

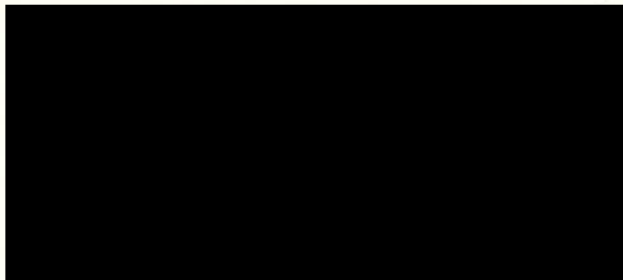


RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0489/2015

FECHA: 1 de marzo de 2016



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 16 de diciembre de 2015, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [redacted] presentó solicitud de acceso a la información, el 19 de octubre de 2015, ante la ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RED.ES, solicitando *Las resoluciones dictadas por la entidad pública empresarial RED.ES (...), por las que procede a cancelar dominios ".es, .org.es, y .com.es.", ya sea un procedimiento iniciado a raíz de una denuncia de un particular o empresa o se haya iniciado de oficio por la propia entidad.*
Se solicita únicamente el acceso a las resoluciones que se hayan dictado durante el año 2015, y se solicita expresamente que la resolución contenga el nombre de dominio afectado por la cancelación, debiéndose omitir, exclusivamente, cualquier dato personal protegido por la Ley 15/1999 de 13 de diciembre.
2. Mediante Resolución de fecha 30 de noviembre de 2015, la ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RED.ES comunica a [redacted] que *inadmite parcialmente su solicitud, denegando el acceso a conocer el nombre del dominio afectado en cada Resolución, si bien se le remite al interesado a un fichero publicado en la web de RED.ES donde consta la información solicitada.*



3. Posteriormente, el 15 de diciembre de 2015, [REDACTED] presentó Reclamación ante este Consejo de Transparencia en la que manifestaba lo siguiente:

- a. *RED.ES me remite a un fichero, publicado en su web, en el que consta la información solicitada, sin embargo, en ese fichero al que se me remite, no existe Resolución alguna del año 2015.*
- b. *El no permitir RED.ES el acceso a la información solicitada en relación al nombre del dominio afectado en cada Resolución, debe ser porque colisiona con el derecho a la protección de datos, al entender que el nombre de dominio es un dato de carácter personal protegido por la normativa de protección de datos.*
- c. *Por ello, se considera necesario que el Consejo de Transparencia en colaboración con la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) emita una Resolución por la que:*
 - *En base a lo que la AEPD determine, concluir si en efecto el nombre del dominio es, en todo caso y en todas sus variantes, un dato de carácter personal.*
 - *En este caso, solicita que el Consejo de Transparencia se pronuncie si debe prevalecer el derecho a la protección de datos frente a la transparencia administrativa, para que RED.ES oculte ese dato en sus resoluciones publicadas.*
 - *Ahora bien, en el caso de que se considere que el derecho a la protección de datos no debe prevalecer, se requiera a RED.ES para que me remitía las resoluciones dictadas de cancelación de dominios sin suprimir el nombre del dominio afectado, en el año 2015, así como las ya publicadas de los años 2012, 2013 y 2014.*

4. El 28 de diciembre de 2015, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada al MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO, a los efectos de que se realizaran las alegaciones consideradas oportunas. El 19 de enero de 2016, la ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RED. ES presenta alegaciones y argumenta lo siguiente:

- a. *En relación a la solicitud de publicación de nuevas resoluciones de cancelación, se ha de tener en cuenta que la Presidenta del CTBG, con fecha 2 de julio de 2015, dictó Resolución por la que se estimaba la Reclamación presentada, sobre el acceso a la información en términos muy similares al objeto de la presente Reclamación, durante los años 2012, 2013 y 2014. En ejecución de esta Resolución, Red.es facilitó al Reclamante y publicó en su página web todas las resoluciones de cancelación que establecían criterios jurídicos relevantes a los efectos del mencionado procedimiento. En este sentido, Red.es analiza cada una de las nuevas resoluciones de cancelación que se dictan para comprobar si se establecen nuevos criterios o se modifican los vigentes,*



- al objeto de publicar cualquier resolución relevante. Ahora bien, como durante el año 2015 no se han dictado resoluciones que modifiquen o establezcan nuevos criterios interpretativos sobre el procedimiento de cancelación, no se habían publicado nuevas resoluciones al respecto.
- b. Por otra parte, también se ha de tener en cuenta que el conocimiento de la extensión del nombre de dominio ".es" es irrelevante para obtener información sobre criterios jurídicos aplicables en un procedimiento de cancelación, por lo que, si bien, la nueva solicitud de acceso a información de [REDACTED] podría haber sido rechazada por reiterativa y abusiva, de conformidad con lo dispuesto en el apartado e) del artículo 18.2 de la LTAIBG, no obstante, y con una clara vocación de favorecer la transparencia, Red.es decidió no rechazar la solicitud de [REDACTED] publicando nuevas resoluciones de cancelación. En particular, en relación a las resoluciones solicitadas de 2015, publicó las más recientes y adicionalmente, publicó resoluciones correspondientes a las extensiones de nombres de dominio ".com.es" y ".org.es".
- c. En relación a los datos personales de las resoluciones de cancelación publicadas, se ha de tener en cuenta lo dispuesto en el apartado a) del artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que define como dato de carácter personal cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables. Por ello, se considera inequívocamente que las direcciones IP son datos personales. Y lo son porque, utilizando medios razonables, se puede identificar a los titulares de las direcciones IP. Siguiendo esta misma argumentación, la AEPD establece en su Informe 285/2006 que los números de los terminales telefónicos son datos de carácter personal cuando resulten adscritos al titular de los mismos o se asocien a datos identificativos. Dicha argumentación, ha sido ratificada por la Audiencia Nacional en Sentencia de 8 de marzo de 2002, en la que se exponía que, para que un dato aislado se considere como de carácter personal, se debe poder realizar una identificación entre el dato aislado y su titular sin esfuerzos desproporcionados. Teniendo en cuenta la doctrina anterior, y que existe una base de datos pública oficial que permite identificar de forma directa, gratuita e inmediata la identidad del titular de cualquier nombre de dominio, solo puede inferirse que el nombre de dominio es un dato de carácter personal, equivalente a la dirección IP y a los números de teléfono. Por lo tanto, Red.es considera, sin duda alguna, que los nombres de dominio son datos de carácter personal y así ha dictado sus políticas relacionadas con los mismos, que siempre han contado con el visto bueno de la Agencia Española de Protección de Datos.
- d. Por otra parte, llama la atención a esta entidad la insistencia del Reclamante por conocer los nombres de dominio particulares afectados por las resoluciones de procedimientos de cancelación. En este sentido, Red.es, considera que es necesario tener en cuenta que las causas que pueden motivar la cancelación de un nombre de dominio están directamente relacionadas con obligaciones legales que no afectan al



nombre de dominio, sino al titular del mismo (por ejemplo, que dicho titular tenga vínculos o intereses con España, o haya facilitado datos veraces y correctos a la hora de solicitar la asignación). Por lo tanto, el nombre de dominio objeto del procedimiento de cancelación es irrelevante para la resolución del mismo. Los criterios jurídicos se aplican por igual cualquiera que sea el nombre de dominio, por lo que conocer dicho dato no aporta ninguna información relevante o valiosa en relación a dichos criterios.

- e. De acuerdo con lo expuesto, esta Entidad entiende que solicitar información en relación a los nombres de dominio objeto de procedimientos de cancelación tiene carácter abusivo, ya que no está justificada en relación a la finalidad de la solicitud de información formulada por el reclamante, es decir, conocer los criterios jurídicos aplicables en el procedimiento de cancelación.*

Por ello, solicita que se desestime la Reclamación por considerar que es manifiestamente repetitiva y además abusiva, al no estar justificada en el marco de la finalidad de transparencia alegada.

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 LTAIBG reconoce, en su artículo 12, el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, debe comenzarse analizando la aplicación del principal argumento alegado por RED.ES para denegar la información y que no es otro que la vulneración del derecho fundamental a la protección de datos personales que supondría la concesión del acceso solicitado.



En este sentido, el propio Reclamante solicita expresamente a este Consejo de Transparencia que *se pronuncie si debe prevalecer el derecho a la protección de datos frente a la transparencia administrativa, para que RED.ES oculte ese dato en sus resoluciones publicadas.*

A este respecto, procede, en primer lugar, analizar la naturaleza de la información que se ha solicitado para, posteriormente, proceder a aplicar la correspondiente normativa.

4. Un nombre de dominio es una cadena de caracteres alfanuméricos que cumple un formato y normas establecidos, vinculados a la dirección IP de un ordenador. A la vez que identifican los equipos conectados a la red permiten su localización. Desde el punto de vista comercial, los nombres de dominio, como marca, sirven para identificar todo tipo de entidades como Organismos, Empresas, personas físicas, así como los servicios que prestan.

Al estar vinculados los nombres de dominio a la dirección IP y poder afectar a personas físicas, debe analizarse si la misma es o no un dato de carácter personal en el sentido previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal. En este sentido, el Informe 327/2003, de la Agencia Española de Protección de Datos, relativo al carácter de dato personal de la dirección IP, señala lo siguiente:

El TCP/IP se trata de un protocolo básico de transmisión de datos en Internet, donde cada ordenador se identifica con una dirección IP numérica única. Las redes TCP/IP se basan en la transmisión de paquetes pequeños de información, cada una de los cuales contiene una dirección IP del emisor y del destinatario. Por otro lado, el DNS (sistema de nombre de dominio) es un mecanismo de asignación de nombres a ordenadores identificados con una dirección IP. Ciertas herramientas existentes en la red permiten encontrar el enlace entre el nombre de dominio y la empresa o el particular. A su vez, los proveedores de acceso a Internet y los administradores de redes locales pueden identificar por medios razonables a los usuarios de Internet a los que han asignado direcciones IP.

Un proveedor de acceso a Internet que tiene un contrato con un abonado a Internet, normalmente mantiene un fichero histórico con la dirección IP (fija o dinámica) asignada, el número de identificación del suscriptor, la fecha, la hora y la duración de la asignación de dirección. Es más, si el usuario de Internet está utilizando una red pública de telecomunicaciones, como un teléfono móvil o fijo, la compañía telefónica registrará el número marcado, junto con la fecha, la hora y la duración, para la posterior facturación.

En estos casos, ello significa que, con la asistencia de terceras partes responsables de la asignación, se puede identificar a un usuario de Internet, es decir, obtener su identidad civil (nombre dirección, número de teléfono, etc), por medios razonables, con lo que no cabe duda de que se puede hablar de datos de carácter personal en el sentido de la letra a) del



artículo 3 de la Ley 15/1999. En otros casos, un tercero puede llegar a averiguar la dirección IP dinámica de un usuario pero no ser capaz de relacionarla con otros datos que le permitan identificarlo. Obviamente, resulta más sencillo identificar a los usuarios de Internet que utilizan direcciones estáticas.

Sin embargo, en muchos casos existe la posibilidad de relacionar la dirección IP del usuario con otros datos de carácter personal, de acceso público o no, que permitan identificarlo, especialmente si se utilizan medios invisibles de tratamiento para recoger información adicional sobre el usuario, tales como cookies con un identificador único o sistemas modernos de minería de datos unidos a bases de datos con información sobre usuarios de Internet que permite su identificación. Así pues, aunque no siempre sea posible para todos los agentes de Internet identificar a un usuario a partir de datos tratados en la Red, desde esta Agencia de Protección de Datos se parte de la idea de que la posibilidad de identificar a un usuario de Internet existe en muchos casos y, por lo tanto, las direcciones IP tanto fijas como dinámicas, con independencia del tipo de acceso, se consideran datos de carácter personal resultando de aplicación la normativa sobre protección de datos.

Asimismo, hay que tener en cuenta que al registrar o dar de alta un nombre de dominio, los datos del mismo se harán accesibles a todo el mundo interesado a través de la base de datos *Whois* – residente en Denver, Colorado, EE.UU - que es una herramienta de acceso público a través de Internet que permite a las personas acceder a la información sobre un nombre de dominio particular, para verificar la disponibilidad/titularidad del nombre de dominio en cuestión y, por ello, constituye la principal fuente de información sobre dominios en la Red. Al hacer una búsqueda en *Whois* sobre un dominio, se obtendrán generalmente los siguientes datos: Propietario del dominio, titular (ya sea persona física y/o jurídica), contacto administrativo, principal responsable de su gestión, contacto de facturación, quien gestionará en primer término la renovación del dominio una vez llegado a término su plazo de vigencia, el responsable de la gestión de las DNS asociadas al dominio y los DNS o servidores de nombres.

En consecuencia, los nombres de dominio contienen información tanto de personas físicas identificadas o identificables como de personas jurídicas. Se concluye, por lo tanto, que, en relación a las primeras, la información por la que se interesa el reclamante tiene la consideración de dato de carácter personal y que, por lo tanto, procede la aplicación del artículo 15.

5. Según criterio adoptado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno,

El artículo 15 de la LTAIBG 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.

2. 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.
3. 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.
4. 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.



5. *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.*
6. *La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.*

Asimismo, es criterio de este Consejo de Transparencia que el proceso de aplicación de estas normas debe comprender las siguientes etapas o fases sucesivas:

- 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, los datos que se solicitan no son especialmente protegidos por la normativa de protección de datos, dado que no se refieren a ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud, vida sexual o comisión de infracciones penales o administrativas.

Tampoco, a juicio de este Consejo de Transparencia, se trataría de datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Principalmente porque se trataría de información personal de terceros sin relación alguna con el organismo público al que se solicita la información. Debería ser, por lo tanto, la ponderación requerida en el apartado 3 del artículo 15 (ponderación entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de datos de carácter personal) lo que sería de aplicación al caso que nos ocupa.

En esta ponderación se debe analizar el perjuicio que pudiera ocasionarse con el acceso a la información solicitada y el beneficio que el conocimiento de dicha información tendría a los efectos de garantizar el conocimiento de la actuación pública y, eventualmente, la rendición de cuentas en los términos en los que se pronuncia la norma.

Por un lado, y como ha quedado anteriormente descrito, el conocimiento de información personal vinculada a un dominio de internet puede ser conocida a través de fuentes perfectamente accesibles. El ejercicio contrario, esto es, obligar a la Administración a comprobar que no puede identificarse a ninguna persona física a través de la base de datos mencionada con anterioridad, supondría, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, algo desproporcionado, por abusivo, en relación con el objetivo de transparencia de la norma. En efecto, en nuestra opinión, es el conocimiento de los criterios jurídicos aplicados por RED.ES en sus resoluciones de cancelación de dominio lo que resulta relevante a efectos de garantizar la transparencia en la actuación de dicho organismo. Así, el conocer el titular de un dominio que ha sido cancelado, de acuerdo con las circunstancias y supuestos previstos en la normativa, aparte de una posible vulneración a su derecho a la protección de datos, no aportaría información adicional de relevancia a los efectos de la LTAIBG.

Por todo lo anterior, este Consejo de Transparencia concluye que la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] el 16 de



diciembre de 2015, contra la Resolución, de fecha 30 de noviembre de 2015, dictada por la ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RED.ES.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse, recurso Contencioso-Administrativo en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la notificación de la presente resolución ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO



Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez