



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

/REF: 001-009195
/REF: R/0492/2016
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

1. 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 11 de octubre de 2016 y 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 PS/00149/2016, AEPD acordó investigar (1) las comunicaciones de Google a Lumen y (2) la publicación de avisos de retirada de contenidos en el índice de resultados en Google.*
- *El 06/10/2016, denuncié en AEPD, hechos referidos a la investigación. Pido que me remitan los acuerdos de inicio de actuaciones previas de investigación a mi nombre, con identificación del nº de expediente, lo que procedería por ser denunciante.*

2. Mediante Resolución de fecha 17 de noviembre de 2016, la AEPD comunicó a [REDACTED] lo siguiente:

- *Según el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, "Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquier que sea su*

ctbg@consejodetransparencia.es



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”.

- El documento donde se ha adoptado por esta Agencia Española de Protección de Datos la apertura de actuaciones previas de investigación es la citada resolución del PS/00149/2016, del cual el solicitante de acceso a la información ya posee una copia de esta resolución, y que además la misma se encuentra publicada en el siguiente enlace: http://www.agpd.es/portalwebAGPD/resoluciones/procedimientos_sancionadores/ps_2016/common/pdfs/PS-00149-2016_Resolucion-de-fecha-14-09-2016_Art-ii-culo-10-16-LOPD.pdf
- Por otra parte, y en relación al número de expediente, se considera que el mismo responde a una mera cuestión organizativa de esta Agencia, no siendo de aplicación la definición contenida en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, anteriormente transcrito.

3. El 21 de noviembre de 2016, [REDACTED] presentó Reclamación ante este Consejo de Transparencia, manifestando lo siguiente:

- Cuando una persona presenta una denuncia ante la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) este organismo puede abrir actuaciones previas de investigación. En ese caso, la AEPD acusa recibo de la denuncia por medio de una carta que remite al denunciante, en la que, además, se identifica el número de actuaciones previas de investigación. Con ese número, el denunciante puede realizar nuevas comunicaciones, referenciadas al procedimiento concreto, y no existe un riesgo elevado de que la administración receptora las traspapele.
- En el año 2015, denuncié a Google. El 14.09.2016, la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) resolvió el procedimiento sancionador PS/149/2016, imponiendo a Google Inc. la cantidad de 150.000 € por una infracción.
- En la misma resolución de ese procedimiento, la AEPD acordó iniciar otras actuaciones previas de investigación frente a la compañía Google Inc., por hechos distintos. La resolución de la AEPD se me notificó y además se publicó en la web de la AEPD, con una peculiaridad: en la resolución no se identificaba de ninguna forma qué número de procedimiento se había asignado a las actuaciones previas de investigación.
- La AEPD podría haber incluido el número en la propia resolución, como ya ha hecho en otras ocasiones. Sirva de ejemplo la resolución del Recurso de Reposición Nº RR/00279/2015, donde la AEPD indicó que varias acusaciones serían “analizadas en el procedimiento de actuaciones previas de investigación E/02889/2015”.
- Con fecha 06.10.2016, presenté denuncias referenciadas a las actuaciones previas de investigación abiertas, sin poder indicar el número de las actuaciones, puesto que lo desconozco. En las denuncias aporte hechos



nuevos y solicité, además, que la AEPD me remitiera el número concreto de las actuaciones previas de investigación, como habitualmente hace.

- No se le estaba solicitando a la AEPD algo insólito o extraño, dado que, como se ha visto, habitualmente la AEPD proporciona el número del expediente. Sin embargo, la AEPD no acusó recibo de estas nuevas denuncias y tampoco me mandó el número solicitado. Al no recibir respuesta, envié a la AEPD un nuevo escrito, fundamentado en esta ocasión en la Ley de Transparencia.
- Este interesado pensaba que, tras una simple solicitud, la AEPD aportaría el número del procedimiento, pues en otras ocasiones lo ha hecho (véase el antecedente 2 b de la Resolución R/482/2015, de 19 de enero de 2016, del Consejo al que me dirijo, que muestra que la AEPD ha facilitado en otras ocasiones el estado y número asignado a una denuncia, al ser requerida). Señaló por aquel entonces la AEPD:

En el momento de la redacción de la presente resolución está abierto el expediente con la referencia E/02891/2015 que engloba todas las denuncias presentadas por el solicitante con los registros de entrada en la Agencia Española de Protección de Datos siguientes: 176925/2015, 315077/2015, 317960/2015, 317963/2015, 331122/2015 y 337656/2015.

- Sin embargo, en esta ocasión, la AEPD se ha negado a facilitarme ese dato (el número de expediente) argumentando que “el mismo responde a una mera cuestión organizativa de esta Agencia, no siendo de aplicación la definición contenida en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, anteriormente transcrito”. Se desconoce por qué en un caso sí me lo facilitó y ahora no. Tal número debe estar en la base de datos de la AEPD, y no parece muy lógico oponerse a algo que ni siquiera perjudica el funcionamiento normal de la administración. Al contrario. Ese número le facilita a este interesado poner nuevos hechos en conocimiento de la AEPD, referenciándolos a un expediente concreto, y facilita que la AEPD incorpore los escritos al procedimiento adecuado.
- La realidad es que si la AEPD no me facilita el número, me está tratando de forma distinta a las personas a las que se les remite las cartas con dicho número. Y el trato diferenciado sólo podría justificarse en que la AEPD, desde ahora, va a dejar de mandar dicho número a los denunciantes.
- Esta parte no comprende la decisión de la AEPD, de ocultar un dato que debería serle inane, afrontando posteriormente la reclamación ante el Consejo de Transparencia, ante un asunto que a esta parte le parece que tiene poco recorrido, puesto que:
 - El número que ahora se me está negando se pone habitualmente en conocimiento de los denunciantes (véase la carta aportada en el primer folio) o la resolución de la AEPD indicada. Si no me lo facilitan me estaría tratando de forma distinta (salvo que en el futuro no se le remita dicho número a nadie).



- *El número asociado a una denuncia se ha aportado en otras ocasiones por la AEPD, como puede comprobar el Consejo de Transparencia en la Resolución del propio Consejo.*
 - *Si bien esta parte comprende que la transparencia no alcance a determinada información documental, confidencial, o que sea objeto de investigación, tal carácter no llega a un número de expediente, que evidentemente forma parte de la base de datos de la administración, cuando además es este administrado el denunciante.*
 - *El número solicitado facilita la comunicación entre el administrado y la administración, y a esta debería resultarle conveniente facilitarlo, no alcanzándose a entender los motivos reales que la AEPD alberga para no darlo.*
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 9 de diciembre de 2016, la AEPD argumenta lo siguiente:
- *El procedimiento al que se refiere el reclamante fue tramitado mediante el PS/00149/2016, y el expediente actual no se inicia por la interposición de denuncia alguna del mismo sino que se trata de un expediente abierto de oficio por esta Agencia a los efectos de comprobar el cumplimiento de la resolución anteriormente citada. Asimismo, en este tipo de resoluciones, queda a la discrecionalidad de esta Agencia que en la resolución se cite el número de expediente que se inicia para comprobar dicho cumplimiento.*
 - *Entrando a valorar el fondo del asunto, en la resolución de acceso a la información pública de 17 de noviembre de 2016, dictada por esta Agencia, se consideró que el número de expediente es una cuestión meramente organizativa, ya que no es de aplicación la definición del artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Este precepto debe ponerse en consonancia, y más tratándose de un procedimiento administrativo que tramita esta Agencia, con el artículo 70.2 y 70.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que determina el tipo de información que formará parte de los expedientes administrativos.*
 - *A mayor abundamiento, en el Criterio Interpretativo CI/003/2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha considerado respecto al ejercicio abusivo de peticiones de información que no estén justificadas con la finalidad de la Ley de Transparencia*
 - *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 ante ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por el reclamante.*
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:

- Sin perjuicio que este observa la ampliación de los motivos de oposición por parte de la AEPD en esta fase de alegaciones (la abusividad no fue citada en la primera respuesta), éstas no merecen acogida, por los siguientes motivos:
 - Si el número de expediente es o no una información auxiliar o de apoyo puede ser valorado en función de los ejemplos que el precepto señala (notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes). La comparación es sonrojante. El número de actuaciones previas se comunica por la AEPD a los denunciantes (por carta), se publica en la web de la AEPD SIEMPRE que las actuaciones se archivan, se ha llegado a publicar en el propio BOE para hacer llamamientos por parte de la AEPD, y se ha publicado por la AEPD discrecionalmente en otro tipo de resoluciones (que resuelven Tutelas de Derecho o Procedimientos Sancionadores, p.e.). La AEPD dice que el artículo 70.4 de la Ley 39/2015, “configura el número de expediente como una información de carácter auxiliar o de apoyo”. El artículo ni siquiera cita expresamente el número de expediente, por lo que es sorprendente la interpretación expansiva que pretende la AEPD. Las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y no en base a invenciones jurídicas o interpretaciones jurídicas alambicadas.
 - La AEPD, alega, de forma novedosa respecto a su primera respuesta, que mi petición es abusiva. Para justificar tal abusividad, la AEPD cita parcialmente el Criterio Interpretativo CI/003/2016. Resulta “lamentable” que la AEPD afirme que esta parte tiene intenciones abusivas. Ha quedado demostrado que este interesado está solicitando la misma información que la AEPD remite por carta a cada denunciante, una vez que acuerda el inicio de actuaciones previas de investigación (de conformidad con el art. 122 RLOPD), lo que la AEPD no discute en ni una sola línea de sus alegaciones (pues sería falso).
 - La AEPD afirma que publicita en sus resoluciones el número de actuaciones previas, de forma discrecional, lo que no es cierto, pues el número de actuaciones previas se publicita en la web de la AEPD, para conocimiento de cualquiera, siempre que estas actuaciones se archivan.
 - Señala la AEPD en sus alegaciones que las nuevas actuaciones previas de investigación no se han abierto por mi denuncia, sino que se han abierto de oficio. Toda vez que mantuve en mi reclamación, y mantengo, que fui el denunciante y que mi actuación posibilitó la apertura de actuaciones previas de investigación, desconozco el interés de la AEPD por embarrar mi nombre y mis afirmaciones de forma tan errónea como innecesaria, pudiendo llegarse a poner en cuestión mi comportamiento en una resolución pública del Consejo de Transparencia. En el folio 48 de la resolución en la que se acuerdan



abrir actuaciones previas de investigación se aclara de quien partió la iniciativa de denuncia, y que los hechos que esta parte puso de relieve (repetidamente, la verdad) le sirvieron a la AEPD para abrir de oficio el procedimiento de actuaciones previas de investigación.

- o *Señala la AEPD que el procedimiento de actuaciones previas de investigación únicamente tiene por objeto comprobar el cumplimiento de la resolución, lo que no se ajusta a la realidad que el propio texto de la AEPD señala en sus alegaciones. La AEPD ha abierto dos actuaciones previas diferenciadas, y este administrado ha interpuesto denuncias relativas a las mismas con anterioridad y con posterioridad a la fecha de su resolución de acuerdo de inicio, lo que justifica el interés en obtener el número de las actuaciones.*

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 por porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En el caso que nos ocupa, debe comenzarse recordando cuál es la finalidad que se persigue con la LTAIBG, para lo que debe acudir a su *Preámbulo*, que señala lo siguiente:

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.

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.

4. A continuación debe valorarse si la solicitud de acceso a la información presentada - relativa únicamente al número de expediente asociado a unas actuaciones previas de investigación - persigue realmente esa finalidad de conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

Con independencia del tipo de expediente administrativo de que se trate, el número de expediente asociado al mismo no cumple, a juicio de este Consejo de Transparencia, con la suficiente entidad para ser considerado información pública accesible por los ciudadanos, sean o no interesados en un procedimiento ya finalizado, por las razones que se exponen a continuación:

- Entre los derechos que tienen los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública, no figura el acceso al número de expediente. 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.

- *Por su parte, 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.*

- Este Consejo de Transparencia entiende que la información sobre el número asignado a determinado expediente administrativo puede considerarse accesoria, habida cuenta que le puede ser facilitado al interesado/solicitante si la Administración lo considera relevante y constituye, como sostiene la AEPD, una forma de gestión interna de expedientes, para su mejor control y tramitación. De hecho, el propio Reclamante reconoce que *ese número le facilita a este interesado poner nuevos hechos en conocimiento de la AEPD, referenciándolos a un expediente concreto, y facilita que la AEPD incorpore los escritos al procedimiento adecuado, constituyendo un dato que debería serle inane, afrontando posteriormente la reclamación ante el Consejo de Transparencia, ante un asunto que a esta parte le parece que tiene poco recorrido.* Esta naturaleza *facilitadora* no impide esa comunicación por parte del interesado y, en consecuencia, no le produce indefensión.
- Resulta, no obstante y por otro lado, incuestionable que los interesados en un determinado procedimiento administrativo del que forman parte deben estar informados de su contenido y a ello contribuye, sin duda alguna, conocer el número de expediente asignado. Sin embargo, el Reclamante, aunque haya sido denunciante, no es interesado ni parte en un procedimiento administrativo sancionador, como él mismo conoce y ha reconocido la jurisprudencia de manera constante.
- También resulta incuestionable que, en el presente caso, se ha acreditado que la AEPD no tiene inconveniente en proporcionar públicamente dicho número de referencia de expediente de manera habitual, por lo que podría entenderse que no debería causarle excesivos quebrantos proporcionarlo en este caso, sin necesidad de alimentar una posterior reclamación ante este Consejo de Transparencia. Sin embargo, el criterio que debe marcar la actuación de este Consejo debe ser el prefijado por la norma aplicable y la finalidad de control



público y rendición de cuentas perseguida por la misma, que no se alcanza a distinguir en el asunto que nos ocupa.

5. En conclusión, este Consejo de Transparencia entiende que la presente Reclamación debe ser desestimada por no ser de aplicación la LTAIBG, sin proceder a analizar el resto de las alegaciones presentadas por las partes.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 21 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