



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: 685/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [Redactado]

Dirección: [Redactado]

Organismo: AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS.

Información solicitada: Acceso a copia de expediente de reclamación en materia de protección de datos.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 15 de marzo de 2024 la reclamante solicitó a la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS (AEPD), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

« Comunica la continuidad del incumplimiento de la Resolución de la AEPD recaída en el [Redactado] y Solicita: que se adopten las medidas que en derecho procedan para dar cumplimiento efectivo a la misma. Así mismo solicita copia del expediente por vía electrónica».

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>



2. Mediante resolución de 10 de abril de 2024 la AEPD acuerda denegar el acceso al expediente pretendido en los siguientes términos:

« (...) Consta en el expediente documentación con la que la parte reclamada justifica ante esta Agencia haber llevado a cabo las actuaciones requeridas, por lo que la resolución del expediente de referencia se considera cumplida.

Respecto a su solicitud de copia del expediente, esta Subdirección General de Inspección de Datos es la encargada de realizar las funciones definidas en el artículo 27 del Real Decreto 389/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos, entre las que se encuentra practicar las notificaciones y comunicaciones que sean precisas en los actos de trámite respecto de las reclamaciones que gestiona, de las actuaciones de investigación que realiza y de los procedimientos sancionadores que instruye.

El artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), dentro del capítulo dedicado a las garantías del procedimiento administrativo común, reconoce el derecho de los interesados en un procedimiento administrativo a acceder y obtener copia de los documentos contenidos en estos procedimientos.

(...)

De los artículos mencionados se pone de manifiesto que el derecho de acceso regulado en el artículo 53.1.a) se extiende como garantía de los interesados en un procedimiento administrativo para la defensa de sus intereses y, por tanto, carece de legitimación cuando el procedimiento se encuentra finalizado, con resolución firme en vía administrativa, y sobrepasados los plazos de impugnación en la vía judicial.

Este criterio se ve reforzado por la jurisprudencia, que declara que los derechos reconocidos en los respectivos preceptos integrantes de la normativa básica reguladora del procedimiento administrativo común son distintos, en la medida que los titulares del primero son sólo los interesados, y los del segundo lo son los ciudadanos en general, "y son también diferentes los momentos en que cada uno de ambos derechos es susceptible de ser ejercitado, pues el primero se puede hacer valer "en" el procedimiento, esto es, estando el procedimiento en el curso de su tramitación, y el segundo sólo puede ejercerse "tras" el procedimiento o, si se prefiere, cuando dicho procedimiento ya esté terminado" (STS 4042/2014).

En ese sentido se expresa también la LTAIBG en su disposición adicional primera, al delimitar el alcance de la especialidad del derecho de acceso regulado en la



LPACAP: “La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”.

Habiéndose dictado en fecha 4 de diciembre de 2023 la resolución finalizadora del expediente de referencia, este se encuentra actualmente concluido, superados los plazos indicados en la propia resolución para que pueda ser impugnada en vía administrativa o contencioso-administrativa. Por este motivo y según lo expuesto, no procede que esta Subdirección conceda el acceso a la copia de los documentos solicitados al amparo de lo dispuesto en el artículo 53.1.a) de la LPACAP.»

3. Mediante escrito registrado el 22 de abril de 2024, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que se ha denegado el acceso a toda la información solicitada cuando, en otras ocasiones y respecto de otros expedientes, ha sido facilitada. En este sentido alega:

«(...) 4º.- Que la interesada entiende que la copia del expediente administrativo solicitada responde al concepto de información pública recogido en el art 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

5º.- Que, por otra parte, el hecho de que una solicitud de información, persiga un interés legítimo pero privado (el de una madre relacionado con el proceso de evaluación Psicopedagógica de sus hijas menores de edad), no impide la aplicación de la LTAIBG. Así se ha señalado por el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 1.519/2020, de 12 de noviembre, donde se ha señalado expresamente al respecto lo siguiente: “(...) tampoco puede mantenerse que la persecución de un interés privado legítimo (...) no tenga cabida en las finalidades expresadas en el preámbulo de la LTAIBG, que entre otras incluye la posibilidad de que los ciudadanos puedan «conocer cómo se toman las decisiones que les afectan», sin perjuicio además de que la solicitud se toman las decisiones que les afectan», sin perjuicio además de que la solicitud de acceso a una información pública por razones de interés privado legítimo no carezca objetivamente de un interés público desde la perspectiva de la transparencia que fomenta la LTAIBG, reseñada en su preámbulo, de fiscalización de la actividad pública que contribuya a la necesaria regeneración democrática,

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>



promueva la eficiencia y eficacia del Estado y favorezca el crecimiento económico. (...) Como se aprecia con facilidad, en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razones del interés privado que las motiven”, tal y como señala la Comisión de Transparencia de [REDACTED] en su Resolución 119/2021, de 18 de junio.»

4. Con fecha 22 de abril de 2024, el Consejo trasladó la reclamación a la AEPD solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El siguiente 16 de mayo tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se reitera en la denegación del acceso a copia del expediente por las siguientes razones:

«(...) La reclamante ante el CTBG coincide con la persona que interpuso la reclamación que dio origen al expediente solicitado e interesaba la adopción de medidas para el cumplimiento efectivo de la resolución adoptada. Por ello, la solicitud fue dirigida a la unidad tramitadora del procedimiento, la SGID, donde se tramitó como una solicitud de derecho a acceder y obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos administrativos por parte de los interesados, de acuerdo con el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Dado que el expediente, en el momento de la solicitud, se encontraba finalizado y superados los plazos para su impugnación en vía administrativa o contenciosoadministrativa, se le denegó el acceso como interesada.

(...)

CUARTA. - La Unidad de Información y Transparencia (UIT) de la AEPD conoció la solicitud cuando recibió el requerimiento de alegaciones por parte del CTBG por lo que, con fecha del pasado 25 de abril, procedió a darla de alta en el Portal de Transparencia (GESAT) iniciando así su tramitación, según lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, lo que ha sido notificado a la reclamante con fecha 26 del mismo.

Se adjunta escrito de comunicación a la reclamante de inicio del expediente [REDACTED] número asignado en el Portal de Transparencia (GESAT) a la solicitud de la reclamante, dada de alta de oficio en dicho portal por la Unidad de Transparencia.



Con fecha 7 de mayo, se ha concedido un plazo de 15 días a los terceros que pudieran verse afectados para formular alegaciones, lo que se ha puesto en conocimiento de la interesada, por lo que el plazo para dictar la resolución está aún en vigor.

En conclusión, dado que claramente se infiere que no existe ninguna resolución de acceso a la información pública que pueda ser objeto de reclamación ante el CTBG, y teniendo en cuenta que en la actualidad se está tramitando un procedimiento en esta Unidad de Transparencia para analizar la procedencia de facilitar el expediente solicitado, se solicita al CTBG se sirva admitir este escrito de alegaciones y, con base en lo expuesto, desestimar la reclamación del expediente 685/2024.»

5. El 21 de mayo de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 22 de mayo en el que expone

« (...) .- Que la AEPD alega que la respuesta notificada a la interesada, respecto de su solicitud de copia del expediente ██████████, no es una resolución expresa, ni presunta de solicitud de acceso a la información, y que, por lo tanto, no cumple con el requisito establecido en el art 24.1 de la LTAIBG.

A este respecto cabe señalar la Resolución 119/2021, de 18 de junio, de la Comisión de Transparencia de ██████████, fundamento jurídico cuarto, en el que establece lo siguiente: "En el supuesto que consideremos que la respuesta, de fecha 11 de noviembre de 2020, de la Dirección del IES ██████████ es una resolución expresa de la solicitud de información presentada, a pesar de que no guarda la apariencia formal de resolución en el sentido expuesto en los art 20 de la LTAIBG y 88 de la LPAC [...]". Según la cual, la respuesta de la administración educativa fue admitida como una resolución a la petición de información aunque su "apariencia formal" no se ajustase a la forma que expresamente establece la norma. Interpretación que también deberá trasladarse a este supuesto, donde la respuesta de la AEPD a la solicitud de acceso a la información pública de la interesada ha adoptado una apariencia formal que no se ajusta al concepto de resolución que fija la norma, ya que la forma incorrecta que adopte la respuesta de la administración no puede distorsionar una solicitud de derecho de acceso a la información que la interesada ha formulado correctamente, en tiempo y forma.

(...)



5º.- Que, respecto a la segunda alegación formulada por la AEPD, cabe señalar lo siguiente: la interesada no tiene por qué conocer el procedimiento interno implantado en esta administración, es decir, no tiene por qué conocer si su escrito debe ser dirigido al SGID o a otra unidad. El hecho es que la interesada ha formulado una solicitud de acceso a una información pública, de acuerdo con el concepto establecido en el art 13 de la LTAIBG, en tiempo y forma, y ha recibido una respuesta desestimatoria, independientemente de qué unidad administrativa haya contestado a su petición.

Cabe señalar que, la interesada no ha solicitado la copia del expediente al amparo de ninguna ley en especial, luego su solicitud de copia del expediente está amparada tanto por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG). La decisión de la AEPD de negar la copia del expediente en base a la Ley 39/2015, parece “un poco” arbitraria, sabiendo que la interesada no ha señalado ninguna norma y que su derecho de acceso a la documentación solicitada tiene amparo en la aplicación de ambas leyes, a las que está sujeta dicha agencia de control. Si la AEPD ha decidido denegar el derecho en base a la LPAC, y no ha tenido en cuenta todo el marco legal al que se encuentra sujeta, está incurriendo en un incumplimiento normativo, que debe tener su correspondiente sanción, circunstancia que debería tener su reflejo en la resolución de este expediente.

(...) A este respecto cabe señalar que la interesada desconoce si ha sido un error en la tramitación o si ha habido una intencionalidad en los hechos, el hecho es que la interesada ha formulado una solicitud de acceso a una información pública en tiempo y forma y ha recibido, tres meses después, una denegación de la misma, lo que representa un incumplimiento de lo dispuesto en la LTAIBG, puesto que su solicitud no incurre en ninguno de los supuestos de inadmisión que establece el art 18 de la LTAIBG. (...)

7º.- Así mismo, la AEPD trata de justificar su incumplimiento normativo, alegando que hay una nueva solicitud de acceso a la información, formulada el 3 de mayo, y que con fecha 7 de mayo se ha concedido un plazo de 15 días a los terceros que pudieran verse afectados para formular alegaciones, y que dicha circunstancia se ha puesto en conocimiento de la interesada. Podría suceder que esta segunda solicitud fuese inadmitida si se aplica el art 18.1, e), de la LTAIBG, que establece como causa de inadmisión las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas, pudiendo la AEPD considerar esta segunda solicitud como “repetitiva”, por lo que



es necesario contemplar ambas solicitudes y los procedimientos que surjan de ellas como hechos independientes. (...)»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide copia de un expediente de reclamación en materia de protección de datos ya finalizado.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



La AEPD dictó resolución en la que deniega el acceso y copia solicitados con fundamento en lo dispuesto en el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) en relación con la Disposición adicional primera, primer apartado de la LTAIBG, en la medida en que la reclamante era interesada en el procedimiento sobre el que solicita información y este ya ha finalizado con resolución que no ha sido objeto de recurso.

Durante la sustanciación de este procedimiento, la AEPD pone en conocimiento de este Consejo que, dada la improcedencia del acceso por la vía del artículo 53.1 LPAC, ha procedido a dar de alta la solicitud por la vía del derecho de acceso a la información (asignándole un número GESAT [REDACTED]), encontrándose el procedimiento de acceso en tramitación al haberse concedido trámite de audiencia a terceras personas que pueden verse afectadas por el acceso y que, en consecuencia, no existe, respecto de esta reclamación, acto expreso o presunto en materia de derecho de acceso que permita sustentar esta reclamación.

4. Sentado lo anterior, en relación con lo alegado por la AEPD sobre el cauce utilizado, procede recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 LTAIBG, que establece el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 12 LTAIBG, la presentación de la correspondiente solicitud deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información, pudiendo presentarse *por cualquier medio que permita tener constancia de la identidad de la persona solicitante, de la concreta información que se solicita, de una dirección de contacto (preferentemente electrónica) a efectos de comunicaciones y, en su caso, la modalidad que se prefiere para acceder a la información.* Del citado precepto se desprende con toda evidencia que el artículo 17 LTAIBG no establece un canal específico y excluyente para tramitar las solicitudes de acceso, ni, por tanto, establece la obligatoriedad de que se utilice el portal de transparencia (por más que su utilización sea recomendable).

Partiendo de lo anterior, consta inequívocamente que la reclamante presentó su solicitud en el registro de la Administración General del Estado dirigiéndola a la AEPD; solicitud en la que se reflejaba con toda precisión su identidad, un correo electrónico para comunicaciones, el objeto de la solicitud (copia de un determinado expediente) y el medio de acceso preferido (modalidad electrónica). Dado que de la propia solicitud se desprende que se refiere a un expediente ya finalizado (en la medida en que la solicitante afirma, con carácter previo, que *continúa el incumplimiento de la resolución dictada por la AEPD* en el expediente del que pide copia) resultaba irrelevante cualquier consideración sobre la condición de interesada



en el mismo de la reclamante. Ello porque la previsión de la Disposición adicional primera, primer apartado, LTAIBG (y la consecuente remisión a la aplicación preferente de la *normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo*) exige, como presupuesto para su aplicación, que el procedimiento de que se trate se encuentre *en curso* o tramitación, lo que claramente no acontecía en este supuesto —sin que, por otra parte, la solicitante hubiese fundando su pretensión en el artículo 53.1.a) LPAC—.

En consecuencia, la resolución que dictó la AEPD denegando el acceso por encontrarse el expediente finalizado, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 13.d) y 53.1.a) LPAC en relación con lo dispuesto en la citada Disposición adicional de la LTAIBG, no resulta conforme a Derecho; pues, a la vista del contenido del escrito presentado, lo procedente hubiera sido tramitar la solicitud de acceso al amparo de lo previsto en la LTAIBG, remitiéndola directamente al órgano interno encargado de tramitar y resolver este tipo de solicitudes, sin abocar a la solicitante a reiterar su petición por el canal que entendía adecuado.

5. El error al que se acaba de hacer referencia, parece haber sido advertido con posterioridad por la AEPD que, en las alegaciones presentadas ante este Consejo, pone de manifiesto que ha dado de alta la solicitud de acceso a la información en GESAT (con número [REDACTED]), encontrándose el procedimiento en tramitación al haberse concedido, en fecha 7 de mayo, un plazo de 15 días para alegaciones a las terceras personas afectadas por el acceso.

Sin embargo, esta actuación que, en cierto modo, enmienda lo previamente acordado por la resolución aquí impugnada, no puede conllevar las consecuencias que pretende la AEPD. En efecto, entiende la Agencia que, habiéndose incoado un procedimiento en su Unidad de Transparencia en el que se está examinando la procedencia de facilitar el expediente solicitado, *no existe ninguna resolución de acceso a la minoración pública que pueda ser objeto de reclamación ante el CTBG*.

Lo cierto es, sin embargo, que tal resolución sí existe, pues la solicitud de acceso a la información presentada en su día por la reclamante fue tramitada y obtuvo una respuesta expresa en la que se acordaba su denegación. Por otra parte, a fecha de resolverse esta reclamación, no le consta a este Consejo cuál es el estado del procedimiento posteriormente incoado respecto de la solicitud de información número [REDACTED] por cuanto no se ha aportado a este procedimiento ninguna resolución posterior de la AEPD.



6. Las razones expuestas determinan que se deba estimar la presente reclamación con el fin de que por la AEPD se dicte resolución expresa concediendo el acceso al expediente solicitado, exceptuándose únicamente, en su caso, aquellas partes del mismo a las que resulte aplicable alguno de los límites previstos en la LTAIBG, circunstancia que, de concurrir, deberá justificarse debidamente conforme a lo exigido por la ley.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS.

SEGUNDO: INSTAR a la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

Copia del expediente [REDACTED] por vía electrónica.

TERCERO: INSTAR a la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de lo actuado y de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>



en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-1111 Fecha: 08/10/2024

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>