



RESOLUCIÓN

S/REF: 001-003491, 3412, 3381, 3334, 3318, 3317, 3314,
3307, 3218, 3293, 3281, 3278, 3194, 3155, 3129, 3128, 3123, 3118, 3116,
3313, 3110, 3105, 3491, 3539

N/REF: R/0435/2015; R/0436/2015 R/0437/2015
R/0438/2015 R/0439/2015 R/0440/2015 R/0441/2015
R/0442/2015 R/0443/2015 R/0444/2015 R/0445/2015
R/0446/2015 R/0447/2015 R/0448/2015 R/0449/2015
R/0450/2015 R/0451/2015 R/0452/2015 R/0453/2015
R/0454/2015 R/0455/2015 R/0456/2015 R/0457/2015.
R/0458/2015 R/0459/2015

FECHA: 21 de diciembre de 2015

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] mediante escrito de 7 de diciembre, con entrada el mismo día, 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 remitida, [REDACTED] presentó en diversas fechas solicitudes de acceso a la información en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), dirigidas al MINISTERIO DEL INTERIOR que tenían por objeto solicitar información sobre la tramitación dada a diversas denuncias por él presentadas ante la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad y el acceso a la documentación obrante dichos expedientes.
2. Las solicitudes de información fueron resueltas inadmitiendo las mismas al entender que incurrían en el supuesto previsto en el artículo 18.1 d) de la LTAIBG, precepto en el que se prevé que una solicitud de acceso a la información podrá ser



inadmitía cuando la misma sea manifiestamente repetitiva o tenga un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la norma.

Asimismo, el MINISTERIO DEL INTERIOR también alegaba el perjuicio que podría producirse a su función inspectora, límite al acceso previsto en el artículo 14.1 g), si se concediera el acceso a la información solicitada

3. Mediante un único escrito de fecha 7 de diciembre, [REDACTED] presentó ante este Consejo de Transparencia reclamación en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG al entender que, a su juicio, la respuesta proporcionada no era conforme con la LTAIBG.

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 potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 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 los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. La cuestión planteada en el caso que nos ocupa ya ha sido resuelta por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la respuesta proporcionada a diversas reclamaciones presentadas por [REDACTED] que son coincidentes respecto de los hechos y argumentos que ahora se plantean. Por todas ellas se señala la Resolución dictada en el expediente con número de referencia R- 0258-2015, de fecha 6 de noviembre de 2015 por la que, a su vez, se daba respuesta a diversas comunicaciones realizadas por el interesado a este Consejo.

Por lo tanto, se reproducen a continuación los argumentos expuestos anteriormente:



"Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud podría entenderse como abusiva si el reclamante la repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar, debido a que conoce de antemano el sentido de la Resolución que la Administración va a tomar. También podría entenderse como abusiva aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento. Igualmente, podría ser abusiva una petición de información cuyo contenido ya se encuentre previamente en poder del Reclamante.

Se entiende también que una solicitud es abusiva cuando, atendiendo al caso concreto, puede considerarse que supone un uso manifiestamente injustificado, inapropiado o incorrecto del derecho de acceso a la información pública. A tal efecto, se tomará en consideración la concurrencia de las siguientes circunstancias:

1º La solicitud se puede calificar como manifiestamente repetitiva.

2º La solicitud persigue claramente causar un perjuicio o alteración al órgano o entidad al que se dirige.

3º Existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla.

En relación al caso que nos ocupa, y teniendo en cuenta las comunicaciones recibidas por este Consejo de Transparencia que se han relacionado en el Antecedente de Hecho número 6, parece que [REDACTED] con carácter reiterado y conociendo de antemano la respuesta que va a proporcionarle el organismo al que se dirige, contacta con los mismos, planteándoles asuntos muy similares o incluso coincidentes y sobre los que, como ya decimos, la respuesta ha sido obtenida previamente. Por lo tanto, sí parece que en este supuesto se dan ciertas de las circunstancias que conllevarían a constatar que la solicitud reúne los requisitos especificados en la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) alegado.

- 1. A pesar de ello, este Consejo considera interesante entrar en otras cuestiones planteadas por el reclamante. Así, la Administración sostiene también que la solicitud de información presentada por el Reclamante afecta a la Seguridad Pública y a las funciones administrativas de Inspección y Control, por lo que deben aplicarse los límites correspondientes recogidos en el artículo 14 de la LTAIBG.*

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene observando una interpretación extensiva de los conceptos contenidos en determinados límites respecto de los cuales resulta conveniente identificar y precisar los criterios y condiciones que justifican su aplicación.

Los artículos 14 y 15 de la LTAIBG establecen los límites del derecho de acceso a la información pública que, de conformidad con el artículo 5, número 3, de la Ley,



resultan también aplicables a las obligaciones de publicidad activa regulados en la norma.

Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que, de acuerdo con la literalidad del texto de su apartado 1, "podrán" ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos, sino que la invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además, no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información. Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcionada atendiendo a las circunstancias del caso concreto y a la posible presencia de un interés superior que, aún produciéndose el perjuicio alegado, justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

Pues bien, en este punto, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y a pesar de que no se ha motivado suficientemente el perjuicio que supondría el acceso a la información a los límites alegados, sí se considera que sería de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1 g), es decir, que se produciría un perjuicio a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

En efecto, las mencionadas funciones se podrían entender perjudicadas si se estuviera desarrollando un procedimiento de inspección y el proporcionar esa información hiciera peligrar el resultado final. También, por ejemplo, en el supuesto de que, acabada la inspección o la actividad de control, se estuviera a la espera de dictar una Resolución final en base a las mismas, o que el acceso a la información fuera solicitado por la misma persona que está siendo objeto de vigilancia, inspección o control. Asimismo, este Consejo de Transparencia ha interpretado que las funciones de vigilancia, inspección y control también pudieran verse perjudicadas cuando el acceso a la información solicitada pudiera suponer que se desvelaran procedimientos o métodos de trabajo cuyo conocimiento, con carácter previo y general, pudieran comprometer el correcto desarrollo y tramitación de un concreto expediente.

A juicio de este Consejo, el acceso a la información que se solicita, teniendo en cuenta que se trata del acceso a la documentación obrante en un expediente generado a raíz de la denuncia del propio reclamante respecto de una determinada actuación policial, pudiera perjudicar el desarrollo de las facultades de inspección y control que, con carácter general, vienen atribuidas a la IPSS.



2. *Realizado el test del daño anteriormente mencionado, procede analizar si, en el caso que nos ocupa, existe un interés superior que, aún produciéndose el mencionado perjuicio, justificara el acceso a la información.*

A este respecto, el reclamante alega que su solicitud viene fundamentada en el ejercicio de control respecto de si la actividad inspectora ha sido desarrollada adecuadamente. A nuestro juicio, debe tenerse en cuenta que, como se ha argumentado correctamente en el trámite de alegaciones, el denunciante no tiene la condición de interesado en el procedimiento pero sí recibe información expresa sobre si, consecuencia de su denuncia, se ha abierto el correspondiente expediente sancionador o si, por el contrario, se ha producido el archivo del procedimiento. Es decir, el denunciante, condición que ostenta [REDACTED] es perfectamente informado del curso dado a su denuncia. Cabría recordar, asimismo que, en caso de disconformidad por la actuación desarrollada por la IPSS, por ejemplo, en el caso de estar disconforme con el archivo de las actuaciones, no se produciría indefensión por cuanto la vía judicial siempre estaría a su disposición.

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, se considera que no existe un interés superior que justifique el acceso.

3. *Asimismo, este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en el sentido de que, acceder al contenido de los expedientes disciplinarios en general y de los relativos a FFCC de Seguridad en especial, puede chocar con otro límite establecido en la LTAIBG y no citado expresamente por la Administración en este caso: el de la protección de datos de carácter personal.*

Respecto a este punto, se podría estar en presencia del límite que marca el artículo 15 de la LTAIBG, que regula la relación entre la protección de datos de carácter personal y el derecho de acceso a la información y que ha sido recogido por la norma de la siguiente manera:

1. *Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.*

*Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o **datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor**, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.*

2. *Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente*



protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

3. *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, se tomarán 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.*
- e) *No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.*
- f) *La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.*

Pues bien, existiendo la posibilidad de que existan datos personales especialmente protegidos en el expediente a que ha quedado ceñida la presente Reclamación, pues se trata de datos relativos a la comisión de infracciones administrativas de un miembro de las FFCC de Seguridad, y no existiendo consentimiento expreso del mismo ni Ley que permita el acceso al expediente por parte de terceros distintos de los interesados – entendiendo que el denunciante no tiene esta condición - procede incluir entre los argumentos para desestimar la presente Reclamación, la aplicación del límite previsto en el artículo 15 de la LTAIBG.



4. *Existiendo en los asuntos planteados coincidencia de reclamante, materia y órgano reclamado, este Consejo entiende que se cumple lo previsto en el artículo 73 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) por lo que procede a su acumulación.*
5. *Debe llamarse la atención que esta cuestión, relacionada con otros expedientes en los que el reclamante ostenta la condición de denunciante al considerar que se habían producido hechos contrarios al ordenamiento jurídico, ha sido ya objeto de conocimiento por parte de este Consejo de Transparencia en reiteradas ocasiones por todas, resolución dictada en el expediente con número de referencia R-0379-2015 con fecha 26 de noviembre de 2015 en la que referencian las comunicaciones recibidas en asuntos coincidentes por parte [REDACTED]*

4. Por otro lado debe señalarse que el artículo 7 del Código Civil dispone que:

- *Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe.*
- *La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo.*
- *Todo acto u omisión que:*

por la intención de su autor,

por su objeto o

por las circunstancias en que se realice

sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar ... a la adopción de las medidas ... administrativas que impidan la persistencia en el abuso.

Según numerosas sentencias (SS 14/2/86, 29/11/85, 7/5/93, 8/6/94, 21/9/87, 30/5/98, 11/5/91, entre otras), el abuso de derecho:

- presupone carencia de buena fe. La buena o mala fe es un concepto jurídico que se apoya en la valoración de conductas deducidas de unos hechos. Para la apreciación de la buena fe (ésta, según doctrina se presume) o mala fe (que debe acreditarse) hay que tener en cuenta hechos y circunstancias que aparezcan probados.

- impone la exigencia de una conducta ética en el ejercicio de los derechos. El abuso de derecho procede cuando el derecho se ejercita con intención decidida de causar daño a otro o utilizándolo de modo anormal. Su apreciación exige que la base fáctica ponga de manifiesto las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y las subjetivas (ausencia de interés legítimo o voluntad de perjudicar).

- El abuso viene determinado por la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima y la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.



5. Una interpretación del derecho de acceso a la información pública regulado en la Ley 19/2013 que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo afectaría en sí mismo, perjudicándolo, el objeto y finalidad de la propia norma.

A este respecto, deben tenerse en cuenta los elementos de carácter subjetivo y objetivo para evaluar la finalidad que motiva la presentación por el interesado de la reclamación objeto de esta resolución.

Como se ha indicado en los Antecedentes de Hecho, el reclamante ha presentado reiteradas reclamaciones sobre la negativa, a su juicio, de serle proporcionada la información obrante en un expediente iniciado a instancias de una denuncia presentada por él mismo.

En muchos casos, el reclamante se dirige a este Consejo mediante la remisión de escritos, ordenados según una referencia interna del propio interesado y sin ninguna diferenciación en cuanto a hechos y argumentos. Asimismo, no son pocas las ocasiones en las que los escritos forman parte de un mismo correo electrónico, con numerosos anexos sin ningún tipo de diferenciación. Esta circunstancia, que evidencia una remisión en bloque de documentación y argumentos, además de dificultar su adecuada tramitación, permite constatar, a juicio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, un ejercicio anormal del derecho y, por lo tanto, que se produce el requisito objetivo sobre abuso de derecho.

Igualmente, y como también se ha hecho notar, las cuestiones planteadas por el reclamante han recibido siempre la misma respuesta tanto por parte del órgano al que se dirigía la solicitud de información como, posteriormente, por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya en vía de reclamación. Es decir, el reclamante ya conoce la postura mantenida y reiterada por este organismo en los asuntos que plantea, lo que confirmaría el requisito subjetivo de existencia de una situación de abuso de derecho.

6. En consecuencia, por todo lo indicado anteriormente y a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, procede desestimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada [REDACTED] al considerar que se ha realizado una aplicación correcta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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




Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez