



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 31/10/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: 1359-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: FUNDACION CIUDADANA CIVIO.

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Información solicitada: Documentos de la aplicación VeriPol.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 9 de febrero de 2023 la reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, 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:

«Nos gustaría solicitar los siguientes documentos de la aplicación Veripol:

Funcionalidades y especificaciones técnicas.

Casos de uso.

Cualquier otro documento que permita saber cómo funciona la aplicación y qué informaciones contiene o puede contener.

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

Además, nos gustaría saber quién ha sido el responsable de su desarrollo y si se ha tratado de un trabajo interno o se ha contratado a una empresa y, en tal caso, el número de expediente de contratación».

2. El MINISTERIO DEL INTERIOR dictó resolución con fecha 17 de marzo de 2023 en la que contestó a la solicitante lo siguiente:

«El día 10 de febrero de 2023 tuvo entrada en esta Dirección General una solicitud de información efectuada por Fundación Ciudadana Civio a través del Portal de la Transparencia, con número de expediente arriba referenciado, en la que solicitaba:

(...)

Una vez analizada la petición este Centro Directivo ha resuelto inadmitir a trámite la solicitud de información conforme al artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) al presentar un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley.

En este sentido, el artículo 13 de la LTAIBG expone lo que es considerada información pública a efectos de la Ley: “Se entiende por información pública 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”.

Se participa que no se puede proceder a facilitar la información solicitada por cuanto VERIPOL es una herramienta policial para la investigación de delitos y la difusión de las bases técnicas y organizativas sobre las que se fundamenta dicha herramienta, supondría un perjuicio manifiesto para la prevención, investigación y sanción de ilícitos penales, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De esta manera, la información solicitada, no puede ser considerada información pública que la Dirección General de la Policía posea en el ejercicio de sus competencias. Es por ello, que la petición de esta información no se encuentra comprendida dentro del objetivo y finalidad de esta Ley, según lo expuesto en los artículos 12 y 13 de la LTAIPBG, donde se reseña el derecho de acceso y la definición de lo que se considera información pública.

A juicio de este Centro Directivo lo solicitado por la Fundación Ciudadana Civio no reúne las características de información pública como objeto de una solicitud de información al amparo de la LTAIBG.

En consonancia con lo anterior, el criterio interpretativo CI/003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno expone que una solicitud no estará justificada con la finalidad de la Ley “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” (...)».

3. Mediante escrito registrado el 11 de abril de 2023, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«(...) Consideramos que nuestra solicitud de información sí se dirige a tener acceso a información pública, puesto que las funcionalidades y especificaciones técnicas, o casos de uso o cualquier otro documento que permita entender cómo funciona la aplicación, que es lo que pedimos, es algo que en todo caso el Ministerio del Interior tiene en su poder y, por tanto, es información en poder de una administración pública. Que este sistema, de hecho, se usa para tomar una decisión por parte de las administraciones públicas y, como establece el propio preámbulo de la ley 19/2013 (cuyo objetivo es, también, "conocer cómo se toman las decisiones que les afectan") y el CTBG en múltiples resoluciones, ese tipo de documentos puede ser objeto de solicitudes de información. Y ese es el fin de esta solicitud de información, y no ninguna otra de carácter abusivo. La segunda cuestión que alega el Ministerio del Interior es el artículo 14.1.e de la LTAIBG. Creemos que, primero, no basta con alegar ese punto de la norma sin justificar por qué se podría perjudicar a investigaciones en marcha. Además, creemos que, dada la amplitud de nuestra solicitud de información, la existencia o no de ese límite, y su valor superior al derecho de acceso a la información, se debe valorar con respecto a cada uno de los documentos y, en su caso, dar acceso parcial a la información que no afecte a esas investigaciones, y siempre de forma justificada».

4. Con fecha 17 de abril de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR 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 considerase pertinentes. El 13 de junio de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...) Una vez analizada la reclamación presentada, este Centro Directivo se ratifica en la resolución emitida, significando en este sentido, que el artículo 13 de la LTAIBG

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

expone lo que es considerada información pública a efectos de la Ley: “Se entiende por información pública 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”.

En base a lo anterior, la información solicitada no puede ser considerada información pública que la Dirección General de la Policía posea en el ejercicio de sus competencias, ya que lo que se requiere son diversas cuestiones técnicas relacionadas con el sistema algorítmico de VeriPol. Por ello, esta petición de información no se encuentra comprendida dentro del objetivo y finalidad de esta Ley, según lo expuesto en los artículos 12 y 13 de la LTAIPBG, donde se reseña el derecho de acceso y la definición de lo que se considera información pública.

En consonancia con lo anterior, el criterio interpretativo CI/003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno expone que una solicitud no estará justificada con la finalidad de la Ley “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”.

Se informa, no obstante, que la citada herramienta no puede decirse que sea un sistema usado para una toma de decisión por parte de las administraciones públicas, puesto que no toma ninguna decisión, ni tiene un carácter determinante de la misma, sino que constituye un elemento de apoyo y ayuda al funcionario policial actuante, responsable final de la decisión».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en 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](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose 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 el acceso a diversa información sobre la aplicación VeriPol.

El Ministerio requerido inadmite la solicitud al considerar que resulta de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG -solicitudes abusivas- sobre la base de que lo solicitado carece de la condición de información pública a los efectos del artículo 13 LTAIBG. No obstante, invoca también el límite contemplado en el artículo 14.1.e) LTAIBG referente a la limitación al derecho de acceso cuando supone un perjuicio para «*la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*».

4. Con carácter previo al examen de los motivos de la denegación del acceso, ha de advertirse que se ha podido constatar que distintos organismos e instituciones han publicado, con mayor o menor extensión, información relacionada con el objeto de la solicitud. Así, por ejemplo, en el Portal *web* de la Policía Nacional se publicó el 27 de

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>

octubre de 2018 un comunicado de prensa en el que se daba cuenta de la puesta en funcionamiento de la aplicación informática VeriPol para detectar denuncias falsas especificándose su doble objetivo -desalentar a los ciudadanos de presentar denuncias falsas y evitar el uso innecesario de recursos policiales- y describiéndose su forma de actuar mediante el tratamiento del texto de la denuncia -a partir del cual se extraen características útiles para su clasificación utilizando técnicas de procesamiento del lenguaje natural, que se pasan a un modelo matemático que estima la probabilidad de falsedad de la denuncia; extrapolando e identificando patrones de comportamiento a partir de los datos, permitiendo entender cuáles son las características que más diferencian las denuncias falsas de las verdaderas-. Asimismo, en la página *web* de la Universidad Complutense de Madrid, en el espacio reservado a la Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación, se publicó el 18 de septiembre de 2018 un comunicado de prensa en el que se alude a la participación de dicha Universidad, junto con la Carlos III de Madrid, La Sapienza de Roma y el Ministerio del Interior en el desarrollo de la herramienta VeriPol, de la que se ofrece información sobre su forma de actuar.

5. Sentado lo anterior, corresponde verificar en primer lugar la efectiva concurrencia de la causa prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, que permite la inadmisión, mediante resolución motivada, de las solicitudes que, en lo que ahora importa, *«tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley»*.

A la hora de aplicar lo previsto en este precepto, es necesario tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha señalado que *«la repetida causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley, sin que ninguna de las resoluciones denegatorias del acceso haya siquiera contemplado la concurrencia del requisito de la conducta abusiva (...)»* —STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)—.

Por tanto, la resolución que inadmita una solicitud con fundamento en el artículo 18.1.e) LTABIG debe justificar, por un lado, su carácter abusivo, por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (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, con daño para tercero) y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia, sin que para ello resulte suficiente la persecución de un interés meramente privado.

En este caso, el Departamento ministerial requerido fundamenta el carácter abusivo de la solicitud de información en el hecho de que su objeto carece de la naturaleza de información pública a los efectos del artículo 13 LTAIBG, citando expresamente a estos efectos el Criterio Interpretativo 3/2016, en el que se indica que *«una solicitud no estará justificada con la finalidad de la Ley “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”»*, afirmando que *«la información solicitada, no puede ser considerada información pública que la Dirección General de la Policía posea en el ejercicio de sus competencias»*.

Tal y como viene recordando este Consejo de Transparencia en sus resoluciones, la LTAIBG, en su artículo 12, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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, según se ha expuesto ya en el Fundamento Jurídico segundo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de *«formato o soporte»*, a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza *«pública»* de las informaciones: (a) que se encuentren *«en poder»* de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas *«en el ejercicio de sus funciones»*.

Tras la entrada en vigor de la LTAIBG no concita duda alguna que la noción de *«información pública»* empleada por su artículo 13 ha superado la concepción que del derecho de acceso se contemplaba en el artículo 37.1 de la hoy derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dando un relevante salto cualitativo y cuantitativo respecto del régimen de acceso inmediatamente precedente, en cuanto el objeto del derecho ya no son sólo los documentos, sino que incluye también información no incorporada a éstos, extendiendo el ámbito material del derecho desde la noción de documento a la de información en poder del sujeto obligado, con independencia de cuáles sean sus características técnicas (formato) o el material en el que se registre (soporte).

A la luz de configuración legal expuesta, este Consejo considera que la información solicitada relacionada con una aplicación informática entra sin lugar a dudas en el

ámbito del concepto de información pública consagrado en la LTAIBG. El Departamento concernido no solo no niega su existencia sino que reconoce que obra en su poder al referirse en la resolución impugnada a la aplicación del límite del 14.1.e) LTAIBG, pues resulta obvio que un límite de acceso a la información solo puede invocarse cuando la información existe, concurriendo, asimismo, la segunda condición para que pueda ser considerada información pública, pues también se afirma en la resolución impugnada que se trata de «*una herramienta policial para la investigación de delitos*», lo que lleva a considerar que obra en su poder pues ha sido adquirida o elaborada en el ejercicio de las funciones que el vigente ordenamiento atribuye a dicho Departamento.

A mayor abundamiento, tal y como se sostiene por este Consejo en las resoluciones con referencia R CTBG 2023-907 y 2023-908, de 30 de octubre, la transparencia de las aplicaciones que utiliza una Administración Pública en sus procedimientos de toma de decisiones, sin perjuicio de que exista un funcionario policial actuante responsable final de la decisión como es el caso, puede sostenerse razonablemente que resulta esencial en la medida que permite disponer de la información necesaria para saber cómo funcionan aquéllas en un caso concreto de ejercicio de potestades públicas, permitiendo, en su caso, exigir la oportuna rendición de cuentas si esas decisiones no tienen la calidad esperada, tienen un impacto desfavorable para otras personas físicas o jurídicas, pueden suponer la vulneración de la normativa vigente o son susceptibles de conculcar derechos de los ciudadanos, incluso derechos fundamentales.

En el contexto actual de progresivo desarrollo e implantación de la administración electrónica este tipo de aplicaciones, cada vez con mayor frecuencia, pueden sustentar la toma de decisiones públicas o, directamente, ser fuente de decisiones automatizadas con consecuencias muy relevantes para las personas como sucede en el presente caso. Esta evolución está generando una creciente demanda ciudadana de la *explicabilidad* de las aplicaciones informáticas, así como de los algoritmos que las sustentan, utilizadas por las Administraciones públicas como condición inexcusable para preservar la rendición de cuentas y la fiscalización de las decisiones de los poderes públicos - finalidades evidentes de la LTAIBG según proclama su preámbulo- y, en último término, como garantía efectiva frente a la arbitrariedad o los sesgos discriminatorios en la toma de decisiones total o parcialmente automatizadas.

En definitiva, de acuerdo con todo lo anterior cabe rechazar la aplicación de la causa de inadmisión invocada.

6. El Ministerio requerido ha invocado, además, la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG. La verificación de su concurrencia debe partir de la premisa ya

apuntada de que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo también el Tribunal Supremo de manera constante en sus pronunciamientos, como él mismo se ha encargado de recordar en la Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558).

En la misma línea se ha pronunciado este Consejo en el Criterio Interpretativo CI/02/2015, de 24 de junio, en el que, en relación con la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública contemplados en el artículo 14 LTAIBG, señala que: (a) los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación, ni absolutamente en relación con los contenidos; (b) su aplicación no será, en ningún caso, automática, debiéndose analizar, por el contrario, si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable (test del daño), no pudiendo afectar o ser relevante para un determinado ámbito material; y, finalmente (c) su aplicación ha de ser justificada y proporcional, atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

7. La finalidad del artículo 14.1.e) LTAIBG es la debida protección que debe aplicarse a los procedimientos de carácter penal, administrativo o disciplinario principalmente mientras estén siendo tramitados, de tal manera que la investigación y, en su caso, la correspondiente sanción de las infracciones o ilícitos cuya comisión quede acreditada no se vea perturbada por la divulgación de información. Se trata, en definitiva, de asegurar el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario.

En este caso el Ministerio aplica el límite indicando que VeriPol es *«una herramienta policial para la investigación de delitos y la difusión de las bases técnicas y organizativas sobre las que se fundamenta dicha herramienta supondría un perjuicio manifiesto para la prevención, investigación y sanción de ilícitos penales»* sin motivación adicional alguna. Recuérdese que el artículo 14.2 LTAIBG exige que la aplicación de los límites sea *«justificada y proporcionada a su objeto y finalidad»*, lo que, como ha indicado el Tribunal Supremo, obliga a ofrecer una *«justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* (STS de 11 de junio de 2020 -ECLI: ES:TS:2020:1558), por lo que la referencia a la mera posibilidad de la existencia de un perjuicio no constituye, en absoluto, una justificación suficiente de la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG.

En efecto, la resolución impugnada se encuentra ayuna de la mínima justificación detallada que permita valorar y controlar por este Consejo la veracidad y proporcionalidad de la restricción del acceso a la información requerida con relación a la aplicación VeriPol: conocer las características técnicas de una aplicación informática, su memoria o guía de uso, la identidad del responsable de su desarrollo, si se ha realizado por la propia Administración o por un tercero y, en este caso, el número de expedientes de contratación realizados.

En conclusión, por todo lo expuesto, no resulta de aplicación el límite invocado y, en consecuencia, la reclamación ha de estimarse.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

«Nos gustaría solicitar los siguientes documentos de la aplicación Veripol:

- *Funcionalidades y especificaciones técnicas.*
- *Casos de uso.*
- *Cualquier otro documento que permita saber cómo funciona la aplicación y qué informaciones contiene o puede contener.*
- *Además, nos gustaría saber quién ha sido el responsable de su desarrollo y si se ha tratado de un trabajo interno o se ha contratado a una empresa y, en tal caso, el número de expediente de contratación».*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la 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 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: 2023-0910 Fecha: 31/10/2023

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>

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