



RESOLUCIÓN

/REF: 001-009181
/REF: R/0493/2016
ECHA: 17 de febrero 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 21 de noviembre 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 10 de octubre 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 enero de 2016, tras varias denuncias y resoluciones de la AEPD frente a Bankinter (E/06809/2015), presenté ante la AEPD una nueva denuncia contra Bankinter. Solicito a la AEPD que me mande copia de la denuncia sellada en la AEPD y me indique el estado del procedimiento.
- Mediante Resolución de fecha 17 de noviembre de 2016, la AEPD comunicó a [REDACTED] lo siguiente:
 - En ese sentido, se le concede el acceso a la información pública remitiéndole la copia de la denuncia presentada ante esta Agencia, el pasado 20 de enero de 2016.
 - Por otra parte, respecto a conocer el estado del procedimiento en relación con la denuncia interpuesta, al no tratarse esta petición de una información

ctbg@consejodetransparencia.es



pública de la descrita en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no procede facilitar dicho estado en la presente resolución de acceso a la información.

- Sin perjuicio de lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122.3 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, aprobado mediante Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, se acusa recibo de su denuncia.
- Igualmente, le comunicamos que, a tenor del artículo 64.1.2º párrafo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que las normas del procedimiento que rigen la AEPD no prevén que haya de comunicar al denunciante la incoación del procedimiento administrativo sancionador.

3. El 22 de noviembre de 2016, [REDACTED] presentó Reclamación ante este Consejo de Transparencia, manifestando lo siguiente:

- Cuando se presenta una denuncia ante la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), la denuncia sigue las siguientes vías, alternativas: Inadmisión o Inicio de actuaciones previas de investigación, que posteriormente pueden archivarse o dar lugar al inicio del procedimiento sancionador. La inadmisión de la denuncia se comunica a los denunciantes. También se les comunica a los denunciantes el inicio de actuaciones previas de investigación o su archivo. El inicio del procedimiento sancionador se ha venido notificado a los denunciantes de acuerdo con lo dispuesto en el art. 13.2 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, derogado el 02.10.2016.
- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que ha entrado en vigor el 02.10.2016, no establece que se le deba notificar al denunciante el inicio del procedimiento sancionador. Sin embargo, esta Ley establece en su Disposición transitoria tercera, que "A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior". Pues bien, con fecha 19.01.2016, presenté una denuncia ante la AEPD frente a Bankinter. Al no tener ninguna noticia de la AEPD, con fecha 10.10.2016, remití a la AEPD una solicitud de información y acceso, a fin de que la AEPD me facilitara copia de la presentación de la denuncia y que me informara del estado del procedimiento.
- La AEPD me ha facilitado copia de la presentación de la denuncia, y respecto al estado del procedimiento me ha facilitado informaciones contradictorias. En primer lugar, la AEPD afirma que el estado del procedimiento no es una información sujeta a transparencia. Es incorrecto. El estado del procedimiento sólo puede ser: (a) actuaciones previas de investigación o (b) procedimiento sancionador, lo que no es baladí: son dos estadios diferenciados para la normativa, y se ocupan de ellos personas



distintas. No es creíble que, siendo fases específicas, que llevan personas diferentes, en la AEPD no exista una sistematización informática y documental de los procedimientos, que permita observar en qué estado jurídico se encuentra cada uno, e informar de ello.

- En todo caso, la respuesta de la AEPD resulta ciertamente curiosa, pues el Consejo de Transparencia tiene noticias de otro asunto en el que la AEPD sí informó acerca del estado de un procedimiento (véase la Resolución del Consejo de Transparencia R/482/2015, de 19 de enero de 2016), donde la AEPD comunicó al Consejo de Transparencia que estaba realizando actuaciones previas de investigación.
 - La AEPD no me indica si el procedimiento está en fase de actuaciones previas de investigación, y la AEPD me indica que no está obligada a comunicarme la iniciación del procedimiento sancionador, en virtud de lo dispuesto en la Ley 39/2015. Entiendo que la AEPD está en un error. Como denunciante o *sin ser denunciante*, puedo solicitar a la AEPD que me informe (en virtud de la Ley de Transparencia), simplemente, del estado del procedimiento. No se le pide más que esa información.
 - Pero resulta que yo fui el denunciante en origen, y la AEPD me debe notificar (a) el acuerdo de inicio de actuaciones previas, o (b) el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. No tiene sentido que la AEPD se niegue a indicarme el estado concreto de un procedimiento cuando está obligada a notificármelo.
4. Con fecha 22 de noviembre 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 6 de diciembre de 2016, la AEPD argumenta lo siguiente:
- Como ya se indicó en la Resolución de 17 de noviembre de 2016 de esta Agencia, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 64.1 párrafo 2º, respecto a los acuerdos de inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora dispone que "Asimismo, la incoación se comunicará al denunciante cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean". Por ello, se le indicó que las normas del procedimiento sancionador que rigen la AEPD no prevén que haya de comunicar al denunciante la incoación del procedimiento administrativo sancionador.
 - Según la Disposición transitoria tercera de la mencionada Ley 39/2015, de 1 de octubre, a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior. Independientemente de si la denuncia se ha interpuesto con anterioridad, los acuerdos de inicio que haya dictado esta Agencia a partir del 2 de octubre de 2016, se rigen por la mencionada Ley 39/2015,



de 1 de octubre. Es decir, el acuerdo de inicio supone que comienza el procedimiento, en este caso, de naturaleza sancionadora.

- En este sentido, el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, aprobado mediante el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, en la sección 3a del Capítulo III del Título IX denominado "Procedimiento sancionador", denomina a su artículo 127 "Iniciación del procedimiento", en cuyo contenido se describe los elementos que debe contener el Acuerdo de inicio de procedimiento sancionador, diferenciándolo de cuando existen actuaciones previas de investigación.
 - El reclamante solicita información sobre la situación en que se encuentra un expediente administrativo, al que no es aplicable la definición anterior, puesto que no se trata de un contenido o documento, sino de un "estado". A este respecto, debe tenerse en consideración que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en su artículo 53.1 a), reserva el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos a aquellos que ostenten la condición de interesados en los mismos. Es decir, esta facultad para que la Administración facilite el estado de los procedimientos que tramita, se sustancia mediante una petición que se resolverá, en su caso, aplicando la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, y no a través de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, como pretende el reclamante.
 - En conclusión, el reclamante está utilizando la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para tratar de conocer el estado de tramitación de un expediente, que se encuentra regulado en otra norma, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y que la misma determina su conocimiento para aquellos que ostenten la condición de interesado. Asimismo, la definición del artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no sería aplicable al supuesto planteado, puesto que nos encontramos ante la pretensión de conocer el estado de un expediente, y no del acceso a contenidos o documentos que son considerados información pública.
 - En consecuencia, y a la vista de las alegaciones esgrimidas por esta Agencia Española de Protección de Datos, se proceda a desestimar la reclamación interpuesta.
5. El 22 de diciembre de 2016, se trasladaron las alegaciones de la AEPD al Reclamante para que tomara vista del expediente y formulara nuevas alegaciones, las cuales tuvieron entrada el 27 de diciembre de 2016, con el siguiente contenido:
- En este caso, se le ha preguntado a la AEPD cuál es el estado del expediente derivado de una denuncia, y tal estado únicamente puede ser: "Actuaciones previas de investigación" o "Procedimiento Sancionador". La AEPD afirma que el "estado", no es un documento, pero es que el número de indultados, o privados de sufragio tampoco es un "documento" en origen. El estado de un procedimiento es "un dato", o contenido, que obra en poder de la administración reclamada, y que necesariamente le sirve



para clasificar el mismo. No es creíble que, siendo fases específicas, que llevan personas diferentes, en la AEPD no exista una sistematización informática y documental de los procedimientos, que permita observar en qué estado jurídico se encuentra cada uno, e informar de ello.

- *En todo caso, la respuesta de la AEPD resulta ciertamente curiosa, pues el Consejo de Transparencia tiene noticias de otro asunto en el que la AEPD sí informó acerca del estado de un procedimiento (véase la Resolución del Consejo de Transparencia R/482/2015, de 19 de enero de 2016), donde la AEPD comunicó al Consejo de Transparencia que estaba realizando actuaciones previas de investigación.*
- *Cuando la AEDP afirma que los interesados pueden conocer el “estado” de los procedimientos de acuerdo con la Ley 39/2015, en vez de utilizar la Ley de Transparencia, la AEPD obvia (necesariamente por error) que, en virtud de lo dispuesto por el Tribunal Supremo en Sentencia de 6 de octubre de 2009, los denunciantes (como es mi caso), carecemos de la condición de interesados, pues ello no se desprende de la LOPD ni del RLOPD. Así pues, a un denunciante no le serviría la Ley 39/2015, sino la Ley de Transparencia para salvar la opacidad legislativa que existe en materia de protección de datos.*
- *La AEPD afirma que la Ley 39/2015 no le obliga a comunicar “motu proprio” el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador a los denunciantes. Y eso es tan cierto como que el denunciante (o cualquier tercero), puede dirigirse a la AEPD, para que les facilite información sobre el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador (como es en este caso, o fechas). Que la Ley no obligue a la AEPD a actuar de una determinada forma “motu proprio”, no quiere decir que el acceso a datos del procedimiento esté terminantemente prohibido.*
- *El Consejo de Transparencia debe valorar los dos últimos puntos para concluir que la Ley de Transparencia es lo único que va a poder ejercitar un denunciante para conocer datos que parecen lógicos.*

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 analizarse si la solicitud de acceso a la información presentada- relativa a la obtención de copia sellada de una denuncia y al estado de un procedimiento – se incardina o no dentro del ámbito de aplicación de la LTAIBG o se rige por las normas propias de su específico procedimiento administrativo.

En primer lugar, debe señalarse que en el hoy reclamante tiene la condición de denunciante en el procedimiento por cuya información se interesa. Este hecho es especialmente relevante respecto de la primera de la información solicitada *copia de la denuncia sellada en la AEPD*. Así, la solicitud tiene por objeto acceder a información que ya conoce, por cuanto la denuncia fue presentada por el propio solicitante, con la única diferencia del sello- se entiende que registro de entrada- en la AEPD. Entiende este Consejo DE Transparencia que la razón de esta petición puede ser el control de los plazos del procedimiento a tramitar por la AEPD.

En este punto, deben señalarse las vías por las que la denuncia haya podido presentarse:

-Por la sede electrónica del organismo, en cuyo caso el ciudadano recibe la documentación aportada con el registro de entrada.

-Presencialmente, en cuyo caso el ciudadano recibe una copia de la documentación con el registro de entrada.

- Por vía postal, en cuyo caso debe tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 122 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal

(...)

*3. Cuando las actuaciones se lleven a cabo como consecuencia de la existencia de una denuncia o de una petición razonada de otro órgano, la **Agencia Española de Protección de Datos acusará recibo de la denuncia o petición, pudiendo solicitar cuanta documentación se estime oportuna para poder comprobar los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento sancionador.***



4. Estas actuaciones previas tendrán una duración máxima de doce meses a contar desde la fecha en la que la denuncia o petición razonada a las que se refiere el apartado 2 hubieran tenido entrada en la Agencia Española de Protección de Datos o, en caso de no existir aquéllas, desde que el Director de la Agencia acordase la realización de dichas actuaciones.

El vencimiento del plazo sin que haya sido dictado y notificado acuerdo de inicio de procedimiento sancionador producirá la caducidad de las actuaciones previas.

Puede concluirse, por lo tanto, que la información que se solicita ya obra en poder del solicitante y debe desestimarse la reclamación en este punto.

4. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que entre los derechos que tienen los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública, no figura el acceso al estado en el que se encuentra un procedimiento administrativo. Así, el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativo a esos derechos, determina que *Quienes de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos:*

a) *A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.*

b) *A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.*

c) *A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.*

d) *Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.*

e) *A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.*

f) *A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.*

g) *A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.*

h) *A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.*

i) *Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.*

Estos derechos se entienden sin perjuicio de los reconocidos en el artículo 53 referidos a los interesados en el procedimiento administrativo.

Sin embargo, su artículo 53.1, señala que los derechos de los interesados en un procedimiento administrativo son los siguientes:



a) **A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados;** el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

b) Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

c) A no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. En caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste.

d) A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.

e) A formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

f) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

g) A actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

h) A cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2.

i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

2. Además de los derechos previstos en el apartado anterior, en el caso de procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora, los presuntos responsables tendrán los siguientes derechos:

a) A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad



competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.

b) A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

Por lo tanto, puede entenderse que el conocimiento del estado de un procedimiento es un derecho del interesado en dicho procedimiento, condición que no ostenta el solicitante en su condición de denunciante y un derecho que, en cualquier caso, debe diferenciarse claramente del de acceso a la información consagrado en la LTAIBG.

En efecto, no debe dejar de recordarse aquí el objetivo de la Ley de Transparencia, claramente indicado en su preámbulo del siguiente modo: *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.*

Es decir, se trata de una norma que tiene en la rendición de cuentas y la responsabilidad por la actuación pública, a través del control ejercido por los ciudadanos, su núcleo esencial.

Por otro lado, el artículo 13 de la LTAIBG reconoce como información pública, esto es, como posible objeto de una solicitud de información, *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.* Entiende este Consejo de Transparencia que claramente dicha condición no se da en la naturaleza de la información solicitada.

En consecuencia, por todos los argumentos expuestos, 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 22 de noviembre de 2016, contra la Resolución de la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, de fecha 17 de noviembre de 2016.

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