



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

/REF: 001-009904
/REF: R/0539/2016
ECHA: 14 de marzo 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 el 16 de diciembre de 2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó a la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS (en adelante AEPD), en escrito de fecha 9 de noviembre de 2016, 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), la siguiente información:
 - En TD/00832/2016, el 04.10.2016, la AEPD estimó una reclamación contra un medio, requiriendo a este a que comunicará a la AEPD en un plazo de diez días las actuaciones realizadas. Se solicita que la AEPD me envíe, debidamente anonimizados, los documentos que le hubiese remitido o le remita el medio a la AEPD desde la notificación de la resolución.*
- Mediante Resolución de fecha 30 de noviembre de 2016, la AEPD comunicó a [REDACTED] lo siguiente:
 - La información solicitada no está justificada con la finalidad de la Ley 19/2013, de 13 de diciembre, puesto que no se encuadra en ninguno de los cuatros supuestos anteriormente descritos en el CI/003/2016, del Consejo de Transparencia, sino que se refiere a la documentación que un ctbg@consejodetransparencia.es*



tercero debe remitir a esta Agencia Española de Protección de Datos en cumplimiento de una resolución de tutela de derechos dictada por la misma. En consecuencia, y en aplicación del artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se procede a inadmitir esta solicitud.

3. El 16 de diciembre de 2016, [REDACTED] presentó Reclamación ante este Consejo de Transparencia, manifestando lo siguiente:

- En la Resolución R/0363/2015, de 11.01.2016, el Consejo de Transparencia obligó a una Administración a informar a un administrado acerca del “Número de electores que han perdido el derecho de sufragio”. Esa Administración recibía ese dato porque lo había adquirido (de otra) en el ejercicio de sus funciones, y quedó obligada a facilitárselo al reclamante. En diversos expedientes el Consejo de Transparencia ha obligado a una Administración a facilitar el expediente completo de la tramitación de una norma, o de un procedimiento concluido, pudiéndose incluir las alegaciones y datos facilitados por terceros.
- Véase la R/0207/2015, en la que el Consejo de Transparencia obligó a la misma AEPD a facilitar a un ciudadano varios expedientes incluyendo específicamente las alegaciones aportadas por terceros. El Consejo sólo puso un límite: que se practicara la debida anonimización de datos personales contenidos en los documentos, y que se facilitase parcialmente la información, cuando, en su caso, de los contenidos aportados por terceros, se derivase un peligro para su seguridad (eran expedientes de video vigilancia) o su actividad comercial o económica.
- La AEPD prejuzgó que el tratamiento de datos no era correcto, y obligó a un medio de comunicación a dos cosas: 1. A responder a un particular, indicándole si aceptaba o no su reclamación y en este último caso, los motivos por no aceptar la petición. 2. A responder a la misma AEPD, para informarle de lo que había hecho. La importancia de la segunda respuesta (del medio a la AEPD) es esencial, pues a la luz de su contenido, puede comprobarse si el medio aceptó lo que la AEPD declaró, o los motivos jurídicos para no aceptarla, cuando la AEPD ya se había pronunciado al respecto, afirmando la AEPD que lo que hacía el medio no era correcto.
- En este caso, la AEPD no ha argumentado que mi petición sea cualitativamente abusiva. La AEPD ha dirigido su contestación a argumentar que mi solicitud no está justificada con la finalidad de la Ley, (lo que tampoco concurre), siendo circunstancias que deben concurrir simultáneamente, y estando obligada la AEPD a “expresar los motivos” que justifiquen ambas causas. Desea aclararse que este administrado no quiere solicitar aquello que no le corresponde, y en ningún caso quiere incurrir en peticiones “abusivas”. La aplicación de la Ley de Transparencia es relativamente novedosa, y el asunto que se discute está abierto a decisión razonada, sin que –a mi parecer– se haya analizado correctamente por la AEPD la misma, ni se haya respondido formalmente de forma adecuada (como ya se ha señalado).
- En conclusión:



- *Las Administraciones y Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deben tener en cuenta que las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen.*
 - *En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos. A) En el caso de la reiteración, la solicitud no solo debe ser reiterativa sino que esta circunstancia debe ser manifiesta y B) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley.*
4. Con fecha 19 de diciembre de 2016, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada a la AEPD, a los efectos de que se realizaran las alegaciones consideradas oportunas. En dichas alegaciones, de fecha de entrada 13 de enero de 2017, la AEPD argumentó lo siguiente:
- *En relación con el criterio interpretativo CI/003/2016, es notorio que tanto la acción de esta Agencia, como responsable público, la toma de decisiones y sus criterios de actuación, son públicos al publicarse las resoluciones de los procedimientos que tramita en su página web, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 37.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter Personal, en virtud del cual: "2. Las resoluciones de la Agencia Española de Protección de Datos se harán públicas, una vez hayan sido notificadas a los interesados. La publicación se realizará preferentemente a través de medios informáticos o telemáticos. En este sentido, y como ya se ha indicado, la referida resolución se encuentra publicada en la página web de esta Agencia;*
 - *Por tanto, la documentación solicitada, como se indicó en la resolución sobre acceso a la información, se ha realizado de forma abusiva con una finalidad no amparada por la Ley de Transparencia.*
 - *En consecuencia, y a la vista de las alegaciones esgrimidas por esta Agencia Española de Protección de Datos así como la resolución de acceso a la información dictada el 30 de noviembre de 2016, se insta a que se desestime la reclamación interpuesta ante ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por el reclamante.*
5. El 16 de enero de 2017, se trasladaron las alegaciones de la AEPD al Reclamante para que tomara vista del expediente y formulara nuevas alegaciones, las cuales tuvieron entrada el 17 de enero de 2017, con el siguiente contenido:
- *De acuerdo con el planteamiento que realiza la AEPD, la Ley de Transparencia no serviría para que un tercero (yo), solicite a la AEPD documentos aportados en el seno de un expediente administrativo, por más relevantes que puedan ser.*



- *Este interesado ya justificó al Consejo de Transparencia que el criterio CI/003/2016 es más amplio de lo que la AEPD pretende. Así, si yo solicito información del expediente administrativo, la misma puede o no cumplir con las cuatro finalidades indicadas por la AEPD, pero debe facilitarse en cuanto que cumpla con el segundo punto del criterio, que indica que la información tenga "la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG".*
- *Por otra parte, este reclamante vuelve a reiterar que la AEPD no está justificando ni valorando la abusividad, en todos sus puntos, que exige el CI/003/2016.*

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, 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 el caso que nos ocupa, debe indicarse en primer lugar que la información solicitada, esto es, documentación remitida en el marco de un procedimiento de tutela de derechos, se entiende incluida dentro del concepto de información pública recogido en la LTAIBG de acuerdo con la definición contenida en el artículo 13 antes reproducido.
4. Teniendo en cuenta lo anterior, por otro lado debe analizarse si la solicitud de acceso a la documentación presentada cumple o no con las finalidades establecidas en la LTAIBG, y si sería de aplicación lo dispuesto en el artículo 18.1 e), 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.*



Dicho artículo debe interpretarse conforme al Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias expresamente atribuidas a su Presidente por el artículo 38.2 a) y que se resume a continuación:

El artículo 18.1 e) se refiere a dos conceptos necesariamente distintos, que merecen, por lo tanto, precisiones y criterios ajustados individualmente.

Nos referimos a la solicitud de información “manifiestamente repetitiva” y a la solicitud de información “que tenga un carácter abusivo, no justificado con la finalidad de esta Ley”.

Respecto del carácter abusivo de la petición de información, hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

*1. Así, una solicitud puede entenderse **ABUSIVA** cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*

— Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “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”.

— Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos

— Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

— Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

*2. Se considerará que la solicitud está **JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando se fundamenta en el interés legítimo de:*



- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

Consecuentemente, **NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.
- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

Aplicado dicho Criterio al presente caso, se observa que, como hemos mencionado anteriormente, la información solicitada, – contestación de un medio de comunicación dentro de un procedimiento administrativo – es información pública, al estar en poder de la Administración en el momento en que se solicita, ex artículos 12 y 13 de la LTAIBG. Por lo tanto, su solicitud queda amparada por el derecho de acceso reconocido en la norma.

Por ello, debe determinarse, a continuación, si es de aplicación la causa alegada o si su solicitud sirve para someter a escrutinio la acción de los responsables públicos o para conocer cómo se toman las decisiones públicas o cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas según los propios términos de la norma y a la interpretación de la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) antes indicado.

5. En este sentido, la AEPD sostiene que al publicar íntegramente en su Web el contenido de sus resoluciones ya se pueden someter a escrutinio sus decisiones o sus criterios de actuación.

Sin embargo, a juicio de este Consejo de Transparencia, dicha afirmación, aun siendo cierta, no es suficiente, puesto que resume o limita esa labor de escrutinio público a una sola actuación, la publicación de las resoluciones- en realidad, a las que desestimen el acceso en aplicación de alguno de los límites del artículo 14, porque ese es el alcance que da a dicha publicación la propia LTAIBG- dando a entender que el resto de documentos o información que obre en su poder no tienen transcendencia ni importancia desde el punto de vista de la rendición pública de cuentas, lo que no es una conclusión correcta.



El mero concepto de escrutinio de la labor pública, entendido como examen o análisis exhaustivo que se realiza de esa labor, se basa en que los interesados que lo deseen puedan juzgarla, para lo cual resulta imprescindible que, previamente, tengan en su poder la información o documentación que solicitan, lo que no resulta posible si se les deniega. Es decir, no se puede juzgar con rigor una labor pública sin conocer antes la información que obra en su poder.

Desde este punto de vista, aunque publicar las resoluciones del Organismo es una manera de rendir cuentas públicas de su actuación, no es la única y, por ello, ha de entenderse que conocer los contenidos de los documentos que obran en poder de las Administraciones Públicas, cualquiera que sea su formato o contenido, sirve también para realizar esa labor de control que la Constitución y la LTAIBG otorgan a las personas interesadas. Es en este sentido en el que debe interpretarse el derecho reconocido por la norma y avalado por los Tribunales de Justicia en el sentido de que *el acceso a la información es la regla general, configurado de manera amplia, y los límites, la excepción* (sentencia Nº 85/2016, dictada el catorce de junio de 2016 por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid)

6. En conclusión, este Consejo de Transparencia, oídas ambas partes, entiende que la presente Reclamación debe ser estimada, por no ser de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la LTAIBG y no haber sido alegado ninguno de los límites al acceso a la información previstos en el artículo 14 de la LTAIBG, por lo que la AEPD debe facilitar al Reclamante la siguiente documentación:

- *Los documentos debidamente anonimizados que le hubiese remitido- en el momento de la solicitud- a la AEPD el medio de comunicación, desde la notificación de la resolución, dentro del procedimiento TD/00832/2016.*

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 16 de diciembre de 2016, contra la Resolución de la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, de fecha 30 de noviembre de 2016.

SEGUNDO: INSTAR a la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, proporcione a [REDACTED] la documentación referida en el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS a que, en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, proporcione a este Consejo de Transparencia copia de la documentación facilitada al Reclamante.





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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez