derivados de hechos de incidencia política o social, a condición de tener suscrito un seguro para las personas o bienes afectados), el *seguro de automóviles* (El Consorcio asume la cobertura obligatoria de los automóviles no aceptados por las compañías aseguradoras, así como la de los organismos públicos que lo soliciten. También indemniza los daños ocasionados por vehículos desconocidos o robados) o *la liquidación de entidades aseguradoras* (El Consorcio tiene encomendada una función de protección a los acreedores por contrato de seguro -asegurados, beneficiarios y terceros perjudicados- en los casos de compañías en liquidación encomendada al Consorcio, o que se encuentren en situación de concurso de acreedores).

Asimismo, el CCS es un organismo que tiene por misión reparar, al menos en los límites del seguro obligatorio, los daños corporales o materiales en los supuestos previstos en la normativa comunitaria y actúa como organismo de información, en los supuestos de siniestros causados por vehículos que tengan su estacionamiento habitual y estén asegurados en un Estado miembro del Espacio Económico Europeo, para suministrar al perjudicado la información necesaria para que pueda reclamar a la entidad aseguradora o a su representante para la tramitación y liquidación de siniestros.

Finalmente, el CCS puede ser defendido ante los tribunales por la Abogacía del Estado (artículo 19.1 de su Estatuto)

En estas condiciones, se entiende que la Entidad Pública Empresarial CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS, con independencia de que realice funciones publico-privadas, es una entidad incluida dentro del ámbito de aplicación de la LTAIBG.





Este mismo criterio ha sido seguido con anterioridad por este Consejo de Transparencia, citándose como ejemplo la Resolución recaída en el expediente R/0063/2015, de fecha 2 de julio, que concluye que *no cabe duda de que RED.ES, en su condición de Entidad Pública Empresarial, queda sometida a las obligaciones de la LTAIBG, vía artículo 12, en relación con su artículo 2.1 c), que expresamente incluye a las Entidades Públicas Empresariales*. En el mismo sentido, la Resolución recaída en el expediente R/0233/2016, de fecha 23 de agosto, concluye que *no queda duda de que el ICO es una de las entidades sujetas a la Ley al tener la naturaleza de Entidad Pública Empresarial adscrita al Ministerio de Economía y Competitividad*.

5. En cuanto al fondo de la cuestión planteada, debe tenerse en cuenta que se pretende acceder al contenido de un expediente en el que la Reclamante se considera parte interesada en un siniestro automovilístico y que está vigente aún en el momento en que solicitó el acceso al mismo, el 9 de mayo de 2017.

El CCS, en el expediente al que la Reclamante pretende acceder, imputa al vehículo de ésta la participación en un siniestro acaecido en un Centro comercial de Madrid. Como consecuencia de que la propietaria del vehículo y Reclamante no reconoce haber estado ese día en dicho lugar y dado que, además, reside en un municipio de la provincia de Córdoba, con fecha 13/02/17, se reiteró por el CCS a la entidad Línea Directa Aseguradora la denegación de la cobertura del siniestro, basada en las alegaciones de la propietaria del vehículo causante, consistentes en que los hechos por los que reclaman no son ciertos. Ante la insistencia de la aseguradora, con fecha 17/03/17 el CCS reiteró la solicitud de alegaciones a la reclamante, por la declaración de los testigos, volviendo a responder ésta el 29/03/17, que las alegaciones no son ciertas y solicitando copia del expediente, por lo que el CCS volvió a reiterar la denegación a Línea Directa Aseguradora.

Debemos recordar que la finalidad que se persigue con la LTAIBG es la contenida en su *Preámbulo*, que establece que *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*.

Lo solicitado por la Reclamante incide en su esfera estrictamente personal y, a nuestro juicio, no tiene una relación directa con las finalidades perseguidas por la Ley de Transparencia sino que su intención es conocer el contenido de un expediente con efectos meramente privados, por lo que se desvía de las finalidades establecidas en la norma.



Por otro lado, debe recordarse que, con el objetivo precisamente de salvaguardar la finalidad de la LTAIBG de controlar la actuación pública, la disposición adicional primera, apartado 1 de la norma, relativa a las *Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública* dispone lo siguiente:

1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.

En estas condiciones, entendemos que la presente Reclamación debe ser desestimada, sin que sea preciso entrar a conocer del resto de alegaciones presentadas.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 16 de junio de 2017, contra el CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS, adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y BUEN GOBIERNO
Por suplencia (Resolución de 19 de junio de 2017)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA
Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

