



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-008443
N/REF: R/0555/2016
FECHA: 23 de marzo de 2017

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

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] mediante escrito de fecha de entrada el 30 de diciembre de 2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] presentó solicitud de acceso a la información, mediante escritos de fecha 19 de abril y 29 de julio de 2016, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), dirigida al MINISTERIO DE INTERIOR, en la que solicitaba una copia del expediente de responsabilidad patrimonial nº 68/2010, de la Dirección General de la Policía, en la que actuó en calidad de persona interesada (testigo), con base en los siguientes razonamientos:

- Que es miembro del Cuerpo Nacional de Policía y parte interesada, según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en el expediente del que se solita copia.
- Además, de su condición de interesado, también, tiene derecho a obtener copias de los documentos contenidos en los expedientes en base al art. 37 de la LRJPA (que trae causa del artículo 105 de la Constitución Española), con independencia de que concurra o no en ellos la condición de interesados (ver la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 8 de marzo de 2002 en la que establece que el derecho de acceso a archivos y registros públicos no implica el deber de la

ctbg@consejodetransparencia.es



administración de verificar, a solicitud del particular, desgloses o extrapolaciones al margen de lo que el soporte material contenga).

- El principio de transparencia encuentra su sustento fundamental en el art. 23 de la Constitución Española que consagra el derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos y se articula instrumentalmente en el art. 105 b) de la Carta Magna, que reconoce el derecho de los ciudadanos a acceder a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. A este respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14-11-2000, en su Fundamento Jurídico Quinto señala que el derecho de acceso a los registros y documentos administrativos constituye un derecho de los ciudadanos de los llamados de la tercera generación.

2. Mediante Resolución de fecha 21 de diciembre de 2106, el MINISTERIO DEL INTERIOR comunicó a [REDACTED] lo siguiente:

- En primer lugar, figuran datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/ 1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (referentes a la salud), así como datos relativos a la comisión de infracciones administrativas, y en ambos casos el acceso a su expediente sólo se podrá autorizar en caso de contar con su consentimiento expreso como afectado, conforme al artículo 15.1 de la Ley 19/2013
- En segundo lugar, aparecen datos de carácter personal del reclamante que, sin estar especialmente protegidos, afectan a su derecho a la intimidad (hoja de servicio, pase a la situación administrativa de segunda actividad, expediente de jubilación, relato de vicisitudes y conflictos en su vida laboral, escritos de queja y denuncia, correos electrónicos personales...), cuya mayor garantía debe servir de criterio para la previa ponderación razonada entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada por un tercero, conforme establece al artículo 15.3 de la mencionada Ley.
- Se concede trámite de audiencia a D. XXXXXXXXXXXXX, ya que en el expediente nº 68/10 consta información relativa a datos de carácter personal cuya revelación pudiera afectar a su derecho al honor e intimidad personal, aun sin estar especialmente protegidos conforme al artículo 15.1 de la Ley.
- De sendos trámites de audiencia se informa al solicitante de acceso a la información del expediente nº 68/2010, comunicándole asimismo la suspensión del plazo de un mes para dictar resolución hasta la recepción de las alegaciones de ambos posibles afectados o el transcurso del plazo de quince días para su presentación.
- Consta en el expediente acuerdo de ampliación por otro mes del plazo de un mes para dictar y notificar la resolución del mismo, de conformidad con el artículo 20. 1 de la Ley; así como la notificación de este acuerdo



efectuado al peticionario. No se recibe escrito de alegaciones, pero sí del Sr. XXXXXXXXXXXX, quien manifiesta expresamente que no consiente el acceso a sus datos personales contenidos en el expediente de responsabilidad patrimonial n° 68/2010 por parte del peticionario, entre otros motivos, porque "el peticionario sabe perfectamente que su única relación con el expediente dimana de haber presenciado alguno de los hechos y conductas que se relataban en la reclamación rectora del mismo, razón por la cual se le propuso como testigo, pero que tales hechos atañen exclusivamente a este ciudadano, entonces funcionario de policía, y al Jefe de su Unidad, por lo que el deseo de conocer ahora el relato de esos hechos (sobre los que no quiso declarar en la parte que conocía) sólo puede obedecer a un interés morboso y espurio, desde luego totalmente ajeno a la finalidad de transparencia de la actividad pública que inspira la norma legal de referencia".

- Pues bien, a la vista de que no aparece interés público alguno en la divulgación de la información solicitada, como no fuera el interés privado del solicitante del acceso, que desconocemos porque no ha manifestado cuál pueda ser (el afectado se refiere a él como "interés morboso y espurio totalmente ajeno a la finalidad de transparencia de la actividad pública que inspira la norma legal de referencia, aunque tampoco hay datos para considerar esto así), carecemos de elemento de confrontación con la mayor garantía del derecho del afectado a la protección de su intimidad, por lo que éste último debe primar absolutamente en este caso, y puesto que prácticamente la totalidad de la documentación que obra en el expediente afecta a la intimidad del interesado (hoja de servicio, expediente de pase a segunda actividad, expediente de jubilación, relato de vicisitudes y conflictos en su vida profesional, escritos de queja y denuncia, acusaciones, correos electrónicos personales, ...) y del otro afectado (declaraciones, acusaciones, ...), la solicitud de acceso debe ser denegada.
- Por todo lo expuesto, resuelve denegar el acceso solicitado

3. El 30 de diciembre de 2016, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia Reclamación de [REDACTED], de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, contra la Resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, en la que alegaba lo siguiente:

- Con fecha 28 de diciembre de 2016, he recibido la resolución denegatoria adjunta, denegando dicho acceso a la totalidad de la información. La cual es nula porque ya se ha producido un silencio administrativo de carácter positivo y esta tenía que haber sido enviada.
- Además, es imposible denegar el acceso a la totalidad, porque toda ella no contiene datos íntimos, y dudamos que ni quiera haya datos de este tipo en dicha reclamación, y si lo hay siempre es posible borrarlos, tacharlos, antes que no darlos. El artículo 14 establece los límites al derecho de acceso y entre los expuestos no se encuentra ninguno de ellos, por eso debe obtener esa información.



- *Hace mención a que casi la totalidad de la documentación afecta a la intimidad pues la tachan o borran o... y ¿el acceso al resto? Don XXXXXXXXX ha accedido a que se me entregue la documentación y así lo señalo en tiempo y forma y así me lo hizo saber recientemente. Por parte de D. XXXXXXXXX se observa solo un carácter de represaría al no colaborar con él en sus pretensiones de esta reclamación patrimonial.*
 - *En cualquier caso, no existe esa información que señala el artículo 15 de la Ley y que requiera el consentimiento de ambos, además es imposible que toda la información sea de carácter privado con un nivel de seguridad máximo.*
 - *Por lo expuesto, solicita sea estimadas sus pretensiones y se le dé traslado de dicha reclamación patrimonial, de existir algún dato protegido, sea tachado o borrado, pero no denegado su acceso.*
4. El 9 de enero de 2017, este Consejo de Transparencia trasladó al MINISTERIO DEL INTERIOR la documentación obrante en el expediente para alegaciones, que tuvieron entrada el día 31 de enero de 2017, y en las que se, tras reiterar lo alegado anteriormente, añade las siguientes:
- *Se considera oportuno, en aplicación de los criterios interpretativos contenidos en el documento CI/002/2015 adoptado conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, seguir el proceso de aplicación del art. 15 en sus fases sucesivas:*
 - *La información solicitada, en su práctica totalidad, contiene numerosos datos de carácter personal, entendiéndose por tales cualquier información concerniente a personas físicas identificadas, al tratarse de un expediente iniciado a solicitud de interesado.*
 - *Figuran muchos datos de carácter personal especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD: o Datos referentes a la salud y datos relativos a la comisión de infracciones administrativas, los cuales, en ambos casos, solo se podrán facilitar cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley, lo cual no es el caso. El afectado ha manifestado expresamente por escrito que no consiente el acceso.*
 - *Aparecen datos de carácter personal que, sin estar especialmente protegidos, son datos meramente identificativos, en cinco documentos del expediente, los cuales son oficios formales de remisión de documentos entre órganos, que se han producido en la tramitación de un expediente, sin contenido material alguno.*
 - *Existen datos de carácter personal que no son meramente identificativos, sino que afectan a la intimidad de las personas, referidos en el Antecedente de Hecho Segundo de la Resolución que se impugna, y respecto de los cuales es preciso efectuar la ponderación prevista en el artículo 15.3 de la Ley, entre el interés público en la divulgación de la información (inexistente, pues lo único que podría haber es un interés privado no manifestado) y los derechos de los afectados cuyos datos*



aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Si aun así aplicáramos estos criterios, resultaría que: a) no se da el menor perjuicio a los afectados por el transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, pues el expediente finalizó hace dos años y medio; b) el solicitante no ha justificado su petición en el ejercicio de un derecho ni alega condición de investigador; c) los documentos no contienen únicamente datos de carácter meramente identificativo de los afectados; y d) primaría la mayor garantía de los derechos de los afectados pues los datos contenidos en los documentos pueden afectar a su intimidad.

- A todo ello cabe añadir una consideración más: No resulta procedente la aplicación del art. 15.4 de la Ley, que prevé la no aplicación de lo establecido en los apartados anteriores si se efectúa el acceso previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas, ya que en este caso no se impediría tal identificación, pues el reclamante conoce personalmente al interesado en el expediente y sabe que todos los documentos hacen referencia a él.

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 las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, 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 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".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, debe realizarse una mención de carácter formal respecto al plazo de que dispone la Administración para contestar a las solicitudes de acceso a la información.



Como el Ministerio conoce sobradamente, el plazo para contestar a una solicitud de acceso a la información es de un mes, prorrogable por otro más, en caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante (ex artículo 20.1 de la LTAIBG).

En el presente caso, dado que el Ministerio estimó conveniente abrir trámite de audiencia de los titulares de los datos y, en atención al tipo de datos personales contenidos en la información solicitada, obtener su consentimiento para proceder a su cesión al solicitante, se suspendió ese plazo por un periodo de quince días o hasta que los interesados/afectados emitieran sus alegaciones, lo que no consta en el presente expediente.

Recibidas las alegaciones de los afectados, que tampoco constan en el presente expediente, en las que manifestaban su posición contraria a la cesión de sus datos personales, el Ministerio contestó al solicitante, con fecha 21 de diciembre de 2106, es decir, 5 meses después de recibida la última solicitud de acceso a la información, lo que no es conforme con la normativa vigente.

Teniendo en cuenta lo anterior y a la dilación excesiva de los plazos detectada en este caso, debe señalarse, como ha puesto reiteradamente de manifiesto este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la necesidad de contestar en los plazos legalmente establecidos a las solicitudes de acceso a la información que se reciban, al objeto de no dilatar en el tiempo de manera innecesaria el ejercicio de un derecho de carácter constitucional para el cual la Ley ha previsto un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, y ha dispuesto la creación de unidades de información en la Administración General del Estado como impulsoras del procedimiento.

4. En cuanto al fondo del asunto, debe analizarse si es de aplicación el límite de la protección de datos personales contenido en el artículo 15 de la LTAIBG, como sostiene la Administración.

En este sentido, este artículo establece el sistema de protección de datos de carácter personal, señalando lo siguiente:

1. *Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.*

Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el



consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

2. *Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.*
3. *Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.*

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

- a) *El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*
- b) *La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*
- c) *El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*
- d) *La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.*
4. *No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.*
5. *La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.*

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene observando una interpretación extensiva de los conceptos contenidos en determinados límites respecto de los cuales resulta conveniente identificar y precisar los criterios y condiciones que justifican su aplicación.



El proceso de aplicación de esta norma comprende las siguientes etapas o fases sucesivas, conforme se establece en el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, de este Consejo de Transparencia:

- I. Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por éstos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD)*
- II. En caso afirmativo, valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información solo se podrá publicar o facilitar: a) En el supuesto de los datos de la letra a) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. b) En el supuesto de los datos de la letra b) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley, y c) En el supuesto de los datos de la letra c) anterior, y siempre que las correspondientes infracciones penales o administrativas no conlleven la amonestación pública al infractor, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley,*
- III. Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Si los datos contenidos son exclusivamente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad, la información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.*
- IV. Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la LTAIBG.*

En el presente caso, a nuestro juicio, la Administración ha realizado correctamente la valoración establecida en el citado Criterio puesto que, por una parte, los datos personales que se encuentran en el expediente al que se pretende acceder



afectan a la salud, así como a datos relativos a la comisión de infracciones administrativas y, en ambos casos, el acceso al expediente sólo se podrá autorizar en caso de contar con el consentimiento expreso del afectado, conforme al artículo 15.1 de la Ley 19/2013. Por otra parte, aparecen datos de carácter personal de terceros afectados que, sin estar especialmente protegidos, afectan a su derecho a la intimidad (hoja de servicio, pase a la situación administrativa de segunda actividad, expediente de jubilación, relato de vicisitudes y conflictos en su vida laboral, escritos de queja y denuncia, correos electrónicos personales...) y que no están relacionados necesariamente con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano. Finalmente, tal y como manifiesta la Administración, *no aparece interés público alguno en la divulgación de la información solicitada, como no fuera el interés privado del solicitante del acceso, que desconocemos porque no ha manifestado cuál pueda ser*, por lo que no puede ser suficientemente ponderado y valorado en este caso.

Por lo tanto, y ante el evidente perjuicio al derecho a la protección de datos de carácter personal de los afectados así como el limitado interés público de la información solicitada, en conexión con los principios de transparencia y rendición de cuentas por la actuación pública en los que se basa la LTAIBG, 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 30 de diciembre de 2016, contra la Resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 21 de diciembre de 2106.

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, 1 de octubre, del 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

