



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-017416
N/REF: R/0501/2017
FECHA: 6 de febrero de 2018



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 el 20 de noviembre 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, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, en escrito de fecha 12 de septiembre de 2017, en virtud de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), información sobre el contenido del expediente iniciado a raíz de una denuncia interpuesta por el uso irregular de videocámara.
2. Mediante Resolución de 10 de octubre de 2017, el MINISTERIO DEL INTERIOR comunicó a [REDACTED] lo siguiente:

"(...) este Centro Directivo, en el ámbito de sus competencias ha resuelto inadmitir a trámite la solicitud conforme al artículo 18 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que dice:" Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, /as solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley".

Esta inadmisión se fundamenta en que el [REDACTED] ha presentado a través del Portal de la Transparencia numerosas solicitudes de acceso a la información pública, contenida en expedientes tramitados por órganos

reclamaciones@consejodetransparencia.es



dependientes de la Dirección General de la Policía, relacionados con varias denuncias presentadas por el uso irregular de sistema de videovigilancia.

El nexos causal de las anteriores peticiones es idéntico, es decir, el asunto en cuestión fue conocer la información contenida en los expedientes tramitados para la instrucción de expedientes sancionadores por las presuntas infracciones que se hubieran podido cometer por el uso irregular de los citados sistemas.

En este sentido, reseñar que el [REDACTED], ha repetido numerosas solicitudes de información sobre el uso irregular de sistemas de video vigilancia en un breve periodo de tiempo, conociendo de antemano el sentido de las Resoluciones que se iban a dictar, con la intención clara de colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento, como se pone de manifiesto al reclamar la misma información a través de distintos canales y a distintas dependencias policiales y otras instancias superiores del Ministerio del Interior, y máxime cuando ya tiene constancia de Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno desestimando las reclamaciones interpuestas ante dicho Órgano sobre este mismo asunto.

3. El 20 de noviembre de 2017, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia Reclamación de [REDACTED] en la que manifestaba lo siguiente:
 - *No he solicitado información obrante en ningún expediente de denuncia. He solicitado documentación que permita conocer porque la Comisaría de Santiago de Compostela dispone de un oficio de la Jefatura Superior de Policía dirigido a mi y que no tiene relación con la procedimiento administrativo que estaba teniendo lugar en la Comisaría de Santiago de Compostela.*
 - *Sin embargo, por si fuera necesario aclarar las cuestiones alegadas por la UIT de Interior para denegar la información, comunico:*
 - *La carta utilizada para denegar esta solicitud de información es una carta tipo. La misma hace referencia a que con anterioridad el Director General de la Policía había denegado varias solicitudes de acceso a determinada documentación que debería obrar en distintos expediente de denuncia contra cámara y videocámaras.*
 - *El Director General de la Policía afirmó que no existía la documentación solicitada. Sin embargo los motivos alegados son falsos como pudo comprobar el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al estimar la reclamación 0136/2017, presentada contra la Agencia Española de Protección de Datos por denegar la información solicitada en el expediente 001-012614. A raíz de la estimación de la mencionada reclamación 0136/2016, obra en mi poder la acta de inspección de cámaras y videocámaras que había sido denegada por el CNP por entender que era repetitivas y abusiva en su contestación al expediente 001-004052 de solicitud de acceso la información. La mencionada solicitud se presentó ante la Subdelegación del Gobierno de Pontevedra (órgano donde se presentó la denuncia) y fue denegada por la UIT de Interior.*



- *Es evidente que no se puede alegar que la solicitud es abusiva y repetitiva porque el CNP entiende que el solicitante conoce la siguiente contestación de antemano ya que la mencionada contestación no se ajusta a la realidad.*

4. Con fecha 22 de noviembre de 2017, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada al MINISTERIO DEL INTERIOR, a través de su Unidad de Información de Transparencia, a los efectos de que realizaran las alegaciones consideradas oportunas. En dichas alegaciones, de fecha 22 de diciembre de 2017, el MINISTERIO DEL INTERIOR argumentaba lo siguiente:

- *"Distintos órganos de la Policía Nacional vienen tramitando, a modo de denuncia, derecho de petición y otras normativas de participación ciudadana y transparencia, numerosos y repetitivos escritos (coincidentes en hechos y argumentos) del [REDACTED] que, a grandes rasgos, instan la actuación de la Policía Nacional (competente en el control de la seguridad privada) con ocasión de eventuales expectativas de afección que, concretos y distintos dispositivos de videovigilancia privada, pudieran realizar, irregularmente, sobre vías y espacios públicos. En dicho contexto y con carácter general:*
 - *La Agencia Española de Protección de Datos, al amparo de lo establecido en la L.O. 15/99 de Protección de Datos (arts. 6.1, 44.3b) viene ejerciendo fehacientemente competencia sancionadora al respecto.*
 - *Pese a que el art. 42.2 de la Ley 5/2015 de Seguridad Privada precisa que "No se podrán utilizar cámaras o videocámaras con fines de seguridad privada para tomar imágenes y sonidos de vías y espacios públicos o de acceso público salvo en los supuestos y en los términos y condiciones previstos en su normativa específica, previa autorización administrativa por el órgano competente en cada caso. Su utilización en el interior de los domicilios requerirá el consentimiento del titular", no existe en la consiguiente relación de conductas típicas concreta o específica infracción al respecto (salvo la inclusión en preceptos genéricos: El anormal funcionamiento de las medidas de seguridad obligatorias adoptadas o instaladas cuando ocasionen perjuicios a la seguridad pública o a terceros; la utilización de aparatos o dispositivos de seguridad sin ajustarse a las normas que los regulen. o cuando su funcionamiento cause daños o molestias desproporcionados a terceros; el anormal funcionamiento de las medidas o sistemas de seguridad que se tengan instalados; en general, el incumplimiento de las obligaciones contenidas en esta ley que no constituya infracción grave o muy grave).*
 - *La interpretación sistemática de la totalidad y globalidad del ordenamiento jurídico, las referencias de los principios de eficacia y coordinación en la actuación de las Administraciones Públicas, y de los principios de legalidad. tipicidad. especialidad y "no bis in ídem" del derecho sancionador determinan la prioridad competencial de la AGPD al respecto y; consiguientemente. la restricción de toda actuación*



policial a la mera tramitación de eventuales denuncias, y/o realización de específicas gestiones de colaboración y verificación instadas desde la referida Agencia en cuanto órgano competente.

- Por todo lo expuesto, con ocasión de las repetitivas y numerosísimas peticiones de actuación se ha venido contestando, sistemática, repetitivamente los referidos criterios de (in)actuación resultando que:

- Los criterios de (in)actuación tienen carácter jurídico, y los mismos no deben ni pueden mutar con ocasión de nuevas denuncias por nuevas cámaras de videovigilancia, salvo modificación normativa o superior criterio jurídico (de órgano administrativo superior o instancia judicial, el cual puede ser perfectamente instado por el denunciante ante los órganos oportunos). En dicha coyuntura es patente que, las futuras respuestas con ocasión de nuevas denuncias por nuevas cámaras de videovigilancia son, obviamente, conocidas de antemano. por el referido ciudadano-denunciante.

- En diversas ocasiones. los criterios de (in)actuación fueron objeto de pretendidos recursos de alzada y reposición inadmitidos posteriormente a trámite (actos no recurribles).

- Los repetitivos escritos-denuncia se siguen recepcionando, sin solución de continuidad, provocando un importante coste de recursos humanos públicos (en los distintos y numerosos órganos administrativos a través de los que son gestionados: Delegación y Subdelegaciones del Gobierno. Secretario de Estado de Seguridad. Defensor del Pueblo. Dirección General de la Policía, Jefatura Superior de Policía de Galicia. Comisarías Provinciales y Locales) en definitiva. un notable bloqueo en el normal funcionamiento de dichos órganos que, obviamente. en ningún caso es el fin pretendido por la normativa que regula los procedimientos de transparencia y participación ciudadana.

La intención de colapsar y dificultar el funcionamiento de los servicios públicos es singularmente patente al remitir similares escritos a distintos órganos y unidades, en ocasiones con dependencia jerárquica, y cuando ya ha existido previa resolución al respecto.

- El art. 7 del CC establece que: "1. Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe. 2. 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 correspondiente



indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso".

- *Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (SS 14-2-86, 29-11-85, 7-5-93, 8-6-94, 21-9-87, 30-5-98, 11-5-91, ...) el abuso de derecho presupone:*

o Carencia de buena fe que se acreditará tras la valoración de hechos y circunstancias probadas.

o El ejercicio de un derecho con intención decidida de causar daño a otro, o utilizándolo de un modo anormal, que se determinará tras una base fáctica que manifieste circunstancias objetivas de anormalidad en el ejercicio del derecho, y concurrencia de circunstancias subjetivas como ausencia de interés legítimo, voluntad de perjudicar, ...

- *No obstante, en relación con la reclamación presentada se participa:*
 - *El artículo 103.1 de la Constitución española, establece que "la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho".*
 - *El artículo 2.1 de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional establece que: "la Policía Nacional es(. .), con estructura jerarquizada que tiene como misión(. .).*
 - *Por lo tanto, conforme a los principios de eficacia, jerarquía y coordinación principalmente, la Comisaría de Santiago de Compostela tiene conocimiento del asunto tramitado. Respecto a la solicitud de copia decir que, el artículo 18.1.b) establece la inadmisión a trámite de las solicitudes "referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas", por lo que no se va a facilitar el documento solicitado".*
- *Por último, también es preciso señalar en el caso que nos ocupa, y como se desprende de los hechos puestos de manifiesto así como de los antecedentes que obran en el Consejo de Transparencia respecto de reclamaciones presentadas por el interesado, que queda acreditado que se dan las circunstancias de que la solicitud es manifiestamente repetitiva. Asimismo, y atendiendo al volumen de las solicitudes presentadas ya resueltas, puede constatar un ejercicio abusivo del derecho recogido en el artículo 18. 1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*
- *Por todo lo expuesto, se considera que la DGP cumplió con el mandato de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que se puede concluir que la actuación de este Departamento ministerial fue conforme a derecho.*



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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante 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. En cuanto al fondo del asunto planteado, la Administración inadmite la solicitud de acceso presentada porque, a su juicio, resulta de aplicación el artículo 18.1 e) de la LTAIBG, según el cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.*

El concepto de solicitud repetitiva o abusiva ha sido desarrollado por este Consejo de Transparencia en el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, aprobado en ejercicio de las competencias legalmente previstas en el art. 38.2 a) de la LTAIBG, y se resume a continuación:

1.1. Respecto a la solicitud de información manifiestamente repetitiva

Gramaticalmente, se define como aquella que lleva a decir o resolver algo que ya se ha dicho o resuelto anteriormente.

En los términos de la Ley, para que la solicitud pueda ser inadmitida, se requiere. A) Que sea repetitiva y B) Que esta característica sea manifiesta. Por lo tanto, y toda vez que es requisito derivado de los términos en los que se pronuncia la Ley que la solicitud sea, no sólo repetitiva sino que lo sea manifiestamente, procede interpretar qué se entiende por solicitud manifiestamente repetitiva:

*Una solicitud será **MANIFIESTAMENTE repetitiva** cuando de forma patente, clara y evidente:*



- *Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.*

En todo caso, la repuesta debe haber adquirido firmeza por el transcurso de los plazos de reclamación o recurso contencioso-administrativo sin que éstos se hubieran interpuesto o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente.

- *Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos. En estos casos, deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos.*
- *El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante.*
- *Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.*
- *Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información.*

Para mayor claridad, pueden tenerse en cuenta las siguientes reglas complementarias:

- *Cuando se trate de peticiones cuyo texto sea coincidente, habrá de tenerse en cuenta que, en ningún caso, la concurrencia de varios demandantes solicitando una misma información ha de considerarse reiterativa por la simple coincidencia del texto, que puede deberse a la aprobación de modelos, formularios o plantillas facilitadoras del ejercicio de derecho de acceso individual respecto a cuestiones que pueden afectar a una o varias personas o bien a colectivos. En estos casos, es obligatorio considerar cada peticionario individualmente.*



- *Si la petición es colectiva y entre los que la suscriben hubiera uno o varios peticionarios que ya hubieran presentado anteriormente una solicitud susceptible de ser considerada reiterativa de acuerdo con los supuestos arriba mencionados, solamente se aplicará la causa de inadmisión a dicha o dichas personas, continuando la tramitación respecto al resto.*
- *Hay que tener en cuenta que, por tratarse de un acto que pone fin al procedimiento, la respuesta a la solicitud habrá de ser motivada. La motivación incluirá la referencia a la respuesta o respuestas anteriores de las que trae causa la decisión de inadmitir.*

4. En el presente caso, este Consejo de Transparencia, una vez realizada la comparativa entre las solicitudes de acceso a la información y la respuesta ofrecida por la Administración, debe concluir lo siguiente:

- *Como sostiene la Administración, “el solicitante ha repetido numerosas solicitudes de información sobre el uso irregular de sistemas de video vigilancia en un breve periodo de tiempo, conociendo de antemano el sentido de las Resoluciones que se iban a dictar, con la intención clara de colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento, como se pone de manifiesto al reclamar la misma información a través de distintos canales y a distintas dependencias policiales y otras instancias superiores del Ministerio del Interior, y máxime cuando ya tiene constancia de Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno desestimando las reclamaciones interpuestas ante dicho Órgano sobre este mismo asunto.” La intención de colapsar y dificultar el funcionamiento de los servicios públicos es singularmente patente al remitir similares escritos a distintos órganos y unidades, en ocasiones con dependencia jerárquica, y cuando ya ha existido previa resolución al respecto.*
- *En el presente caso, la solicitud pretende acceder, según se desprende de la mención a la solicitud presentada recogida en la resolución recurrida, a información llevada a cabo con ocasión de actividades de inspección llevadas a cabo por las autoridades competentes.*
- *Es cierto que la ratio iuris o razón de ser de la LTAIBG es, según recoge su Preámbulo, someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. Sin embargo, también es cierto que el uso de las herramientas que el derecho proporciona puede convertirse en un mal uso o abuso, siempre que se pueda colapsar un organismo público o dificultar su normal funcionamiento, circunstancias éstas que, teniendo en cuenta el presente supuesto y los antecedentes obrantes en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sí se aprecian en el presente supuesto y que también convierten la solicitud en abusiva.*
- *En este sentido, 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.*
- o Igualmente, debe traerse a colación el concepto de abuso de derecho – ya conocido por el Reclamante – que sostiene la jurisprudencia.

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.

En conclusión, por todos los argumentos y consideraciones descritos, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 20 de noviembre de 2017, contra el MINISTERIO DEL INTERIOR.

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.



En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo.: Francisco Javier Amorós Dorda