



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

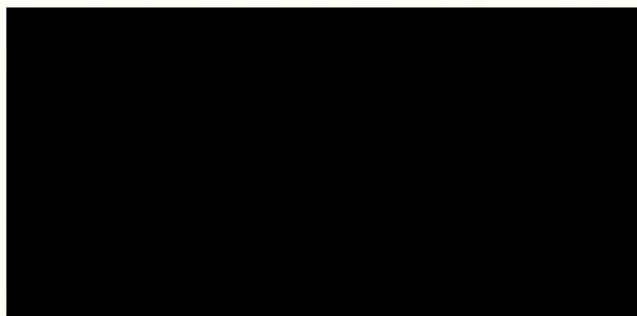
PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-000496

N/REF: R/0063/2015

FECHA: 02 de julio de 2015



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 D. [REDACTED] mediante escrito de 8 de febrero de 2015, 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 remitida, el Sr. [REDACTED] presentó petición de acceso a la información, el 16 de diciembre de 2014, ante la Entidad Pública Empresarial RED.ES, solicitando: a) *Las Resoluciones dictadas en procedimientos de cancelación de dominios .es, .org y .com, tanto los que tengan origen en una reclamación de ciudadanos o empresas, como los incoados de oficio* y b) *Los documentos que aportaron ciudadanos o empresas a su solicitud de cancelación y los documentos que apoyaron o motivaron la resolución alcanzada.* Todos ellos, referidos a los años 2012, 2013 y 2014.
2. Con fecha 6 de febrero de 2015, la Entidad Pública Empresarial RED.ES contesta al reclamante, indicándole que inadmite su petición por: a) ser abusiva, ya que afecta a un total de 666 expedientes que contienen datos personales y puede afectar también al secreto industrial o el deber de secreto profesional de terceros; b) aplicación del artículo 19 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), que exige dar plazo de quince días a todos los terceros afectados en sus derechos o intereses, sobrepasándose con ello la finalidad de la propia Ley; y c) el solicitante tiene incoados 3 procedimientos anteriores de cancelación de dominios, del año 2014, por lo que ya cuenta con información suficiente sobre doctrina y criterios utilizados por este Organismo.



3. Posteriormente, el 8 de febrero de 2015, en base a la LTAIBG, el Sr. [REDACTED] presentó Reclamación ante este Consejo de Transparencia en la que básicamente alegaba lo siguiente:

- a. *"Lo que realmente interesa al solicitante es conocer la fundamentación jurídica y el concreto dominio .es afectado por el proceso de cancelación. No necesito conocer ningún dato de carácter personal contenido en las resoluciones dictadas, ni tampoco el expediente completo, solamente las resoluciones. Incluso en el caso de que Red.es considere que son demasiadas peticiones, tampoco ofrece una solución intermedia, como el acceso a través de muestreo (las que inadmitan, admitan o resuelvan cancelar, por ejemplo)".*
- b. *"Red.es no justifica de qué manera el acceso solicitado pueda afectar a derechos de terceros del artículo 19 de la LTAIBG.*
- c. *A la vista del espíritu que preside la LTAIBG, existe un sujeto obligado a dar la información sobre sus resoluciones de cancelación y un sujeto con derecho a recibir esa información sobre los fundamentos y criterios por los cuales se cancelan o arrebatan dominios .es, por la posible y muy improbable existencia de arbitrariedad a la hora de dictar este tipo de resoluciones que pueden afectar a cualquier ciudadano, particular o empresa.*

Por todo ello, solicita que se anule la Resolución de inadmisión de RED.ES, de 6 de febrero de 2015 y que se estime el derecho de acceso solicitado, instando a RED.ES a facilitar esa información. En el caso de que el Consejo de Transparencia estime que la información es excesiva, se dicten criterios sobre el número que se considera adecuado con un total de resoluciones suficientes sobre cancelación del dominio .es

4. Recibida la anterior Reclamación en este Consejo de Transparencia, se trasladó a la Entidad Pública Empresarial RED.ES quien, en escrito de 10 de mayo de 2015, manifiesta lo siguiente:
- a. *En relación a la finalidad de la solicitud de acceso, la ORDEN ITC/1542/2005, de 19 de mayo, prevé la cancelación de los nombres de dominio .es que no respeten las obligaciones y normas recogidas en el Plan Nacional de nombres de dominio de Internet. En este sentido, Red.es dictó la Instrucción de 12 de diciembre de 2005, por la que se desarrollan los procedimientos aplicables a la asignación y demás operaciones asociadas al Registro de nombres de dominio .es, sustituida por la Instrucción posterior, de fecha 29 de enero de 2010. Estas normas son públicas y recogen los procedimientos y las causas que motivan que se cancele un nombre de dominio. Las resoluciones de Red. es son, además, recurribles ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa*
 - b. *En cuanto al carácter abusivo de la solicitud, se hace constar que el reclamante incurre en contradicciones, lo que supone una modificación de facto de la solicitud presentada inicialmente. El reclamante indica que no entiende en qué manera se puede ver afectado el secreto*



industrial o profesional de terceros; en este sentido, la normativa exige a quien presente una cuestión sobre cancelación de dominio que motive el interés legítimo sobre ese dominio, puesto que se utilizan a menudo como reflejo de marcas, nombres comerciales, productos o servicios y, en muchas ocasiones, como primer paso para un nuevo proyecto, producto o diseño que puede ser secreto, declarando confidencial la documentación que aportan. En base a esto, se les debería dar plazo para alegaciones a los terceros afectados en sus derechos o intereses, vía artículo 19 de la LTAIBG

- c. *En cuanto al espíritu de la LTAIBG, su artículo 7 indica qué documentos tienen relevancia jurídica, a efectos de su publicación, refiriéndose a directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos, en la medida en que supongan una interpretación del derecho o tengan efectos jurídicos. Pretender que se publiquen todas las resoluciones que se dictan sobre una materia es absolutamente desproporcionado y obligaría a la Administración a publicar hasta los documentos aportados por los interesados, so pena de ser acusados de ocultar criterios que las fundamentan.*

5. El 16 de junio de 2015, este Consejo de Transparencia, ante las dudas interpretativas y la complejidad material surgidas en cuanto al fondo de la presente Reclamación, solicitó a RED.ES una copia de una resolución dictada en un procedimiento de cancelación de dominio, recibándose la misma el 30 de junio de 2015.

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

No cabe duda de que RED.ES, en su condición de Entidad Pública Empresarial, queda sometida a las obligaciones de la LTAIBG, vía artículo 12, en relación con su artículo 2.1 c), que expresamente incluye a las Entidades Públicas Empresariales.

Tampoco ofrece duda que el reclamante tiene derecho a solicitar la información que pide, habida cuenta de que se trata de contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obran en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título.

En consecuencia, debe analizarse a continuación si las causas de inadmisión esgrimidas por RED.ES son compatibles con la interpretación que debe hacerse de las causas de inadmisión previstas en la propia LTAIBG, artículo 18.

No obstante, antes de analizar detenidamente esta cuestión, debe hacerse notar que la contestación de RED.ES al reclamante se ha producido transcurrido el plazo máximo de un mes de que dispone para resolver, sin que conste motivación alguna a tal retraso ni ampliación del plazo para resolver en un mes más, posibilidad esta última recogida en el artículo 20.1 de la LTAIBG: *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante (...) en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el Órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*

3. Son causas de inadmisión de una solicitud de acceso a la información las siguientes (artículo 18 LTAIBG):
- a) *Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*
 - b) *Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*
 - c) *Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*
 - d) *Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.*
 - e) *Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.*



RED.ES alega una de estas causas: la relativa al carácter abusivo de la petición, sosteniendo que el reclamante incurre en contradicciones en su petición y que, según la normativa aplicable, *se exige a quien presente una cuestión sobre cancelación de dominio que motive el interés legítimo sobre ese dominio, puesto que se utilizan a menudo como reflejo de marcas, nombres comerciales, productos o servicios y, en muchas ocasiones, como primer paso para un nuevo proyecto, producto o diseño que puede ser secreto, declarando confidencial la documentación que aportan. En base a esto, se les debería dar plazo para alegaciones a los terceros afectados en sus derechos o intereses, vía artículo 19 de la LTAIBG.*

El concepto de *solicitud de información abusiva* no está definido en la LTAIBG, por lo que constituye un concepto jurídico indeterminado que ha de ser resuelto atendiendo a criterios de sentido común, en relación con el contexto en que se sitúa dicho concepto y con la finalidad de la norma, cual es proporcionar una mayor transparencia a la actividad desarrollada por los organismos públicos.

«Concepto jurídico indeterminado» es el que se usa en una norma para indicar de manera imprecisa un supuesto de hecho. El principal problema de estos conceptos se plantea cuando se usan para expresar requisitos a los que debe atenderse la actuación de la autoridad para ser legítima. Como es sabido, la actuación administrativa está en parte reglada por el derecho y es en parte *discrecional*, es decir, libre con tal de que se cumplan los elementos reglados. En estos supuestos, no basta con advertir que hay en la norma aplicable un concepto jurídico indeterminado y alegarlo, repitiendo la fórmula de la norma, sino que hay que determinar cómo se da concretamente en el caso, de manera que pueda ser justificado, si la actuación es recurrida.

En el presente caso, a la Administración no le basta con alegar que se ha producido una solicitud de información abusiva, sino que debe acreditar que es así. Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud no puede considerarse abusiva por el mero hecho de afectar a una pluralidad muy importante de asuntos o expedientes ni tampoco puede considerarse abusiva por afectar a derechos o intereses de terceros. Para este último supuesto la propia LTAIBG prevé que se deba dar audiencia a los afectados para que aleguen en el plazo de 15 días (artículo 19.3).

Podría entenderse como abusiva aquella petición que el reclamante repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar, puesto que el reclamante conoce de antemano el sentido de la resolución que la Administración va a tomar porque, incluso, ya le haya sido notificada una resolución con identidad de sujetos y hechos. También podría entenderse como abusiva aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento. Igualmente, podría ser abusiva una petición de información cuyo contenido ya se encuentre previamente en poder del reclamante o aquella para la que se exija un esfuerzo



desproporcionado, careciendo de medios para ello. Y todo ello, según el propio artículo 18 LTAIBG siempre que esa solicitud *abusiva no esté justificada con la finalidad de transparencia de esta Ley.*

Analizada la petición de D. [REDACTED] se observa que sí tiene conexión con la finalidad de transparencia, entendida ésta como el eje fundamental de toda acción política dado que, como dispone el preámbulo de la LTAIBG *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.* Efectivamente, conocer los criterios conforme a los cuales un organismo público aplica e interpreta una norma, en este caso RED.ES y las reglas para la cancelación de dominios, es un elemento fundamental para conocer, pero también fiscalizar, la aplicación de dichos criterios.

4. Aunque la presente petición no pueda calificarse de abusiva o contraria a la finalidad de la transparencia, sí deben valorarse otras circunstancias, como el hecho de que afecte a multitud de expedientes o interesados, que deba darse audiencia a los mismos o que pueda afectar a intereses o derechos dignos de protección, como el secreto profesional, el secreto industrial o la protección de datos de carácter personal.

En este sentido, manifiesta RED.ES que *la normativa exige a quien presente una cuestión sobre cancelación de dominio que motive el interés legítimo sobre ese dominio, puesto que se utilizan a menudo como reflejo de marcas, nombres comerciales, productos o servicios y, en muchas ocasiones, como primer paso para un nuevo proyecto, producto o diseño que puede ser secreto, declarando confidencial la documentación que aportan.*

Esta posibilidad existe, por lo que hay que ponderar su alcance en relación con el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información.

Dado que podrían existir una multitud de afectados por la decisión que supone dar a un tercero información que afecte al secreto profesional o industrial y puesto que no se ha optado por la Administración, en este caso, por darles audiencia previa a tomar una resolución, debe tomarse una solución final intermedia que dé satisfacción al derecho de acceso sin menoscabar los intereses, en este caso de carácter privado, que se encuentran en juego.

Por ello, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se puede y se debe dar la información solicitada por D. [REDACTED] de manera parcial (ex artículos 16 y 20 LTAIBG), omitiendo aquellos documentos que puedan afectar a dicho secreto. Habida cuenta que el reclamante no tiene intención de acceder a toda la documentación generada por RED.ES en sus



expedientes de cancelación de dominio relativos a los años 2012-2014 - puesto que se conforma con las resoluciones recaídas en los mismos en ese periodo de tiempo - y habida cuenta también que no todas las resoluciones se deben dar al reclamante - ya que no todas crean criterios interpretativos nuevos ni se basan en supuestos fácticos distintos - debe hacerse por parte de RED.ES una selección de dichas resoluciones basadas en los propios criterios que menciona el reclamante, a saber: *las que inadmitan, las que admitan o las que resuelvan cancelar*, teniendo en cuenta que no deben darse las resoluciones que no modifiquen criterios anteriores, por basarse en los mismos presupuestos fácticos y jurídicos, aunque afecten a interesados diferentes.

5. Igualmente, se alega por parte de RED.ES que facilitar la información al reclamante podría atentar contra el derecho fundamental a la protección de datos personales.

En este sentido, el propio reclamante indica que no está interesado en conocer la identidad de ninguna de las personas físicas afectadas por las resoluciones de cancelación de dominio de RED.ES, conformándose con el contenido de las mismas proporcionado de manera anonimizada o disociada, es decir, sin que pueda llegarse a conocer la identidad de la persona física titular de la información.

Esta última posibilidad está contemplada en la LTAIBG. En concreto, su artículo 16 señala que *en los casos en los que la aplicación de algunos de los límites del artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite, salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante qué parte de la información ha sido omitida.*

Por ello, se puede y se debe dar la información solicitada por D. [REDACTED] de manera anonimizada, omitiendo aquellos datos de carácter personal que puedan afectar a la privacidad de personas físicas intervinientes en los procesos de cancelación de nombres de dominio: como nombre y apellidos, DNI, domicilio, localidad, provincia, código postal y, en general, cualquier otro que pueda llegar a identificar al titular de los datos.

Debemos tener en cuenta que las resoluciones dictadas por un Organismo de la Administración, dentro de los procedimientos que tiene asignados en función de sus competencias, forman parte de lo que la LTAIBG denomina *información de relevancia jurídica que afecta al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos que, al ser publicada, proporciona una mayor seguridad jurídica.*

En concreto, debe ser objeto de publicación en las páginas Web de las AAPP o en sus sedes electrónicas todos los *acuerdos* que supongan una interpretación del derecho o tengan efectos jurídicos (artículo 7 a) de la LTAIBG).



No cabe duda de que las resoluciones de cancelación de dominio dictadas por RED.ES tienen la condición de *acuerdos* en los términos de la LTAIBG, puesto que en su parte dispositiva, su Director General toma decisiones que tienen la forma de tales. Tampoco cabe duda de que las resoluciones de RED.ES tienen efectos jurídicos, puesto que conceden o deniegan peticiones o solicitudes que asignan o deniegan derechos de explotación sobre esos nombres de dominio, que posteriormente tienen consecuencias evidentes en el tráfico mercantil.

6. En conclusión, debe estimarse la Reclamación presentada, concediéndose a D. [REDACTED] el derecho de acceso a la información solicitada, en los términos que se exponen a continuación:
- a. RED.ES debe proporcionarle información sobre *Las Resoluciones dictadas en procedimientos de cancelación de dominios .es, .org y .com, tanto los que tengan origen en una reclamación de ciudadanos o empresas, como los incoados de oficio durante los años 2012, 2013 y 2014*. En base a los criterios de inadmisión, admisión o que resuelvan cancelar y teniendo en cuenta que no deben darse las resoluciones que no modifiquen criterios anteriores, por basarse en los mismos presupuestos fácticos y jurídicos, aunque afecten a interesados diferentes.
 - b. La información que se proporcione debe evitar incluir aquellos documentos que puedan atentar contra el secreto profesional o empresarial, a criterio de RED.ES
 - c. Igualmente, los documentos o partes de documentos que se proporcione deben evitar incluir aquella información que puedan atentar contra el derecho fundamental a la protección de datos, como nombre y apellidos, DNI, domicilio, localidad, provincia, código postal y, en general, cualquier otro que pueda llegar a identificar a la persona física titular de los datos de manera inequívoca, tanto en la esfera personal o familiar como laboral, fiscal, administrativa, académica, etc. Para el cumplimiento de este apartado, *deberán anonimizarse los documentos que contengan esta información*.
 - d. Como consecuencia de lo anterior, RED.ES *deberá indicar al solicitante qué parte de la información ha sido omitida*.
 - e. Finalmente, RED.ES debe proceder a *publicar en su página Web o Sede electrónica* la información referida, en cumplimiento de los principios de publicidad activa marcados por la LTAIBG. Esta obligación debe entenderse referida no solo a los años 2012 a 2014, sino a todos los años venideros.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede



PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por D. [REDACTED] contra la Resolución de inadmisión de fecha 6 de febrero de 2015, dictada por la Entidad Pública Empresarial RED.ES.

SEGUNDO: INSTAR a la Entidad Pública Empresarial RED.ES a que, en el plazo de tres meses, remita a D. [REDACTED] la información a que se refiere el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a la Entidad Pública Empresarial RED.ES a que, en el mismo plazo de tres meses, remita a este Consejo de Transparencia copia de la contestación proporcionada al Reclamante.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse, recurso Contencioso-Administrativo en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la notificación de la presente resolución ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, 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