

AUDIENCIA NACIONAL

JUZGADO CENTRAL
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 3

N.I.U.: 28079 00 3 2017 0005264

Procedimiento: Ordinario

Autos: 40/2017

Demandante: [REDACTED]

Procurador: [REDACTED]

Letrado: [REDACTED]

Contra: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Proc.: Abogado del Estado

Sentencia número: 93/2018

ILTMO SR.:

MAGISTRADO:

D. ADOLFO SERRANO DE TRIANA

SENTENCIA

En nombre del **Rey**

En la Villa de Madrid, a dieciséis de julio de dos mil dieciocho, en los autos de referencia, seguidos por don [REDACTED] contra el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se dicta la presente Sentencia con base en los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Impugna el demandante la resolución de 17 de enero de 2017 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y pide se deje sin efecto la resolución impugnada con imposición de costas a la Administración demandada en los términos que después se explican.

Segundo.- Contestada la demanda por el Abogado del Estado pidiendo su desestimación, fijada la cuantía del proceso como indeterminada se tuvo por aportado el expediente y admitida la documentación incorporada con los escritos al proceso; de este modo quedaron los autos conclusos para dictar sentencia, lo cual se hace a la vista del expediente judicial digitalizado, siendo cumplidas las prescripciones legales por este órgano jurisdiccional conforme a los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

- I. Impugna la parte actora la resolución a su reclamación presentada ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que decidía: Primero: estimar parcialmente la reclamación presentada por el demandante el 20 de octubre de 2016, contra la Resolución del Ministerio de Fomento de fecha 19 de octubre de 2016; segundo: instar a dicho Ministerio a que en el plazo máximo de 20 días hábiles, remitiese al reclamante la documentación referida en el Fundamento Jurídico 10 de dicha

Resolución, y tercero: instaba al Ministerio a que, en el mismo plazo máximo de 20 días hábiles, remitiera copia de la documentación enviada al Reclamante. El FJ 10 de la citada resolución reconocía que se debía estimar parcialmente la presente Reclamación, por lo que la Administración debe proporcionar al Reclamante la siguiente Información, relativa a las transacciones inmobiliarias registradas en la Estadística de Transacciones Inmobiliarias (compraventa) iniciadas en 2004 hasta la actualidad: 1. Municipio, Provincia y Comunidad Autónoma de la vivienda. 2. Fecha de autorización de la transacción de la vivienda. 3. Antigüedad de la vivienda; nueva o usada (también denominada de segunda mano). 4. Régimen de protección de la vivienda: libre o protegida. 5. Tipo de vivienda: unifamiliar o piso (dos o más viviendas). 6. Superficie construida en metros cuadrados. ...”

- II. Ambas partes están de acuerdo en la normativa aplicada, pero difieren en cuanto a la interpretación de los preceptos que la resolución invoca. Ambas invocan el derecho al acceso a la información pública, pero discrepan en cuanto a sus límites. A tal efecto debemos recordar que el derecho de acceso a información pública en sus distintas vertientes ha sido objeto de una generosa interpretación jurisprudencial como se expresa en la STS de 16 de octubre de 2017 pues estamos ante un derecho de acceso a la información del art. 105 b) de la Constitución, no de un derecho al simple dato o a la suma de datos, de acuerdo con lo previsto por el art. 12 LTAIBG, pero esta amplitud tiene también sus límites y esto es justamente lo que se debe ajustar o ponderar en cada caso concreto.

- III. Con observación del mismo principio de prevalencia, y del ejercicio del derecho público subjetivo a la información, la resolución del Consejo se apoyaba también en el artículo 14.1. H, LTAIBG que establece lo siguiente: “.... Límites al derecho de acceso 1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando

acceder a la información suponga un perjuicio para: a) La seguridad nacional. b) La defensa. c) Las relaciones exteriores. d) La seguridad pública. e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. h) Los intereses económicos y comerciales. i) La política económica y monetaria. j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. l) La protección del medio ambiente. 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. 3. Las resoluciones que de conformidad con lo previsto en la sección 2.^a se dicten en aplicación de este artículo serán objeto de publicidad previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 20, una vez hayan sido notificadas a los interesados....” Previamente el preámbulo de la Ley, refleja el contexto normativo en el cual se introduce esta regulación al razonar: “..... El capítulo III configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del

órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen –como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular... “Aquella misma Sentencia del Tribunal Supremo fija la interpretación a la que nos hemos referido anteriormente sobre esta problemática al decir: ...“SEXTO.- ...La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre , no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información. Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1.h/ de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales....”

- IV. La razón que ofrece en esta ocasión la Administración para estimar en este punto la reclamación parcialmente, es que tales datos solicitados no se referían a personas físicas identificadas o identificables según el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal y por tanto no vendrían afectados tales datos por el límite contemplado en el artículo 15 LTAIBG, así como que no se referían a personas jurídicas que o bien

permitiesen la identificación inmediata de los interesados o bien condujesen por su estructura, contenido, o grado de desagregación a la identificación indirecta de los mismos, de acuerdo con el artículo 13 LFEP 12/1989. Por consiguiente no apreciaba la Administración fuesen amparados estos datos por el secreto estadístico porque se predicaban solamente de las viviendas, municipios, provincias y comunidades autónomas en las que se encuentran ubicadas las viviendas. Mas en las restantes peticiones la denegación se justifica precisamente en el argumento contrario en la mayoría de las ocasiones: que, o bien se afectan datos que están amparados por el secreto estadístico protegido por la Ley 12/1989 o bien porque se afectan datos de carácter personal que están amparados por el límite de la normativa de la propia LTAIBG o bien los datos no están en disposición de la Administración, o suponen la reelaboración de la información que la misma pudiera tener o la producción de documentos futuros o trabajar para el interesado realizando informes fuera del marco del procedimiento legalmente establecido.

- V. Es de notar que la parte solicita en su demanda se declaren “nulos los motivos esgrimidos por el CTBG por no ser conformes a derecho, condenando a la Administración demandada a estar y pasar por este pronunciamiento”, suplico que para entenderlo correctamente, tenemos que suplirlo por una pretensión de declaración de anulación del acto, salvo en lo que el acto impugnado estima parcialmente; salvando pues esta defectuosa petición de la parte demandante no de lo que dice, sino de lo que ha querido pedir, (para evitar cualquier pronunciamiento de incongruencia jurisdiccional), no observamos que la Administración esté aplicando incorrectamente la normativa que le sirve de fundamento; la demandante parte de un reconocimiento amplio del derecho a la información pública que tiene reconocido por la propia exposición de motivos de la LTAIBG y que antes hemos reconocido, marginando interpretaciones. Ahora bien, el Consejo no niega la posibilidad del acceso a la información pública de acuerdo con los artículos 12 y 13 de la LTAIBG en la medida en que se trate de contenidos o documentos que obren en poder de cualquier órgano

administrativo sujeto al cumplimiento de la Ley, sino que entiende que no impide este derecho tener presente la normativa específica legal existente en determinados sectores; criterio que compartimos y que conforma la delimitación legal del derecho la información pública; y en tal sentido cita la resolución la obligación de observar en la facilitación de la información el secreto estadístico regulado en los artículos 13 y 14 de la LFEP 12/1989 cuando dispone que quedan amparados por el secreto estadístico los datos personales que obtengan los servicios estadísticos, tanto directamente de los informantes, o a través de fuentes administrativas, en cuanto que referentes a personas físicas o jurídicas que o bien permitan la identificación inmediata de los interesados, o bien conduzcan, por su estructura, contenido, grado de desagregación, a la identificación indirecta de los mismos y que el secreto estadístico obliga a los servicios estadísticos a no difundir en ningún caso los datos personales cualquiera que sea su origen; recordando que también queda prohibida la utilización “para finalidades distintas de las estadísticas de los datos personales obtenidos directamente de los informantes por los servicios estadísticos”. Con esta ocasión es cuando el Consejo cita que el demandante es periodista y no se acredita con claridad que la finalidad de la utilización de los datos sea a fines estadísticos con arreglo a la petición formulada - Esta referencia a los datos y al secreto estadístico le sirve también a la resolución administrativa para entender que algunas de las solicitudes del reclamante conciernen a información sujeta al secreto estadístico, en cuanto que pedía los datos del valor declarado de transacción de la vivienda en euros, el adquirente: residente español o residente extranjero, o residencia del comprador: municipio y/o provincia y/o comunidad autónoma, tanto porque concernía a personas físicas con identificación de sus nombres y apellidos, o lugares de residencia e importes abonados en concepto de compraventa de sus viviendas que si encajan dentro del concepto de secreto estadístico, y eso sin perjuicio de que su difusión pública pudiera contravenir el derecho fundamental a la protección de datos personales al que se refiere el artículo 15 LTAIBG. Pese a la protesta hecha hora de que el demandante no pretendía con su solicitud ninguna identificación de ningún género de los concernidos en las transacciones,

cuando menos se mencionaba expresamente en la solicitud “8. adquirente: residente español o residente extranjero, 9. residencia del comprador municipio y/o provincia y/o comunidad autónoma “ -Entiende la Administración que los titulares no han dispensado tampoco su consentimiento para el conocimiento de estos y otros datos. Por otra parte el artículo 6 de la Ley Orgánica de Protección de Datos de carácter personal, LORTAD 15/1999 menciona específicamente la necesidad del consentimiento inequívoco, expreso y por escrito del afectado para todo posible tratamiento de los datos de carácter personal, y lo que hace la Administración es separar lo que pudiera concernir a las personas físicas o a las personas jurídicas que permita la identificación inmediata o indirecta de las mismas, artículo 13 LFEP, de los datos que se predicen o se exigen concernientes a municipios, provincias y comunidades autónomas, los cuales excluye precisamente de ese límite legal acerca de la observancia del secreto estadístico. Entendemos que este razonamiento de la Administración resulta correcto habida cuenta de la inicial amplitud de la información que largamente solicitaba obtener de la misma el recurrente con arreglo a las transacciones inmobiliarias respectivas.

- VI.** Tampoco parece que la Administración introduzca interpretaciones arbitrarias cuando entiende que la reclamante “parece que” lo que solicita es una relación de órganos, entidades o unidades administrativas que de alguna manera, hayan accedido a “este expediente administrativo”, cuando el demandante solicitaba “todas y cada una de las comunicaciones internas que constituyan trámites del procedimiento” de dicho expediente, solicitando fecha y hora de la comunicación interna, el órgano, entidad unidad emisora, el órgano, entidad, unidad receptora, y el contenido de la comunicación interna, junto con una “explicación pormenorizada de todos y cada uno de los trámites del procedimiento realizados para la emisión de la resolución correspondiente a este expediente administrativo”; todo eso remitido en “formato accesible archivo CSV, TXT XLS XLS X o cualquier base de datos o que se le entregue tal y como obre en poder de la institución para evitar así cualquier acción previa de

reelaboración. Y lo que dice la resolución administrativa es que, pese a la ambigüedad del Ministerio, existe ya, ciertamente una “estadística censal obtenida” a partir de los datos emitidos trimestralmente por la Agencia Notarial de Certificación ANCERT, según convenio existente entre el mismo Ministerio de la Vivienda y el Consejo General del Notariado y que los datos de las escrituras públicas se graban directamente por las notarías de toda España que se transmiten regularmente al centro de proceso de datos correspondiente, quien remite un fichero trimestral elaborado al propio Ministerio, tal y como consta en un documento denominado “Estadística de Transacciones Inmobiliarias Metodología” elaborado por La Subdirección General de Estadísticas; y afirma que el reclamante ya conoce y tiene en su poder dicha documento, sin que este extremo haya sido objeto de prueba alguna en contra; y cuando entiende que no es preciso entonces que la Administración le proporcione de nuevo esa información parece que está perfectamente justificada esa afirmación, cuando la parte actora no ha aportado en el curso del proceso ningún medio probatorio que enerve la disponibilidad de esa información o que el dato sea incierto o la existencia de algún género de dificultad en el acceso a la información en los términos indicados por la resolución impugnada. Y en cuanto que cita la Administración que la misma solicitud contiene una parte que se refiere a una reelaboración excluida por el artículo 18,1 c) LTAIBG por que el solicitante pedía entonces una explicación” pormenorizada” de todos y cada uno de los “trámites” del procedimiento y que le remitiesen la información en formatos accesibles, entiende el Ministerio que estamos ante una petición de una “especie de índice” de documentos integrantes del expediente administrativo, que habría de elaborarse específicamente; en otras palabras el reclamante estaba pidiendo entonces varias cosas mezcladas entre sí y en ellas también una laboriosa recopilación de información con los datos señalados, junto con una explicación pormenorizada de todos y cada uno de los trámites del procedimiento realizados para la emisión de la resolución “correspondiente” relativa a lo que considera “este expediente administrativo” junto con la presentación por remisión en un formato accesible de todos los datos dichos y de la información

solicitada; pero ya hemos visto que, por un lado la Administración entiende que existe un fichero estadístico con la incorporación de los datos sobre el particular y por otro lado que hay que elaborar específicamente un índice que no existe para proporcionárselo al solicitante; y sobre esta cuestión tampoco nos ofrece la demanda mayor aclaración satisfactoria acerca del alcance de ésta hipotética tarea de elaboración, “ índice “ para el Ministerio,” explicación pormenorizada” con ese formato accesible en los archivos correspondientes, para la parte demandante. Esta denegación de la reclamación en tales aspectos se une a que entiende el Ministerio que ya había indicado anteriormente al interesado que el reconocimiento del derecho de acceso respecto de los contenidos o documentos que ya han sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de las funciones del órgano administrativo, artículo 13 LTAIBG, debe referirse al momento en el que la solicitud fue formulada, que la información no existía en el momento de realizar la solicitud y que se trataría más bien de documentos futuros en respuesta la petición expresa de solicitante, si se tradujeran en certificados o como consecuencia de la tramitación de ese “expediente”, siendo así que no existían en el momento de la solicitud. La demandante reprocha al ministerio en este asunto que podría incidir en justificaciones infundadas o imprecisas, (en el empleo de palabras como “índice” o “certificados”) pero no se refiere a la resolución impugnada a la denominación formal de los documentos, sino a su carácter material consistente en el trabajo o tarea que debía cometer la Administración demandada; y es que la propia amplitud, muy extensa, acerca de la información que solicitaba el interesado implicando numerosos trámites sobre diversas circunstancias, desde la fecha de 2004, “hasta la actualidad” no permitía ser en la respuesta, más preciso el Ministerio que lo ha sido la petición compleja que había suscitado el solicitante sobre esa información de numerosos trámites, sobre “todos y cada uno de los contenidos o documentos consultados o generados durante los trámites del procedimiento” de este “expediente” administrativo, cada una de las comunicaciones internas de dichos trámites, explicaciones pormenorizadas de todos y cada uno de los trámites del procedimiento y todo referente a cada una de las transacciones

inmobiliarias de las que se solicitaba aquella información. No entendemos pues exenta de justificación razonable la contestación de la Administración demandada.

- VII.** Como tampoco entendemos que cuando la parte demandante está pidiendo una “explicación pormenorizada” de todos y cada uno de aquellos trámites esté pidiendo otra cosa que la Administración, quizá junto con aquellas tareas de posible reelaboración de la información, produzca un informe novedoso para facilitar a la parte actora los datos que solicita; en tal sentido hay que acoger la alegación del Abogado del Estado, con cita de la SAN de 24 de enero de 2017 en la que ya se reflejaba que, pese a la facilidad y la eficacia del derecho a la información de los ciudadanos al que se refiere la Ley 19/2013, ya analizado, el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público instancia de un particular; entendido el informe, no en un sentido estricto sino en un sentido material; pues no se trata de que la Administración trabaje elaborando dictámenes, pareceres o informes nuevos para trasladar al solicitante la información que solicita, sino que el derecho a la información pública no es equivalente a un derecho a obtener un informe “sin previa tramitación de un procedimiento administrativo” y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo; pero es que la Administración está diciendo en esta ocasión, además, que la información existe ya incorporada al fichero denominado “Estadística de Transacciones Inmobiliarias Metodología” elaborado por la Subdirección General de Estadísticas del Ministerio de Fomento, que, recordamos, la resolución entiende que el reclamante conoce “y tiene su poder”, -donde señala la resolución administrativa específicamente los apartados 6 y 7 de dicha documentación donde se hace detalle de diversos datos, tabulaciones y difusiones de resultados sobre aquellas transacciones inmobiliarias, indicando que los datos publicados están difundidos regularmente, no sólo a través de la prensa, sino de la página web del Ministerio cuyo preciso enlace o vínculo incorpora.

VIII. En cuanto a las costas se imponen a la parte recurrente de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 139 LJCA 29/1998.

Por lo expuesto y

en nombre de S.M. **El Rey** y por la autoridad conferida por el **Pueblo Español**,

F A L L O: Que, desestimando totalmente el recurso contencioso administrativo suscitado contra la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya examinada la confirmo porque es ajustada a Derecho.

COSTAS: Se imponen las costas a la parte recurrente de acuerdo con el artículo 139 LJCA.

Notifíquese en debida forma esta Sentencia a las partes, haciéndoles saber que contra la misma puede interponerse en este Juzgado, recurso de apelación, según los términos de los arts. 81 y ss. de la LJCA 29/1998 ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en la Villa de Madrid, haciéndose saber a la parte no exenta legalmente de tal obligación que para la admisión del recurso es precisa la constitución previa de un depósito por importe de 50 € en la Cuenta Provisional de Consignaciones de este Juzgado, abierta en BANCO SANTANDER, haciendo constar en el resguardo de ingreso los siguientes datos: [REDACTED], y en el campo "Concepto": "RECURSO COD 22-CONTENCIOSO APELACIÓN RESOLUCION FECHA.....".

Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, el código y tipo de recurso deberá indicarse justamente después de especificar los 16 dígitos de la cuenta expediente, separado por un espacio.

Al escrito de interposición del recurso deberá acompañarse copia del resguardo de ingreso debidamente cumplimentado, para acreditar la constitución previa del citado depósito.

Una vez firme esta Sentencia, devuélvase el expediente administrativo al órgano de procedencia con certificación de esta resolución para su conocimiento y debida ejecución dejando constancia del índice remitido en autos.

Así por esta Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

EL MAGISTRADO

Adolfo Serrano de Triana