



Congreso de los Diputados

RESOLUCIÓN DE LA MESA DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DE 29 DE DICIEMBRE DE 2015, EN RELACIÓN CON EL RECURSO INTERPUESTO POR M.A.G. CONTRA LA CONTESTACIÓN DE INFORMACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS A SU SOLICITUD DE INFORMACIÓN SOBRE EL LISTADO DE LAS 500 PÁGINAS WEB MÁS VISITADAS A TRAVÉS DE LAS REDES DEL CONGRESO.

Con fecha 29 de diciembre de 2015, la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados ha adoptado el siguiente acuerdo:

“I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 19 de octubre de 2015, M.A.G. envía a Información del Congreso la siguiente solicitud de acceso a la información:

“Me gustaría solicitarles un listado de las 500 páginas web más visitadas a través de las redes del Congreso, desde enero de 2015 hasta el 30 de septiembre de 2015. Les agradecería que el registro incluyera la URL y el número de veces que fueron visitadas dichas páginas web desde los dispositivos que utilizan las redes del Congreso de los Diputados.”

SEGUNDO.- Con fecha 22 de octubre de 2015, Información del Congreso contesta a la anterior solicitud:

“El Congreso de los Diputados no elabora información estadística sobre las páginas web más visitadas a través de su red local, cuyos usuarios no son sólo diputados, sino también personal de las Cortes Generales, de los grupos parlamentarios, de la Junta Electoral Central, periodistas acreditados por los medios de comunicación para seguir la información parlamentaria, y personas que acceden como invitadas a la Cámara y pueden utilizar la red wifi disponible en todos sus edificios.

El registro informático de este tipo de datos queda guardado en los llamados "logs" del sistema, en los que se podría identificar al usuario que accede a una determinada página web, y cuya difusión quebrantaría lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.”



Congreso de los Diputados

TERCERO.- El mismo día, 22 de octubre de 2015, el reclamante preguntó, por la misma vía, lo siguiente:

“¿No es posible anonimizar dichos datos para evitar la identificación de los usuarios, y así no infringir la LOPD, ya que solo interesa el número de visitas globales a las diferentes URLs?”

CUARTO.- El 26 de octubre de 2015, la oficina de Información del Congreso de los Diputados, perteneciente a la Dirección de Comunicación negó disponer de dicha información:

“Lamentamos comunicarle que no disponemos de la información que nos solicita.”

QUINTO.- Con fecha 24 de noviembre de 2015 (recibido el 30 de noviembre de 2015, número de registro de entrada de Secretaría General 2438), M.A.G interpone recurso ante la Mesa del Congreso de los Diputados, contra el citado acto de Información del Congreso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de las Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo (las Normas, en adelante).

II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1.- JURÍDICO PROCESALES

PRIMERO.- Lo primero que debe analizarse es la procedencia del recurso interpuesto. El presente recurso se plantea ante la Mesa del Congreso de los Diputados al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 de las citadas Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados de 20 de enero de 2015, que establece en su apartado 1 que:

“Frente a toda resolución expresa del Secretario General en materia de acceso a la información sobre la actividad del Congreso sujeta a Derecho Administrativo podrá interponerse recurso ante la Mesa del Congreso de los Diputados.”

Sin embargo, en el presente caso el recurso no se plantea frente a una resolución del Secretario General, sino frente a la contestación de la Dirección de Comunicación. Tal Dirección resulta competente para contestar las consultas de información que no susciten dudas o cuando dicha información esté publicada en la página web del Congreso, conforme a lo que dispone el artículo 5 de las citadas Normas. En este caso, se procedió a contestar por dicha Unidad por



Congreso de los Diputados

considerarse que era una cuestión que ya había sido resuelta sin polémica en otra solicitud anterior planteada en términos similares (número de referencia 31622).

La cuestión que se plantea es si tales contestaciones de la Dirección de Comunicación son recurribles también ante la Mesa del Congreso, a pesar de que el artículo 17 de las Normas no se refiere a ellas ni tampoco en las mismas se prevé otro régimen de impugnación distinto.

Con carácter general, como establece el artículo 20.5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT), las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24. Tal reclamación potestativa se prevé que se interpone ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTyBG).

Trasladando este esquema al ámbito de la Cámara, se debe reconocer, por tanto, la posibilidad de una reclamación administrativa previa antes de acceder a la vía jurisdiccional. En la medida que el CTyBG es un órgano propio de la Administración General del Estado, se debe entender que la resolución de tales reclamaciones se asumiría por la Mesa de la Cámara, en su configuración aceptada de órgano que conoce de los recursos previos a la vía judicial.

SEGUNDO.- Aplicando por analogía a las contestaciones de la Dirección de Comunicación el régimen de impugnaciones para las resoluciones del Secretario General previsto en el artículo 17 de las Normas, se entiende que el presente recurso se ha interpuesto en plazo (un mes a contar desde la notificación del acto impugnado, al ser expreso), disponiéndose de un plazo de tres meses para resolver y notificar la resolución, transcurrido el cual, el recurso se entenderá desestimado.

2. JURÍDICO MATERIALES

PRIMERO.- El recurrente pretende obtener los datos de tráfico asociados a comunicaciones de redes del Congreso. La LT permite que los ciudadanos puedan realizar un escrutinio de la actividad pública y del uso y disposición de los fondos públicos.

Sin embargo, la aplicabilidad en este caso de la citada LT debe ser inmediatamente matizada pues, como se verán, entran en juego otros factores, en concreto, la protección de los derechos constitucionales a la intimidad y a la protección de datos (artículos 18.1 y 4 de la Constitución) e incluso el derecho al secreto de las comunicaciones (artículo 18.3), si con los dispositivos se realizan procesos comunicativos, que impiden que tales datos de navegación por



Congreso de los Diputados

internet puedan ser cedidos por exigencia de la transparencia, solo por el hecho de que se estén utilizando redes de una institución pública o de que los usuarios sean Diputados o personal de la Cámara.

En concreto, la LT contiene importantes restricciones al derecho de acceso a la información pública cuando entra en juego la protección de datos personales como así cabe considerar que son los datos de navegación por internet. En efecto, debe afirmarse que los datos relativos a las páginas por las que navega cualquier persona, pública o privada, siendo indiferente que lo haga a través de una red pública, como por medios privados, constituyen datos de carácter personal, en cuanto que son datos que contienen información concerniente a una persona física “identificada o identificable”, de acuerdo con la definición dada por el artículo 3 a) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD):

“A los efectos de la presente Ley Orgánica se entenderá por:

- a) Datos de carácter personal: cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables.”*

Como se contestaba por la Dirección de Comunicación, el registro de estos datos se encuentra en los denominados *logs* del sistema, a través de los cuales, se puede identificar al usuario que accede a una determinada página, mediante su dirección IP. El propio recurrente se refiere en su escrito a que los *logs* contienen este dato relativo a la dirección IP. Pues bien, el Tribunal Supremo (TS) ha considerado que las direcciones IP constituyen datos personales pues a través de las mismas se puede llegar a conocer y averiguar la identidad u otros datos de identificación de las personas físicas que usan esa dirección. Como se dice en la STS de 3 de octubre de 2014, que relaciona dicho artículo 3 a) LOPD con el artículo 2.a) de la Directiva 95/46:

“Esta Sala estima que las direcciones IP son datos personales, en el sentido del artículo 3 LOPD, ya que contienen información concerniente a personas físicas “identificadas o identificables”. El hecho a que alude la parte recurrente, de no tener al alcance de su mano la identificación del titular de los datos por medios y plazos razonables, no es obstáculo para la conclusión que mantenemos de que se trata de datos personales, pues de conformidad con la definición de datos personales del artículo 2.a) de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, por dato personal habrá de entenderse, al igual que señala el artículo 3.a) LOPD antes citado, toda información sobre una persona física identificada o identificable, añadiendo el artículo 2.a) de



Congreso de los Diputados

la Directiva 95/46 que “se considerará identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación...”.

No cabe duda que, a partir de la dirección IP, puede identificarse directa o indirectamente la identidad del interesado, ya que los proveedores de acceso a internet tienen constancia de los nombres, teléfono y otros datos identificativos de los usuarios a los que han asignado las particulares direcciones IP.

Prueba del carácter personal de tales datos de navegación son las recomendaciones realizadas por la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) para salvaguardar la privacidad de nuestros datos en Internet de que se utilicen las opciones de privacidad de los navegadores y se eliminen los archivos temporales, *cookies* e historial de Internet (https://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/publicaciones/common/pdfs/guia_recomendaciones_internet_052009.pdf).

Pero, además, cabe considerar que tales datos de navegación están protegidos constitucionalmente por el derecho a la intimidad y, en su caso, por el secreto a las comunicaciones si se produce un proceso comunicativo a través de internet (artículo 18.1 y 3 de la Constitución). Cabe mencionar aquí la polémica sobre el uso de las *cookies* o de otros archivos que permiten guardar información sobre las webs que visitan los usuarios y que registran su comportamiento en Internet sin su consentimiento (Informe de la Agencia de Privacidad Belga sobre el archivo *datr* de Facebook <http://www.law.kuleuven.be/citip/en/news/item/facebooks-revised-policies-and-terms-v1-2.pdf>)

Cuando navegamos por la red, los navegadores almacenan información sobre las páginas que visitamos y los datos que proporcionamos. Los pasos que vamos dando en internet dejan un rastro en nuestro navegador que se conoce como historial. Se trata de un listado que recoge las páginas que hemos visitado, y cuándo lo hemos hecho, que son reveladoras de un ámbito de nuestra privacidad.

En general, por tanto, se debe afirmar que cualquier persona es libre de navegar por internet, sin que esta actividad pueda ser objeto de controles o rastreos no consentidos por ella a efectos de conocer las páginas que ha visitado. Esta conclusión, como luego se verá, es también aplicable respecto al uso de internet en un contexto laboral, ello sin perjuicio de las posibles medidas, pero siempre con conocimiento del usuario, que el empresario pueda establecer para controlar tal uso.

SEGUNDO.- El CTyBG y la AEPD han considerado oportuno dedicar el segundo de sus criterios conjuntos de interpretación (CI/002/2015, de 24 de junio de 2015) a clarificar el



Congreso de los Diputados

proceso de aplicación de estos los límites al derecho de acceso a la información en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa regulados en la norma. Recordemos que el artículo 5.3 LT efectúa una llamada a la aplicación de dichos límites previstos en los artículos 14 y 15. Según el criterio conjunto de ambas instituciones, el *íter* que ha de agotarse para concluir si los límites referidos afectan a la información a publicar es:

1º. Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por estos los definidos en el artículo 3 LOPD.

2º. En caso afirmativo, valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 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), 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), 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), 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.

3º. 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 estos, 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.

4º. 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 15.3 de la LTBG.



Congreso de los Diputados

5º. Finalmente, una vez realizados los pasos anteriores, valorar si resultan de aplicación los límites previstos en el artículo 14.

Aplicando estos criterios, cabe concluir que en el caso presente estaríamos ante una solicitud que contiene datos personales, aunque no los especialmente protegidos del artículo 7 LOPD, de forma que habría situarse en el paso 3º antes señalado y valorar si tales datos que se piden son **“meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”**; si lo son, habría que cederlos; si no, habría que efectuar la ponderación prevista en el artículo 15.3 de la LTBG.

Cabe considerar que los datos que se piden, aunque se refieran a “redes del Congreso”, esto es a un elemento del ámbito funcional de la Cámara, no son **meramente** identificativos de una actividad de la Cámara en cuanto tal, sino que reflejan la actividad personal de los sujetos que hacen uso de tales redes, siendo en este caso muy relevante este matiz ya que la Cámara puede ser la titular de la red (es quien la ha contratado) pero como tal no es la usuaria inmediata de la red, condición que únicamente se puede predicar de personas físicas.

Por tanto, al no identificarse meramente la información que se pide con una actividad propia de la Cámara en cuanto tal, para determinar si se puede ceder, siguiendo el *íter* fijado por el CTyBG y la AEPD, se deberá realizar la ponderación del artículo 15.3 LT que establece que:

“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.



Congreso de los Diputados

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.”

Entendemos que al caso presente no le resultan de aplicación la letra a), que se refiere a otro supuesto relacionado con la Ley de Patrimonio Histórico Español; como tampoco la letra b), debido a que desconocemos los fines para los cuales el solicitante desea la información pues no los ha especificado en su escrito; ni la letra c), pues los documentos que se piden no contienen únicamente datos identificativos.

Por tanto, la ponderación únicamente se podría realizar con el criterio establecido en la letra d), en la parte que se refiere a que los contenidos que se solicitan pueden afectar a la intimidad de los usuarios.

TERCERO.- Procede, a continuación, realizar tal juicio de ponderación entre la protección de la intimidad de los usuarios y el supuesto interés público que pueda haber en la divulgación de la información.

Es evidente la tensión existente entre esos dos intereses, transparencia e intimidad, cuestión que ha sido analizada con motivo del uso de internet o de otros medios informáticos (como el email) en el ámbito laboral.

Aunque en el ámbito parlamentario no se produce una relación de tipo laboral entre la Cámara y los distintos usuarios de sus redes (con la excepción del denominado personal laboral), conviene traer a colación esta doctrina en la medida que proporciona principios generales que resultan de aplicación.

No hay duda de que el empleo de estos medios (en este caso el acceso a internet) de forma incorrecta o abusiva puede suponer causa suficiente que justifique el despido. Sin embargo, jurisprudencialmente ha sido polémico si la obtención de la prueba que demuestre que se ha producido ese hecho se ha obtenido de forma adecuada, debido a la confrontación existente, por un lado, entre el artículo 20.3 del Estatuto de los Trabajadores, que regula la sumisión del trabajador a la dirección y control de la actividad laboral por parte del empresario, y por otro, la posible vulneración del derecho a la intimidad del trabajador recogida en el artículo 18 de nuestra Constitución, que se puede producir al ejercer la potestad de control antedicha.

Como se indica en la **STSJ de Cantabria 48/2007, de 18 de enero**,

“El hecho de que no se halle vedada la utilización de las nuevas tecnologías entre los instrumentos disponibles para el control y vigilancia de la actividad laboral, no comporta que su



Congreso de los Diputados

aplicación pueda hacerse de manera omnímoda e indiscriminada, tal como se subraya, en sus diversos considerandos, por la Directiva 1995/46/CE del Parlamento y del Consejo, de 24 de octubre, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos; exigiendo de modo particular el respeto al derecho a una vida privada, en cuya virtud el trabajador debe gozar de una razonable expectativa a un cierto grado de intimidad, dignidad, confidencialidad y autonomía (...)”.

En concreto, en el *Caso Niemietz*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se opone a una clara distinción entre la vida privada, por un lado, y la vida laboral. El derecho a la privacidad del artículo 8.1 del Convenio Europeo se ha considerado que no se limita al hogar, sino que se aplica también al lugar de trabajo, en la suposición de que es en el curso de sus vidas de trabajo que la mayoría de las personas tienen la oportunidad significativa de desarrollar sus relaciones privadas con el mundo exterior.

También cabe citar el *Caso Copland contra Reino Unido*. El TEDH (sección 4) en su Sentencia de 3 de abril de 2007 considera que “*la recogida y almacenamiento de información personal relativa a las llamadas telefónicas, correo electrónico y navegación por Internet de la demandante, sin su conocimiento, constituye una injerencia en su derecho al respeto de su vida privada y su correspondencia, en el sentido del artículo 8 del Convenio*”.

Igualmente, la mencionada STSJ de Cantabria relaciona la protección de datos personales con el derecho a la privacidad, afirmando que “*a nadie se le oculta el hecho de que, a través del control de los lugares visitados, pueden reconstruirse aspectos propios de la vida privada del trabajador*”.

Se refiere también dicha Sentencia a que la jurisprudencia ha aplicado la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en materia de micrófonos o cámaras audiovisuales que exige que las medidas restrictivas de un derecho fundamental superen el canon de la “proporcionalidad”, de acuerdo con los siguientes parámetros:

“*a) si es idónea para alcanzar el objetivo propuesto; b) si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra más moderada para la consecución de aquel propósito con la misma o similar eficacia y, en fin, c) si la medida es equilibrada o proporcionada, en el sentido de derivarse de ella más beneficios o ventajas que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)*”.

A continuación, la Sentencia analiza la cuestión, que divide a la jurisprudencia, sobre la posibilidad de registro o control directo de los terminales informáticos utilizados por los trabajadores y el control del uso de Internet. La polémica surge porque mientras algunas resoluciones judiciales consideran que la dirección puede registrar libremente el contenido de los ordenadores puestos a disposición de los trabajadores al tratarse de un instrumento de trabajo



Congreso de los Diputados

propiedad de la empresa que únicamente puede ser utilizado con fines laborales, otras entienden (SSTS Cantabria de 20 y 23 de febrero de 2004) que debe asimilarse su tratamiento al de las taquillas o al de las mesas de trabajo, que también son propiedad de la empresa, pero cuyo registro debe efectuarse por los cauces que el artículo 18 ET prevé para el registro de la persona del trabajador y sus efectos personales.

La Sentencia considera que la respuesta debe ser positiva a favor de la consideración del ordenador como objeto personal del trabajador, protegido incluso su acceso mediante una *password*:

*“Como con acierto se ha dicho por algún sector de la doctrina, en relación con el uso social del correo electrónico y de Internet dentro de la empresa, resulta poco razonable exigir al trabajador una conducta prácticamente heroica de renunciar a unos medios a los que se le da acceso de forma muy sencilla. Pues bien, en la medida en que se pone a disposición del trabajador un ordenador para cuyo acceso se ha de disponer de una *password* o clave personal, hay que entender que se le está entregando una llave sobre un ámbito de uso exclusivo del trabajador y con ello se le está creando una expectativa razonable de intimidad sobre ese espacio virtual y, en consecuencia, cualquier registro que se efectúe sobre el mismo, en la medida en que se trata de un efecto de uso personal del trabajador sobre el que se proyecta la intimidad de quien lo maneja, debe venir rodeado de las garantías previstas en el art. 18 del ET (...)”.*

A la vista de esta configuración del ordenador, para que se pueda aplicar un despido disciplinario por utilización indebida de internet en el trabajo, debe existir con anterioridad una advertencia por parte del empleador al trabajador en la que se informe a este último que el medio de trabajo (titularidad del empresario) va a ser inspeccionado con el fin de averiguar si este está haciendo un uso acorde al desempeño de su labor profesional. Tal doctrina considera que en el caso de que se produzca previo aviso por parte del empresario sobre el control de accesos a los medios informáticos puestos a disposición del trabajador, acompañada de una prohibición expresa sobre el uso extra laboral de los mismos, no puede existir un vulneración del derecho a la intimidad. Ya que el quebrantamiento de este derecho se apoya, en que sin existir una prohibición expresa, ni advertencia de control, el trabajador genera una expectativa de confidencialidad que es la que le otorga ese derecho a la intimidad.

En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 26 de septiembre de 2007 y en el antes mencionado *Caso Copland*, el TEDH mantiene idéntico criterio, referente a la necesidad de que exista a la sazón alguna disposición, en la legislación interna o las normas que regían en este caso en un *College*, que regulase las circunstancias en las que se pudiese hacer un seguimiento del uso del teléfono, correo electrónico o Internet por parte de los trabajadores.



Congreso de los Diputados

CUARTO.- Aunque como hemos dicho la Cámara no ejerce ningún poder de dirección sobre los parlamentarios o sobre su personal, estas consideraciones se pueden entender aplicables. En concreto, la “*expectativa razonable de intimidad*”, como principio general, se puede considerar trasladable al ámbito parlamentario y constituiría un claro límite respecto al control que la Cámara pueda realizar sobre el uso de internet.

A falta, como es el caso, de protocolos internos de conducta o de uso de los medios informáticos donde se recoja la regulación del acceso a internet por parte de los usuarios, estableciéndose una advertencia sobre el posible control de los mismos por parte de la Cámara, es claro que dicho uso queda protegido por el derecho a la intimidad.

Por tanto, realizándose la correspondiente ponderación, al tratarse de datos que pueden afectar a su intimidad y no disponer la Cámara del consentimiento de los usuarios previamente expresado, ni estar amparada su actuación en alguna norma interna, se considera que prevalece la garantía de tal intimidad sobre el interés público a la divulgación, en aplicación de lo previsto en el artículo 15.2 LT que establece como límite a la cesión el que “*prevalezca la protección de otros derechos constitucionalmente protegidos*”.

En relación con la menor ponderación en este caso del interés público en la difusión de la información, el juicio se debe realizar sin poder contar con los argumentos del recurrente. Hubiera sido útil que a efectos de valorar la idoneidad de la medida, los hubiera especificado en su escrito del recurso, aunque es cierto, por otro lado, que no está obligado a motivar la solicitud de información.

A falta de tales motivos indicados, se puede intuir que la finalidad de saber qué páginas visitan los usuarios de redes de la Cámara es averiguar si están o no relacionadas con las funciones que tienen encomendadas, aunque ya se ha visto como la jurisprudencia del TEDH matiza la frontera entre uso privado y laboral.

Además, este dato no tiene relevancia alguna a efectos económicos dado el sistema de tarifa plana actualmente contratado, de forma que el hecho de visitar unas páginas u otras podrá ser objeto de valoraciones de otra índole, pero no resulta relevante a efectos del control de la gestión de fondos públicos por la Cámara que es lo que constituye el *leit motiv* de toda la LT y del derecho al acceso a la información que en la misma se reconoce y articula.

Es más, los datos que se piden claramente no están incluidos entre los relacionados en el artículo 8 LT que deben ser objeto de publicidad activa. Según este precepto,

“*Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación (...)*”.



Congreso de los Diputados

Si se observan los distintos tipos de información que se enumeran en este artículo 8.1 (contratos administrativos, convenios, subvenciones y ayudas públicas, presupuestos, cuentas anuales, retribuciones, resoluciones de compatibilidad, declaraciones de bienes y actividades, información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos), en ninguno de ellos encajan los datos que se piden relativos a las páginas web que se consultan desde redes del Congreso. El solicitante hubiera podido referirse, por ejemplo, a datos relativos al contrato de servicio de acceso a Internet, que sí que claramente hubieran entrado dentro de este concepto de información económica y presupuestaria y son objeto de publicidad activa.

QUINTO.- Por último, se debe hacer referencia a la aplicación de la causa de inadmisión relativa a la necesidad de realizar una acción previa de reelaboración (artículo 10 c) de las Normas y 18.1 c) LT). En el criterio interpretativo marcado por el CTyBG (**CI/007/2015, de 12 de noviembre de 2015**) se viene a diferenciar entre el concepto de reelaboración y otros supuestos que no suponen causa de inadmisión.

Conforme a estos criterios, debe señalarse que el desglose del dato personal no constituye reelaboración, pero sí que la información se tenga que proporcionar en un formato distinto al existente.

Si se analiza el contenido de lo solicitado que pide el número de veces que se han consultado las páginas, debe concluirse que la Cámara no dispone en estos momentos de la información tal y como se solicita y que esta debe ser objeto de un proceso de reelaboración para recuperar los datos de sus distintos orígenes y estructurarlos en forma de estadística.

En efecto, debe indicarse que la información a partir de la que habría que obtener los datos que se solicitan, se encuentra distribuida entre varios sistemas informáticos, en función de las diferentes vías de acceso a Internet disponibles en la Cámara. Dicha información, además de estar distribuida en diferentes sistemas, está disponible, por un periodo de tiempo no superior a 15 días, en múltiples ficheros. El volumen de información que se genera en dichos sistemas es muy considerable y se trata de información no estructurada, por lo que se requiere realizar un tratamiento previo. Teniendo en cuenta lo anterior, a nivel técnico se requeriría realizar lo siguiente:

- análisis de la información a tratar.
- concatenación y consolidación de los datos almacenados en los diferentes ficheros.



Congreso de los Diputados

-realización de un tratamiento específico mediante un programa “ad hoc”, para reelaboración de los datos para obtención de lo que se solicita.

Todo ello supone la dedicación de medios técnicos y personales de los que en este momento no se dispone, puesto que el Congreso no realiza actualmente ninguna explotación de esos datos.

Tampoco esta posibilidad de tratamiento de tales ficheros de datos de navegación está contemplada en las actuales Normas de utilización del sistema informático del Congreso de los Diputados, aprobadas por la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 9 de junio de 2009, que establecen, entre otras, unas pautas para el uso razonable del acceso a Internet (Norma 6ª), que se refieren a la adopción de medidas en caso de malfuncionamiento o congestión en las líneas, pero no se prevé la explotación de datos como puede ser el acceso a los ficheros que se requieren para realizar el tratamiento de la información que se solicita.

Asimismo, hay que considerar que la Cámara no dispone de herramientas para la obtención anonimizada de los datos, tal como plantea el recurrente. Además. Como se ha dicho, el proceso de anonimizar los datos de navegación requeriría el conocimiento expreso por parte de los usuarios del sistema informático de que se va a realizar un tratamiento automatizado de sus datos de navegación, lo que en este caso no se ha producido con carácter previo. Por tanto, incluso en el caso de que la Cámara contara con esos medios, no podría realizar esa actuación al no haber advertido previamente al usuario sobre su posibilidad.

Ello es así, de nuevo, por la aplicación del antes mencionado “*principio de expectativa razonable de intimidad*” que impide que la Cámara pueda realizar la operación de depuración que el recurrente pretende, de disociar los posibles datos personales, puesto que los usuarios afectados no han consentido previamente la realización de tales medidas de control en relación con sus historiales de navegación, a diferencia de, por ejemplo, otros datos suyos personales obrantes en la Cámara respecto de los cuales sí han prestado su consentimiento para su tratamiento y cesión a los efectos previstos en la LOPD.

En conclusión, cabe considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en artículo 10 c) de las Normas y en el artículo 18.1 c) LT al ser necesario un proceso de reelaboración para poder ofrecer la información que se solicita en formato de estadística.

Asimismo, cabe señalar que las obligaciones relativas a ofrecer información estadística tienen su propio tratamiento en la LT, no en la parte de acceso a la información, sino de transparencia, en los términos previstos en el artículo 8.1 i), según el cual:



Congreso de los Diputados

“1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:

i) La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente”.

El recurrente parece referirse a ello cuando dice en su escrito que *“la solicitud no pide la difusión de datos de carácter personal; la información solicitada es de carácter estadístico...”*.

Sin embargo, este supuesto no es en realidad aplicable a la Cámara pues está pensado para casos de otras Administraciones Públicas que ofrecen “servicios públicos” y cuya prestación y grado de calidad es lo que se pretende controlar mediante la publicación de tales estadísticas; sin embargo, en el caso del Congreso no cabe considerar que el uso de sus redes sea “un servicio público de su competencia” que ofrezca a los Diputados, personal y demás posibles usuarios, sino que se trata de un medio técnico necesario para el ejercicio de sus funciones, en los términos del artículo 60.1 del Reglamento del Congreso.

Es más, incluso en el caso de que se pudiera entender aplicable este supuesto a la Cámara, es a ella a quien correspondería definir los términos en que se deben publicar tales estadísticas, y no a instancia de los solicitantes de información, tal como claramente lo establece el artículo 8.1 i) LT. Por otro lado, el ejemplo del Parlamento británico, al que se refiere el recurrente, donde sí se publican los datos estadísticos que se solicitan, siendo de interés, no tiene efecto alguno vinculante para la Cámara, cuya actuación en esta materia se sujeta únicamente a la normativa que se ha citado (LT, LOPD y Normas del Congreso) y no a casos del Derecho comparado.

III.- ACUERDO

Teniendo en cuenta lo dicho, La Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados acuerda desestimar el recurso por las siguientes razones:

1. Considerar que la información solicitada contiene datos personales a los efectos del artículo 3 a) LOPD y que, realizada la ponderación que exige el artículo 15.3 LT, al no constituir datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública de la Cámara, prevalece la protección de la intimidad de los usuarios sobre el interés público a la divulgación de la información, en aplicación de lo previsto en el artículo 15.2 LT



Congreso de los Diputados

que establece como límite a la cesión el que *“prevalezca la protección de otros derechos constitucionalmente protegidos”*.

2. Considerar que no es posible la anonimización de la información solicitada por no disponer la Cámara en estos momentos de los medios técnicos necesarios e, incluso aun cuando dispusiera de ellos, no podría realizar tal operación sin vulnerar la “expectativa razonable de intimidad” generada al usuario, puesto que previamente no ha sido advertido ni ha dado su consentimiento respecto a la posibilidad de que la Cámara pueda controlar y ceder los datos que se solicitan, no existiendo tampoco en el ámbito interno parlamentario protocolos o normas que amparen que la Cámara pueda realizar dicha actuación.

3. Considerar que la información solicitada debe ser objeto de una previa reelaboración en un nuevo formato de estadística a efectos de ser suministrada, que actualmente no está en poder de la Cámara, lo constituye causa de inadmisión a tenor del artículo 10 c) de las Normas de Transparencia de la Cámara y del artículo 18.1 c) LT.

4. Publicar esta Resolución en la página web del Congreso de los Diputados, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 17.4 de las citadas Normas.

Contra la presente Resolución cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de dos meses desde el día siguiente al de la notificación de la presente Resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 58 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y 12 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.”