



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

/REF: 001-012164
/REF: R/0136/2017
ECHA: 21 de junio 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 27 de marzo de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó a la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS (en adelante AEPD), en escrito de fecha 22 de febrero de 2017 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 documentación:
 - Que en la resolución de archivo del expediente E/07666/2015 se tiene en cuenta una Acta de Inspección de la Policía Nacional, de fecha 14 de octubre de 2015. Solicito copia de la mencionada Acta de Inspección.
- Mediante Resolución de fecha 23 de febrero de 2017, la AEPD comunicó a [REDACTED] lo siguiente:
 - El artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre regula la posibilidad de que se inadmitan aquellas peticiones "Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley". Una de las finalidades de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, según el apartado I de su Preámbulo, es la referente a conocer bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

ctbg@consejodetransparencia.es



- *Sobre la aplicación del artículo 18.1. e) el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su Resolución R/0258/2015, de 6 de noviembre de 2015, publicada en su portal web, ha interpretado lo siguiente: “Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud podría entenderse como abusiva si el reclamante (...) 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 encuentra previamente en poder del reclamante.*
- *Debemos tener presente también el artículo 7 del Código Civil, el cual dispone que: “1. Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe. 2. La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo (...). La buena fe es un principio general del derecho incorporado al Derecho positivo que se traduce en la imposición de una serie de deberes a quien ostenta la titularidad de un derecho. A su vez la consideración de que un derecho se ha ejercitado de manera abusiva se ha de apoyar en datos objetivos, rigurosos y ciertos, de manera que conste probado que el titular del derecho ha sobrepasado manifiestamente los límites normales de este con ocasión de su ejercicio.*
- *A este respecto, señala la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 2002 que: “De esta forma, para los tribunales de esta jurisdicción, el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo que la ley no ampara (art. 7.2 del CC), supone que aun respetando los límites formales con la actuación desarrollada por los que son titulares de los derechos se produce una vulneración de los valores o de la idea axiológica que forma parte del contenido del derecho subjetivo o de la norma cuyo objetivo se trata”. Por tanto, en ocasiones, aun ejercitando los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce y actuando de manera que se respeten formalmente los requisitos fijados por la ley, su ejercicio resulta abusivo. Esto, bien porque se efectúa de manera anormal en relación con el fin perseguido por la norma jurídica, o bien con ausencia de un interés legítimo o sobrepasando en exceso los límites naturales del derecho hasta el punto que queda desvirtuado en su esencia.*
- *En este sentido, el solicitante, durante el año 2015, solicitó copia de 27 expedientes, dándole copia de 22 de ellos, hasta calificar el resto de sus pretensiones como abuso de derecho. Posteriormente, en el año 2016, volvió a solicitar copia de otros expedientes calificando de la misma forma su solicitud. Recientemente, ha vuelto a pedir copia de un acta de la policía obrante en un expediente tramitado por esta Agencia, que ha estimado su derecho de acceso y le ha remitido por tanto copia de la misma, mediante resolución de 9 de febrero de 2017.*
- *No obstante la solicitud de copias de documentos concretos de los expedientes, en este caso del acta de la policía del expediente E/07666/2005, puede considerarse tan abusiva como la solicitud de las copias de los expedientes completos si se realiza de forma reiterativa e innecesaria.*



- *Al respecto de debe tener en cuenta lo siguiente:*
 - *El solicitante conoce perfectamente la forma de toma de decisiones de esta Agencia a través de los expedientes que se tramitan en la misma, dado el gran número de denuncias que ha interpuesto, y de las resoluciones de estos expedientes que se le han remitido, así como de la copia de la documentación de expedientes que se le facilitaron en el año 2015.*
 - *Las resoluciones de archivo que dicta esta Agencia Española de Protección de Datos, en el apartado referente a "HECHOS", se describe no sólo las actuaciones de investigación realizadas por esta Agencia, sino también, ya se haya solicitado información al presunto responsable o realizado inspección "in situ", un resumen detallado de la información recibida en cumplimiento de este requerimiento, o de la inspección llevada a cabo. Concretamente, y respecto al documento del que solicita copia ejercitando su derecho de acceso, la resolución del expediente E/07666/2015, en la página 2, se refiere al mismo de la siguiente forma: Con fecha 30 de agosto de 2016, tiene entrada en esta Agencia un correo electrónico remitido desde el Concello de Silleda, anexando un escrito de contestación al Defensor del Pueblo de Galicia sobre la queja presenta por el denunciante ante dicho comisionado, que incluye un Acta de Inspección del sistema de videovigilancia levantado por la Policía Nacional de la Comisaría Provincial de Pontevedra el día 14 de octubre de 2015.*
- *De la mencionada documentación se desprende que:*
 - *El representante del Concello informa al Defensor del Pueblo que disponen de un sistema de videovigilancia instalado en la Casa de la Cultura y no están orientadas a la vía pública.*
 - *Del Acta de la Policía se pone de manifiesto que el sistema de videovigilancia dispone de seis cámaras interiores que no captan espacios públicos. Las imágenes se visualizan en un monitor ubicado en un habitáculo reservado. Disponen de carteles informativos en los accesos e informan de la existencia de una zona videovigilada y del responsable ante el que ejercer los derechos de protección de datos de carácter personal. El sistema de videovigilancia fue instalado por la fundación Nuestra Señora de la Saleta con motivo de la celebración de una exposición y que finalizada dicha exposición el sistema fue donado al Concello.*
 - *Que desde esa fecha el sistema reseñado está totalmente inactivo encontrándose las cámaras desconectadas del disco duro y del monitor.*
- *En conclusión, y a la vista de los argumentos jurídicos descritos, procede inadmitir de la solicitud de información presentada, al amparo de lo dispuesto en el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*



3. El 27 de marzo de 2017, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia Reclamación de [REDACTED], fechada el 24 de marzo, en la que manifestaba lo siguiente:

- *La AEPD hace alusión a unos expedientes solicitados hace ya dos años para denegar la solicitud actual. En aquella ocasión, la AEPD había denegado la información solicitada y finalmente la facilitó por resolución del CTBG. Por medio de la información recibida se ha comprobado que la AEPD omitía en sus resoluciones la detección de infracciones en sus inspecciones (algunos de los denunciados captaban AMPLIAS zonas de la vía pública - incluso la entrada a viviendas de particulares - sin que la AEPD lo diera a conocer en sus resoluciones) y se puso ese hecho en conocimiento del Defensor del Pueblo y se formularon recursos extraordinarios de reposición.*
- *En el momento que la AEPD volvió a denegar la información solicitada no se volvió a requerirlas, y tampoco se presentó reclamación ante el CTBG, pues se entendía que el fin para el que se había solicitado la información (comprobar la omisión de las infracciones) ya quedaba suficientemente documentado.*
- *Durante el año 2016, solamente tengo constancia de la realización de una solicitud de información a la AEPD, y trata precisamente sobre las omisiones detectadas en los expedientes recibidos. Posteriormente he hecho una solicitud de información a la que hace referencia la AEPD, en la que se solicita un único documento: un Acta de inspección presentada como prueba para que la AEPD archivara una denuncia. Esa documentación se solicitó porque el CNP y su Director afirmaron en repetidas ocasiones que no se podían realizar inspecciones como la que sí se hizo en el mencionado expediente. Esa solicitud de información se remitió.*
- *Posteriormente he formulado una nueva solicitud de información correspondiente al acceso a otra Acta existente en otra denuncia que he presentado. Esta es la segunda solicitud de información en relación con ese tipo de información y corresponde a la presente reclamación pues la solicitud ha sido denegada POR ABUSIVA. El objetivo de solicitar esa información es poder demostrar ante las autoridades competentes que el CNP y su Director no facilitaron una información correcta al afirmar que no tenían competencia para realizar inspecciones similares a las realizadas y que dieron lugar a las actas solicitadas.*
- *Por todo lo dicho, presento reclamación ante el CTBG ya que no se puede calificar la solicitud como abusiva.*

4. El 6 de abril de 2017, se solicitó a [REDACTED] que procediera a la subsanación de su Reclamación, al haberse observado algunas deficiencias. Subsanada la misma, se continuó con el procedimiento.

5. Con fecha 18 de abril de 2017, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada a la AEPD, a los efectos de que realizaran



las alegaciones consideradas oportunas. En dichas alegaciones, de fecha 18 de mayo de 2017, la AEPD argumentaba lo siguiente:

- *Procede remitirse a los argumentos jurídicos plasmados en la resolución de 23 de febrero de 2017, dictada por esta Agencia Española de Protección de Datos, en la que se analizó la petición de acceso a la información del reclamante. En consecuencia, se dan por reproducidos los mismos a los efectos del presente escrito de alegaciones.*
- *Asimismo, debe tenerse en cuenta lo siguiente: En la mencionada resolución se indica que "El solicitante durante el año 2015 solicitó copia de 27 expedientes, dándole copia de 22 de ellos, hasta calificar el resto de sus pretensiones como abuso de derecho. Posteriormente, en el año 2016, volvió a solicitar copia de otros expedientes calificando de la misma forma su solicitud". En este sentido, el reclamante mantiene que "durante el año 2016 solamente tengo constancia de la realización de una solicitud de información a la AEPD, y trata precisamente de omisiones detectadas en los expedientes recibidos"; cuando en realidad, en el mencionado año 2016 realizó las siguientes solicitudes de acceso a la información a documentación de expedientes obrantes en esta Agencia:*

~ Solicitud de 18 de diciembre de 2016, respecto a la copia de un acta de inspección obrante en el PS/00446/2016, y que se denegó en base a la aplicación de uno de los supuestos del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

~ Solicitud de 19 de agosto de 2016, respecto a copia de los expedientes E/00697/2015, AP/00028/2011 y E/03084/2010, inadmitido en aplicación de la figura del abuso de derecho que regula el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

- *En la resolución dictada por esta Agencia referente a esta solicitud de acceso, de 23 de febrero de 2017, se especifica expresamente lo siguiente: "Concretamente, y respecto al documento del que solicita copia ejercitando su derecho de acceso, la resolución del expediente E/07666/2015, en la página 2, se refiere al mismo de la siguiente forma: Con fecha 10 de agosto de 2016, tiene entrada en esta Agencia un correo electrónico, remitido desde el Concello de Silleda, anexando un escrito de contestación al Defensor del Pueblo de Galicia sobre la queja presentada por el denunciante ante dicho comisionado, que incluye un Acta de Inspección del sistema de videovigilancia levantado por la Policía Nacional de la Comisaría Provincial de Pontevedra el día 14 de octubre de 2015. De la mencionada documentación se desprende:*

- El representante del Concello informa al Defensor del Pueblo que disponen de un sistema de videovigilancia instalado en la Casa de la Cultura y no están orientadas a la vía pública.



- Del Acta de la Policía se pone de manifiesto que el sistema de videovigilancia dispone de seis cámaras interiores que no captan espacios públicos. Las imágenes se visualizan en un monitor ubicado en un habitáculo reservado. Disponen de carteles informativos en los accesos e informan de la existencia de una zona videovigilada y del responsable ante el que ejercer los derechos de protección de datos de carácter personal. El sistema de videovigilancia fue instalado por la fundación Nuestra Señora de la Saleta con motivo de la celebración de una exposición y que finalizada dicha exposición el sistema fue donado al Concello. Que desde esa fecha el sistema reseñado está totalmente inactivo encontrándose las cámaras desconectadas (del disco duro y del monitor. Es decir, el documento solicitado está expresamente especificado en la resolución del procedimiento de referencia.

- En consecuencia, y a la vista de las alegaciones esgrimidas por esta Agencia Española de Protección de Datos, se solicita que se proceda a desestimar la reclamación interpuesta ante ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por el reclamante.

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, la AEPD deniega la documentación solicitada por considerar su solicitud abusiva, conforme permite el artículo 18.1 e) de la LTAIBG, puesto que *el solicitante conoce perfectamente la forma de toma de decisiones de esta Agencia a través de los expedientes que se tramitan en la misma, dado el gran número de denuncias que ha interpuesto, y de las resoluciones de estos*



expedientes que se le han remitido, así como de la copia de la documentación de expedientes que se le facilitaron en el año 2015. Concretamente, y respecto al documento del que solicita copia ejercitando su derecho de acceso, la resolución del expediente E/07666/2015, en su página 2, se refiere al mismo. Del Acta de la Policía se pone de manifiesto - prosigue la AEPD - el funcionamiento del sistema de video vigilancia objeto de la denuncia.

Respecto a la interpretación de solicitud abusiva en el sentido del art. 18.1 e), este Consejo de Transparencia, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, ha aprobado el Criterio Interpretativo CI/0003/2016, de 14 de junio, que se resume a continuación:

El artículo 18.1 e) se refiere a dos conceptos necesariamente distintos, que merecen, por lo tanto, precisiones y criterios ajustados individualmente. Nos referimos a la solicitud de información “manifiestamente repetitiva” y a la solicitud de información “que tenga un carácter abusivo, no justificado con la finalidad de esta Ley”.

1.1. Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

El artículo 18.1 e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

*1. Así, una solicitud puede entenderse **ABUSIVA** cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.*
- Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el*



servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos

- *Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*
- *Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*

2. *Se considerará que la solicitud está **JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando se fundamenta en el interés legítimo de:*

- *Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos*
- *Conocer cómo se toman las decisiones públicas*
- *Conocer cómo se manejan los fondos públicos*
- *Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas*

*Consecuentemente, **NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando:*

- *No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*
- *Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.*
- *Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.*

A juicio de este Consejo de Transparencia, lo que resulta definitivo en este caso y en otros similares, es determinar si la solicitud de acceso a la información presentada, aun cuando coincida en el tiempo con otras solicitudes efectuadas por el mismo solicitante y estén dirigidas al mismo organismo, tiene o no la naturaleza de abusiva en relación a si está justificada o no con la finalidad de la ley. En caso afirmativo, debe admitirse la solicitud.

Así, en ningún caso puede relacionarse la naturaleza abusiva con la cantidad de solicitudes presentadas por un concreto ciudadano. En caso contrario, se estaría cuantificando el derecho, fijando un máximo *permisible*, rebasado el cual, cualquier otra solicitud presentada por el mismo interesado recibiría la calificación de abusiva. Este argumento no puede ser aceptado.

4. Como se ha mencionado en el Criterio Interpretativo precitado, se cumple con la finalidad de la Ley cuando se intenta *someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas o conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.*

En el presente caso, el Reclamante intenta conocer el contenido de un específico Acta de Inspección para comprobar – según sus propias palabras - *las omisiones detectadas en los expedientes recibidos, por qué el CNP y su Director afirmaron en repetidas ocasiones que no se podían realizar inspecciones como la que sí se*



hizo en el mencionado expediente y para poder demostrar ante las autoridades competentes que el CNP y su Director no facilitaron una información correcta al afirmar que no tenían competencia para realizar inspecciones similares a las realizadas y que dieron lugar a las actas solicitadas.

Es decir, el Reclamante pretende someter a escrutinio la acción de los responsables públicos y conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas y, para ello, entiende que la AEPD le debe facilitar la documentación requerida, sin la cual no puede llevar a cabo esa labor de control. En concreto, solicita un Acta de Inspección en poder de la AEPD, no tanto para controlar a la propia AEPD requerida, sino la actuación policial. A este respecto, a nuestro juicio tampoco puede defenderse el argumento de que los razonamientos contenidos en el acta de inspección solicitada se encuentran recogidos en la resolución de la que ya tiene conocimiento el solicitante. Ese sería un conocimiento *indirecto* de la información interesada, y no directo como expresamente reconoce y garantiza la LTAIBG.

En este aspecto, debemos recordar que la *ratio iuris* principal de la LTAIBG, recogido en su *Preámbulo*, es que la transparencia y el acceso a la información pública sean 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.*

Por ello, este Consejo de Transparencia entiende que la solicitud presentada por el interesado no es abusiva y que pretende conocer información que encaja dentro de las finalidades perseguidas por la norma.

5. En conclusión, la presente Reclamación debe ser estimada, debiendo la AEPD facilitar al Reclamante la siguiente documentación, eliminando de ella los datos de carácter personal que pudiera contener, innecesarios para la finalidad de control perseguida:
 - *Copia del Acta de Inspección de la Policía Nacional, de fecha 14 de octubre de 2015, contenida en el expediente E/07666/2015.*

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede



PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 27 de marzo de 2017, contra la Resolución de la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, de fecha 23 de febrero de 2017.

SEGUNDO: INSTAR a la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, remita a [REDACTED] la documentación referida en el Fundamento Jurídico 4 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS a que, en el mismo plazo máximo de 5 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación remitida al Reclamante.

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.

POR SUPLENCIA (RESOLUCION de 19 de junio de 2017)
EL SUBDIRECTOR DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Francisco Javier Amorós Dorda