

Cuestiones críticas del orden jurídico liberal

Manuel Estepa Montero (coord.)

Extravagantes, 12
ISSN: 2660-8693

© 2023 Autores

Editorial Dykinson
c/ Meléndez Valdés, 61 – 28015 Madrid
Tlf. (+34) 91 544 28 46
E-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.com>

Preimpresión: TALLERONCE

ISBN: 978-84-1122-932-6

Versión electrónica disponible en e-Archivo
<http://hdl.handle.net/10016/36327>



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 España

LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES COMO LÍMITE DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Manuel Estepa Montero
Universidad Complutense de Madrid
ORCID ID: 0000-0002-2551-7052

SUMARIO: 1. El derecho a la información pública como derecho de configuración legal vinculado al funcionamiento de los derechos fundamentales; 2. El derecho fundamental de la protección de datos personales como garantía de autodeterminación informativa del ciudadano; 3. La protección de datos personales como límite del derecho de acceso a la información pública; 4. La formulación de criterios conjuntos de actuación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con la Agencia Española de Protección de Datos a propósito de la interpretación del artículo 15 LTAIP; 5. Examen jurisprudencial de la protección de datos personales en relación con las peticiones de acceso a la información pública; 6. Conclusiones; 7. Bibliografía.

1. El derecho a la información pública como derecho de configuración legal vinculado al funcionamiento de los derechos fundamentales

El desenvolvimiento la sociedad y de la economía en los Estados de Derecho avanzados impone la presencia activa de los ciudadanos en las instituciones públicas; pero para que esa participación de los particulares en las cuestiones públicas resulte eficaz precisa, a su vez, como condición ineludible, el conocimiento por las personas de aquella información pública que, en cada caso, sea relevante. Uno de los canales de comunicación habituales para recibir noticias, opinión y análisis sobre los asuntos de interés general lo constituyen, sin duda, los medios de comunicación. Pero, a pesar de ello, debe partirse de la idea de que la información periodística representa sólo una de las vías, y no la principal, de acceso a la información pública. De manera que, solo mediante una posibilidad cierta del ciudadano de poder acceder en cada momento a la información que le interesa conocer, puede garantizarse un conocimiento adecuado de cuál es el funcionamiento del sector público. Lo anterior porque, únicamente desde una actuación informada, puede el ciudadano tomar decisiones acertadas sobre los asuntos trascendentales para el país y también para su vida cotidiana. Por consiguiente, cuando hablamos de la información en poder de las Administraciones públicas, hemos de tomar

conciencia de que nos encontramos ante una serie de datos y documentos cuyo manejo resulta crucial para la sociedad en todas las áreas. Ante esta realidad, los Ordenamientos jurídicos han respondido reconociendo recientemente el llamado derecho a saber cuya delimitación y régimen jurídico han desenvuelto. Un derecho que trasciende la mera posibilidad de acceder a concretos documentos obrantes en determinados expedientes. Y es que el concepto de información pública alcanza a cualquier documento o dato, en cualquier soporte, que haya sido elaborado o recibido por sujetos del sector público en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior, no impide que haya ido cobrando fuerza la idea de que el concepto de información pública ha de incluir igualmente la información referida a la actividad de los individuos y entidades privadas que, eventualmente, ejercen funciones públicas o reciben fondos públicos; tales como aquellas instituciones que se financian, en una parte sustancial de sus actividades, con subvenciones públicas (sindicatos, organizaciones empresariales; partidos políticos); o los concesionarios o gestores de servicios públicos; o también las Corporaciones de Derecho público, en la medida en que ejercen funciones públicas.

Por otra parte, las nuevas directrices asumidas por los Estados democráticos se orientan en el sentido de fortalecer la efectividad de la previsión contenida en los textos constitucionales de que los poderes públicos promuevan la actuación de todos los particulares en los ámbitos político, económico, social y cultural. En consecuencia, entre las misiones más relevantes de las Administraciones públicas, encontramos la procurar la efectiva participación ciudadana en todas las áreas. Lo que de conformidad con el artículo 23.1 CE, relativo a la participación de carácter político, puede operarse bien de manera directa, dando su opinión de modo presencial o telemático, o bien indirecta, mediante representantes votados por sufragio universal en las sucesivas elecciones. Pues bien, coincidiendo con la posición de la doctrina dominante, la comprensión y el seguimiento ordinario de los asuntos públicos constituye una condición previa y necesaria para que dicho ejercicio esté dotado de un contenido real. Y es la información escasa de la cuál sea la actividad gubernamental propicia el error en la toma de decisiones, provoca la ruptura del vínculo entre la acción pública y el interés ciudadano y lleva al apartamiento del conjunto de los electores de la esfera común de intereses. En una expresión muy gráfica se afirma que se genera «*desconfianza en las instituciones*», con la consiguiente distancia del ciudadano hacia las cuestiones públicas que, con mucha frecuencia, resulta complicado enmendar.

De manera que interesa abordar una regulación que, de manera preventiva, garantice que la información de las instituciones públicas llega de forma fluida al ciudadano y que, por consiguiente, favorezca su mayor implicación posible en las tareas públicas.

Tomando como referencia dicha idea, el Parlamento estatal, primero, y con posterioridad las Asambleas autonómicas, tras la aprobación de la Constitución de 1978, se propusieron solventar las carencias existentes, abordando desde una perspectiva integral cuál debería ser el régimen del derecho de acceso de los particulares a la información pública. La primera normativa legal vino de la mano del artículo 37 LRJAPYAC, apoyándose en la mención contenida en el artículo 105 b) CE, relativa al derecho de los ciudadanos a acceder a la información contenida en los registros y archivos administrativos. Pero esta regulación no satisfacía las exigencias de fluidez y contenido señaladas en la medida en que se orientaba exclusivamente a permitir el acceso a documentos obrante en expedientes administrativos y referida, además, a procedimientos ya concluidos. Al mismo tiempo, el marco normativo se hizo más complejo, en la medida en que aparecieron nuevas reglamentaciones de carácter especial y sectorial; tales como la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula el derecho de acceso a la información, a la participación pública y el derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; o la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, de reutilización de la información del sector público que prescribía el uso por los particulares de documentos que obraban en poder de las Administraciones públicas. O bien, finalmente, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos que puso especial énfasis en el establecimiento de una cultura de la transparencia entre los poderes públicos. No obstante, la toma de conciencia de la ausencia de conocimiento real sobre la actividad de las instituciones públicas vino provocada, esencialmente, por la crisis financiera de finales de 2008 que hizo más necesaria que nunca la asistencia de los poderes públicos a los ciudadanos antes situaciones de necesidad, agravando la percepción generalizada de falta de conocimiento real de las instituciones. Lo que obligó definitivamente a reorientar la actividad pública, dándole un sentido de apertura clara al ciudadano que sólo podía venir a través de un esfuerzo encaminado hacia la mayor transparencia unida a la posibilidad de una comunicación fluida e intensa con todos los particulares.

El desenvolvimiento de dicho cambio de paradigma, a nivel internacional, se hizo patente mediante la gestación de una iniciativa que iba a hacerse reali-

dad a principios del año 2009, con el advenimiento a la Presidencia de los Estados Unidos de América de Barak Obama, quien, al día siguiente de su toma de posesión, el 20 de enero, anunció la puesta en marcha de la iniciativa de Gobierno Abierto que contó en los años subsiguientes con el respaldo de algunas de las democracias más avanzadas del mundo como Australia o Noruega. Y que, finalmente, cobraría dimensión global en la Asamblea de las Naciones Unidas del 20 de septiembre de 2011 que adopta la llamada « *Alianza del Gobierno Abierto* » de la que forman parte 78 Estados, además de numerosos miembros locales. El objetivo declarado era el de asegurar la colaboración y la participación ciudadana para favorecer la democracia, la eficacia y la eficiencia en la actuación pública y permitir el crecimiento inclusivo partiendo del robustecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas.

La plasmación en España de dicha iniciativa se concretó en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIP), que garantiza a toda persona, no sólo a los nacionales o residentes legales, el derecho a acceso a la información pública, sin necesidad de motivar la solicitud, en relación con cualquier información en cualquier soporte; salvo que se aprecie alguno de los límites establecidos. Se establece, por consiguiente, para el conjunto de entes del sector público el deber de facilitar la información que genera la actividad que realiza que, por su propia naturaleza, sea factible de comunicación por no lesionar intereses públicos y privados de mayor relevancia (seguridad nacional, defensa, derechos de autor, secreto en la toma de decisiones, etc.). Se distinguen, a este respecto, dos tipos de obligaciones de información para los entes públicos. De un lado, la suministrada como respuesta a las peticiones concretas de información que formule cualquier persona, conocida como información pasiva. Para hacerla factible, se articula un procedimiento simple, gratuito y ágil, que ha de solventarse además con celeridad -en un mes- pudiendo decidir el peticionario cuál es el canal de comunicación con el que se va a relacionar con la Administración.

Pero, simultáneamente, por otro lado, se prevé la obligación de difundir información trascendente (institucional, jurídica y económica o presupuestaria) a través de los llamados portales de transparencia en internet. Se denominan “*2ª obligaciones de publicidad*” por cuanto añaden una carga más con miras a la mayor accesibilidad y transparencia. Ya no es preciso solicitar, como se hacía en el esquema tradicional, contenidos específicos de la información pública, sino que la misma se pone al alcance de quien, en un momento

determinado, desee consultarla. Pues bien, dicho avance en las obligaciones de información se extiende igualmente a las organizaciones empresariales, los sindicatos, los partidos políticos, y cualquier otra entidad privada que reciba más de 100.000 euros anuales de subvenciones públicas o cuando éstas supongan más del 40% del presupuesto.

El esquema esencial del modelo se completa con la puesta en marcha de un organismo supervisor del efectivo cumplimiento de sus obligaciones por los sujetos públicos y privados sometidos al cumplimiento de lo prescrito en la ley. En el ámbito de la Administración General del Estado, dicha autoridad de control se concreta en el denominado Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que actúa en el campo estatal pero también a nivel territorial, cuando resulte preciso, en defecto de organismos similares en las Administraciones autonómicas.

En la actualidad, es objeto de debate en España la determinación de cuál sea el verdadero carácter del derecho de acceso a la información pública; cuál es su naturaleza jurídica. Como he resaltado con anterioridad, su regulación vigente ha sido fruto de la presión ciudadana en aras a una mayor proximidad de la Administración con el ciudadano; de un deseo de conocer y controlar cual es la actividad real de los poderes públicos. La formulación actual, no obstante, no ha de hacernos olvidar que, como resaltan algunos autores, el nacimiento de este derecho se encuentra vinculado, en el Derecho público contemporáneo, a la proclamación, el 26 de agosto de 1789, realizada por la Asamblea Nacional Francesa, de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuyo artículo 15 consagró el derecho de los ciudadanos a «*pedir cuentas de su gestión a todo agente público de su administración*». El Derecho comparado muestra un panorama irregular en cuanto a su previsión por los ordenamientos estatales. Sin embargo, la tónica dominante es la de su normación expresa por la mayoría de los países occidentales e iberoamericanos. No obstante, la relación mengua de manera abrupta cuando se trata de reconocerle, de modo específico, el carácter de Derecho fundamental; pudiendo apuntarse únicamente en este listado a Ecuador, Perú o Portugal.

En el ámbito europeo, sobresale la regulación contemplada en los artículos 41 y 42 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, aprobada el 7 de diciembre de 2000, que recogen, respectivamente, el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte; así como el derecho de obtener documentos de las Instituciones de la Unión Europea. Esta última previsión

de la Carta Europea, junto con la homóloga del artículo 15 TUE, han sido objeto de desarrollo normativo directo mediante el Reglamento 1049/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, que regula el derecho de toda persona física o jurídica que tenga su residencia o domicilio social en un Estado miembro a obtener la información que obra en los archivos y registros del Consejo, el Parlamento y la Comisión mediante un procedimiento caracterizado por la rapidez y simplicidad. La instancia puede ser presentada por escrito o por medios electrónicos, pero, en cualquier caso, la misma contendrá aquellas referencias que permitan localizar la información. La respuesta deberá comunicarse en el plazo máximo de 15 días hábiles desde el registro de la petición; pudiendo el solicitante, cuando la contestación sea denegatoria, formular una nueva solicitud, a modo de recurso de reposición, con la finalidad de que la Institución comunitaria reexamine su postura¹.

A lo anterior, habría que sumar el Convenio sobre el acceso a documentos públicos, aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de noviembre de 2008 que supone la consagración de este derecho en el marco del Consejo de Europa y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2020 para los diez países que lo habían ratificado. Con posterioridad, Islandia ratificó igualmente el Convenio; de modo que en la actualidad son ya once Estados – de los 47 que integran el Consejo de Europa- en los que se encuentra en vigor. El Convenio tiene en cuenta las regulaciones nacionales ya existentes y conlleva el cumplimiento de una serie de niveles mínimos de accesibilidad según las diversas categorías de documentación que se establecen. Parte de la calificación de «*autoridades públicas*» que deben suministrar la información requerida tanto el Ejecutivo y la Administración pública a nivel nacional, regional o local; como los parlamentos y los tribunales de justicia, por lo que respecta a la actividad administrativa que desarrollan con arreglo a la normativa nacional propia; y las personas naturales o jurídicas cuando actúan en calidad de autoridad administrativa. No obstante, se faculta a cada Estado miembro para extender la definición del concepto de «*autoridades públicas*» y la exigencia de cumplimiento de las obligaciones de información, con carácter total o parcial, a los organismos legislativos en lo concerniente al ejercicio de sus actividad propiamente normativa; a las autoridades judiciales en cuanto al desarrollo de su función de solución de litigios; y, finalmente, a las personas naturales o

¹ Vid. arts. 2 a 8 del Reglamento 1049/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

jurídicas que ejercen funciones públicas o reciben fondos de las Instituciones Europeas, conforme a la legislación nacional propia².

En el momento presente, la regulación que nuestro Ordenamiento hace del derecho de acceso a la información pública es la de un derecho cuyo alcance viene determinado por el Legislador Ordinario, en cuanto vinculado al derecho de acceso a los archivos y registros administrativos del art. 105 b) CE. Cómo tal, ha sido contemplado y regulado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, LTAIP, de carácter básico y, por consiguiente, de aplicación directa para el conjunto de las Administraciones públicas. Igualmente, ha sido destacada su relevancia para permitir la mayor participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social que comporta la existencia de un Estado Social y Democrático de Derecho y su condición de instrumento necesario para asegurar la plena efectividad de determinados derechos fundamentales y, en última instancia, del sistema de protección del conjunto de los derechos humanos que tiene, como perspectiva de referencia, cuál sea el comportamiento de las instituciones públicas en relación con su alcance en cada supuesto garantizado.

Pues bien, llegados a este nivel de la exposición, conviene destacar como, en el momento presente, para la doctrina jurisprudencial, en el Ordenamiento jurídico español, no se califica el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental. En concreto, la STC 161/1988, de 20 de septiembre, en su antecedente 8º y en su fundamento jurídico 4º, aclara como de acuerdo con lo previsto en el art. 53 CE y en el art. 41 LOTC -citando, entre otras, las SSTC 98/1988, de 31 de mayo; 104/1986, de 17 de julio, y 5/1983, de 4 de febrero-, no resulta aplicable la vía extraordinaria de amparo en relación con el mismo y, por consiguiente, no procede efectuar en estos momentos un análisis de la supuesta violación de un derecho fundamental con ocasión de su aplicación ya que no ha sido previsto por la Constitución Española como tal ni, por consiguiente, su eventual vulneración permite ejercer el recurso de amparo constitucional.

2 Ministerio de Hacienda y Función Pública, *Consejo de Europa, España firma el Convenio de Acceso a Documentos Públicos del Consejo de Europa*, Nota de Prensa del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de 24 de noviembre de 2021, página 1. El listado de países que hasta ese momento habían ratificado el Convenio era el siguiente: Finlandia, Noruega, Suecia, Bosnia y Herzegovina, Hungría, Montenegro, Lituania, Estonia, República de Moldavia y Ucrania. Y más recientemente Islandia.

Por su parte, el Tribunal Supremo se ha pronunciado igualmente en contra de reconocerle la condición de derecho humano (SSTS, Sala 3^a, Sección 6^a de 30 de marzo de 1999 y 14 de noviembre de 2000) al considerar el derecho de acceso a los archivos y registros públicos, con el que se encuentra íntimamente vinculado, como derecho de configuración legal, a pesar de admitir su trascendencia en un Estado democrático y de Derecho. Con el efecto obligado de que su desarrollo directo no ha de ser normado mediante ley orgánica; que no se encuentra garantizado por un procedimiento judicial especial y sumario; y que, finalmente, una reclamación de protección formulada en relación con su ejercicio no podrá articularse como recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional³. Ahondando aún más en los razonamientos desarrollados por el Alto Tribunal, la Sentencia de la Sala 3^a, Sección 3^a, del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 acoge, a modo de síntesis, la formulación general de la doctrina vigente, en la actualidad, sosteniendo que en la Ley 19/2013 queda consagrado el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que “*todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley*” (artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de manera extensa este derecho, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin que medie la obligación de motivar la instancia; que este derecho únicamente se verá restringido en aquellos supuestos en que resulte preciso por la propia naturaleza de la información -teniendo en cuenta las directrices recogidas al respecto en el texto constitucional- o por los efectos perniciosos que tendría sobre otros intereses protegidos, entre los que sobresale, en relación con tema del presente estudio, que la información afecte a la intimidad de las personas; y, en fin, que, en todo caso, los límites contemplados se impondrán previa aplicación de un ‘*test de daño*’ (del interés que se salvaguarda con el límite) y del interés público existente en la divulgación (en el sentido de que, en el supuesto examinado, no resulte prevalente el interés público en la difusión de la información) y de acuerdo con la debida proporcionalidad y adecuación a cuál sea su objeto material y la finalidad pretendida⁴.

3 SSTS, Sala 3^a, Sección 6^a de 30 de marzo de 1999 (RJ 1999/3246) y 14 de noviembre de 2000 (RJ 2001/425). Así como de la Sección 5^a de 3 de junio.

4 STS de la Sala 3^a, Sección 3^a, del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 (RJ 2017/4284).

La amplitud de los términos en los que se formula el reconocimiento legal del derecho de acceso a la información impone, como mantiene la Sección 3ª de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 25 de marzo de 2021, que los límites aplicables al derecho de acceso del artículo 14 LTAIP y las causas de inadmisión del art. 18 LTAIP hayan de ser objeto de una interpretación estricta. Criterio ya asentado con anterioridad, en lo que se refiere al art. 14 LTAIP, habiendo sido recogido en las Sentencias de 10 de marzo de 2020, 11 de junio de 2020, 19 de noviembre de 2020 y 29 de diciembre de 2020⁵.

La doctrina científica administrativista, por su parte, se muestra dividida en cuanto a la determinación de cuál sea su naturaleza jurídica, rechazándose por un sector de la doctrina su condición de derecho fundamental, basándose en que, como tal, no resulta contemplado en la Constitución de 1978. El artículo 20.1 CE referido al derecho a difundir y recibir información veraz por cualquier medio, por consiguiente, estaría orientado hacia el ámbito social general sin vincular de modo directo a las instituciones públicas. Apoya dicha consideración el hecho de que, cómo es conocido, el Legislador estatal, al abordar la regulación del derecho en la Ley 19/2013, de 9 diciembre, con carácter de legislación básica, se habría fundado en el artículo 105 b) CE. Un derecho que, debido a su localización sistemática en el conjunto del articulado constitucional, no cabe incluir en la relación de los derechos y libertades públicas de la Sección 1ª, del Capítulo II, del Título I, sino que, por el contrario, se trata de un derecho cuya conformación corresponde exclusivamente al Legislador y que ha sido objeto de actualización y ampliación, precisamente, mediante el reconocimiento expreso como derecho público subjetivo. Una perspectiva que, por otra parte, hace suya la propia Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en el apartado II de su Exposición de Motivos⁶.

5 SSTS de 16 de octubre de 2017 (RJ 2017, 4284), 11 de junio de 2020 (RJ 2020, 1562), 19 de noviembre de 2020 (RJ 2020, 4669) y 29 de diciembre de 2020 (RJ 2020, 5575), de 25 de marzo de 2021 (RJ 2021/454).

6 En concreto, el apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIP) afirma que “La Ley también regula el derecho de acceso a la información pública que, no obstante, ya ha sido desarrollado en otras disposiciones de nuestro ordenamiento. En efecto, partiendo de la previsión contenida en el artículo 105.b) de nuestro texto constitucional, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPYPAC desarrolla el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos”.

Otro sector doctrinal parte de la posición contraria, defendiendo que su naturaleza jurídica de derecho humano se deduce de su vinculación permanente a la dignidad de la persona, de su carácter irrenunciable e indisponible, que además adquiere el carácter de condición necesaria para asegurar el libre desarrollo de la personalidad. Y es que sólo a través del conocimiento de la información del sector público que, en cada caso, resulte relevante puede el ciudadano desplegar toda su capacidad creadora en la sociedad; siendo la información que trata sobre la actuación de las instituciones públicas una parte estratégica de la información total para conocer de modo suficiente la vida social y dirigir el comportamiento propio. Así, el derecho de acceso a la información pública se insertaría, como derecho dotado de sustantividad propia, dentro del conjunto de los derechos fundamentales relativos a las libertades de expresión e información del art. 20.1 CE⁷.

Dentro de ambas posturas, sin embargo, destacan opiniones que apuntan la relevancia del derecho a saber en cuanto instrumento necesario para el ejercicio efectivo de otros derechos humanos. De modo más concreto, se hace patente su carácter de herramienta indispensable para facilitar el ejercicio del derecho a la protección de datos personales, del art. 18.4 CE, permitiendo controlar el conjunto de datos propios que son objeto de tratamiento por las Administraciones públicas. Asimismo, se hace notar su importancia en orden a asegurar la efectividad del derecho fundamental de información, del art. 20.1 CE, dado que la información que genera el conjunto de los poderes públicos representa un apartado esencial de la información global que circula por la sociedad. Asimismo, se pone de manifiesto su carácter de *'prius lógico'* del derecho a la participación en los asuntos públicos, en cada una de sus dos modalidades, ya se refiera a la participación directa o indirecta, del art. 23.1 CE. Propiciando el derecho de información pública no sólo una mayor presencia de los particulares en la actividad administrativa; sino también una elección más precisa de los representantes políticos. Y, en último extremo, se pone de manifiesto la necesidad de proteger su ejercicio para dotar de eficacia al derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, dado que el conocimiento

7 Entre los defensores de su condición de derecho fundamental destaca especialmente E. Guichot Reina y Concepción Barrero Rodríguez. Vid. O. Mir Puigpelat, de la Universitat Pompeu Fabra, en su *Recensió a la obra de los dos citados autores*, p. 348. Entre los partidarios de la solución contraria que niega la condición de derecho humano al acceso a la información pública, destaco a A. Embid Irujo, *"El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos"*, en AA.VV., *La protección Jurídica del ciudadano*, p. 732 y ss.

de ciertos documentos en poder de las instituciones públicas o privadas que reciben fondos públicos o prestan funciones públicas pueden resultar decisivo para permitir un ejercicio efectivo del derecho de defensa.

2. El derecho fundamental de la protección de datos personales como garantía de autodeterminación informativa del ciudadano

La protección de los particulares en el tratamiento de sus datos personales se encuentra protegido en la actualidad, con la categoría de derecho fundamental, en el artículo 18.4 CE. Con dicha previsión, nuestro texto constitucional fue uno de los primeros textos constitucionales que realizó un reconocimiento del derecho fundamental a la protección de datos personales al establecer que «la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos».

De este modo, la Constitución Española unía de manera estrecha el derecho a la protección de datos personales con el resto de los derechos personalísimos vinculados a la intimidad, es decir, con el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, también recogidos en el artículo 18 CE. Pero especialmente, con el derecho a la intimidad personal y lo anterior debido a que la capacidad de control sobre cuál sea la gestión y el nivel de difusión de los propios datos personales forman un apartado esencial de la capacidad de conformación de la intimidad del individuo, aunque dicho derecho no se restringa sólo a los datos íntimos sino a todo dato de una persona física identificada o identificable. Es el llamado derecho de autodeterminación personal en el ámbito digital que se refleja *'prima facie'*, como una de sus manifestaciones más directas, en la capacidad de conocimiento, gestión y disposición de los propios datos personales sujetos a tratamiento automatizado. Se alcanza así la noción de «*libertad informática*» del particular, sin la cual, simplemente ya no resultaría posible actuar en la vida diaria sin poder eludir de modo inmediato el sometimiento no deseado al conjunto de actores de la vida económica y social que intervienen en internet, dado que la mera navegación por la red permite captar la identidad de quien actúa.

A este respecto conviene resaltar que, tal y como indica la Real Academia Española de la Lengua, en su Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, es en la Sentencia del Tribunal Constitucional 254/1993, de 20 de julio, FJ 6º, en donde, por vez primera, se aludió a la libertad informática, entendi-

da como «*el derecho a controlar el uso de los mismos datos insertos en un programa informático (habeas data)*». Concepto que, posteriormente, sería nuevamente empleado e interpretado en ulteriores Sentencias por el propio Tribunal Constitucional (SSTC 11/1998, de 13 de enero, FJ 5º, y 94/1998, de 4 de mayo, FJ 4º⁸), precisando que alcanza, entre otros puntos, a la negativa del individuo a que determinados datos personales sean empleados para objetivos diferentes al que originariamente fundamentó su captación. Dicha libertad, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 6º, se orienta a garantizar a los ciudadanos una facultad de decisión sobre sus datos personales, sobre su empleo y finalidad, con el propósito de impedir su tráfico ilegítimo y perjudicial para la dignidad y la preservación del derecho aludido.

La propia Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 6º, iba a precisar con detalle cuál es la especialidad de la libertad informática (art. 18.4 CE) que la distingue del derecho a la intimidad (art. 18.1 CE) al declarar, en primer término, que su objeto no se restringe exclusivamente a obligar a terceros a abstenerse de toda vulneración en la esfera íntima de la persona y de no difundir lo conocido en tales circunstancias (SSTC 73/1982, de 2 de diciembre, F. 5; 110/1984, de 26 de noviembre, F. 3; 89/1987, de 3 de junio, F. 3; 231/1988, de 2 de diciembre, F. 3; 197/1991, de 17 de octubre, F. 3; 196/2004, de 15 de noviembre, F. 2; 206/2007, de 24 de septiembre, F. 5; 70/2009, de 23 de marzo, F. 2, y 12/2012, de 30 de enero, F. 5, entre otras), sino que se extiende a cualquier clase de dato personal, fuere o no íntimo, cuyo acceso o uso por otros sujetos pueda lesionar a sus derechos, ya fueran o no de carácter fundamental; de manera que su objeto resulta ser más amplio que el propio del derecho a la intimidad. Y es que el derecho de las personas a la protección de sus datos personales garantiza no sólo la intimidad en su dimensión constitucionalmente protegida por el art. 18.1 C.E., sino que la amplía a lo que el Tribunal Constitucional ha calificado de modo más genérico como la “*esfera de los bienes de la personalidad que pertenecen al ámbito de la vida privada, inextricablemente unidos al respeto de la dignidad personal*” (STC 170/1987, de 30 de octubre, F.J. 4), como el derecho al honor, citado expresamente en el art. 18.4 C.E., pero también, según los términos del propio precepto 18.4 C.E., al pleno ejercicio de los derechos de la persona. Con lo que el derecho fundamental a la protección

8 La última de las Sentencias mencionadas hace referencia, a su vez, a la STC 254/1993, de 20 de julio, FJ 7º.

de datos amplía su garantía constitucional a todos aquellos datos que sean trascendentes para asegurar la efectividad de cualesquiera derechos del individuo alcanzando a bienes legalmente protegidos, sean o no derechos constitucionales y se encuentren o no vinculados a la intimidad personal y familiar o al honor.

Por otra parte, interesa poner de manifiesto que, en cuanto a su contenido, como revelan las Sentencias del Tribunal Constitucional 245/1993, de 19 de julio, FJ 7; 292/2000, FJ 6º y 96/2012, de 7 de mayo, en su FJ 7º, otorga a su titular un conjunto de facultades que se concreta en una diversidad de poderes jurídicos de cuyo empleo se derivan obligaciones jurídicas activas para terceros, que no forman parte del derecho fundamental a la intimidad, y que coadyuvan al cumplimiento de la principal función que cumple este derecho fundamental que no es otra que la de asegurar al particular una capacidad de decisión sobre el destino de sus datos personales, lo que sólo resulta factible estableciendo para los restantes sujetos las referidas obligaciones de hacer o realizar.

En consecuencia, el ámbito sobre el que recae la autodeterminación informativa o derecho de las personas a la protección de sus datos personales no se restringe exclusivamente a los datos íntimos del particular sino a incluye cualquier clase de dato personal, sea íntimo o no, cuyo acceso o uso por terceros pueda lesionar sus derechos, sean o no fundamentales, por cuanto su objeto no se limita a la intimidad individual, que ya se encuentra protegida propiamente a través del art. 18.1 C.E., sino que se extiende genéricamente a los datos de carácter personal. Por consiguiente, también puede ejercerse respecto de datos personales públicos que, por tener tal condición y encontrarse accesibles a cualquier individuo, no deben sustraerse a la facultad de determinación del interesado, de manera que se garantice la garantía real de sus datos. Con el mismo fundamento, el carácter personal de los datos no implica que la protección haya de ceñirse a los referidos a la esfera íntima de la particular, sino que los datos protegidos son todos aquellos que individualicen o permitan individualizar a la persona, facilitando la construcción de perfiles ideológicos, religiosos, económicos, raciales, sexuales o de cualquier otra clase, o que den pie a cualquier otro uso que, dadas las circunstancias del caso, puedan suponer un peligro para el sujeto.

Ha de resaltarse asimismo, en segundo lugar, que como subrayó la Sentencia del Tribunal Constitucional 96/2012, de 7 de mayo, FJ 7º, la libertad digital del artículo 18.4 CE cuenta con otro rasgo peculiar que le diferencia de

otros derechos y libertades, como el derecho a la intimidad personal y familiar del art. 18.1 C.E. Dicha característica consiste en que el haz de facultades que integra resulta más adaptado al objeto al que se aplica ya que, a diferencia del anterior, atribuye al ciudadano la facultad jurídica de obligar a otros sujetos a observar el deber de no inmiscuirse en el ámbito íntimo de la persona y la interdicción de emplear lo recabado de esta forma (SSTC 73/1982, de 2 de diciembre, F.J. 5; 110/1984, de 26 de noviembre, F.J. 3; 89/1987, de 3 de junio, F.J. 3; 231/1988, de 2 de diciembre, F.J. 3; 197/1991, de 17 de octubre, F.J. 3, y en general las SSTC 134/1999, de 15 de julio, 144/1999, de 22 de julio, y 115/2000, de 10 de mayo). De manera que el derecho de las personas a la protección de sus datos personales otorga a cada individuo un conjunto de poderes jurídicos cuyo empleo obliga a concretos particulares al cumplimiento de obligaciones jurídicas activas, que no se forman parte del contenido propio del derecho fundamental a la intimidad, y que sirven al propósito principal al que responde la configuración de este derecho fundamental de facilitar a la persona una capacidad de disposición sobre sus datos personales, lo que sólo resulta operativo asignando a otros sujetos el cumplimiento de los mencionados deberes de hacer⁹.

Pues bien, los dos rasgos destacados por el Tribunal Constitucional como peculiares del derecho fundamental de las personas físicas a la protección de datos personales justifican sobradamente que se restrinja el derecho de acceso a la información pública *-lo mismo que fundamentan tanto el derecho supresión como el derecho al olvido-* en referencia con cualquier dato personal incluido en un fichero automatizado, aunque no sea íntimo, en la medida en que pueda afectar a la situación personal del titular. Como también el que comporte no sólo que la denegación de acceso a tales datos resulte legalmente procedente cuando el solicitante no sea parte legitimada en un proceso o actúe en cumplimiento de una obligación legal, sino también que pueda eventualmente permitirse al solicitante de acceso que no cumpla tales requisitos cuando la Autoridad pública pueda disociar en el expediente los datos personales obrantes en sus documentos, de modo que el anonimato de interesado quede garantizado.

Pues bien, descendiendo al plano legislativo, interesa recordar que el desenvolvimiento inicial del derecho fundamental de protección de las personas físicas en relación con el tratamiento de datos personales tuvo su primera ma-

⁹ Ver en este punto las SSTC 290/2000, de 30 de noviembre, FJ 7; y 292/2000, de 30 de noviembre, FFJJ 4 a 6.

nifestación mediante la aprobación de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, reguladora del tratamiento automatizado de datos personales, conocida como LORTAD. La Ley Orgánica 5/1992 sería prontamente sustituida por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos personales, a fin de trasponer al Ordenamiento jurídico interno 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. Dicha ley orgánica supuso el segundo paso en la progresiva conformación y perfeccionamiento de la regulación relativa al derecho fundamental a la protección de datos en nuestro país y se complementó mediante resoluciones decisivas para la adecuada comprensión de los conceptos esenciales de su régimen jurídico procedentes tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo.

En el plano europeo, la génesis del derecho fundamental a la protección de datos personales se vincula indefectiblemente a la Directiva 95/46/CE ya citada, cuyo objeto explícito, como se deduce de su propia denominación, era el de procurar que el aseguramiento del derecho a la protección de datos personales de los particulares no representase un obstáculo a su libre circulación en el territorio de las entonces Comunidades Europeas, teniendo en cuenta las exigencias de movimiento a gran escala y rapidez del flujo de datos entre Estados miembros; estableciendo así un conjunto de reglas mínimas que permitieran garantizar la aplicación armónica de la disposiciones que protegían la libertad digital.

De otro lado, también se consagra en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 16.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como derecho esencial de la ciudadanía europea que se desglosa, a su vez, en otros derechos como el de acceso y rectificación que se encuentran bajo la supervisión y el control de una Autoridad independiente.

Más recientemente, el Reglamento UE 2016/679, del Parlamento y el Consejo, de 27 de abril de 2016 (RGPD), coincide con la Directiva en su objetivo de protección de las personas físicas en el tratamiento de sus datos personales sin limitar el flujo de datos que circula en el interior de la Unión Europea. Pero para alcanzar dicha finalidad propone una regulación detallada y homogénea que permita resolver los inconvenientes surgidos a propósito de la aplicación de la Directiva cuya trasposición a los Estados miembros había dado lugar a notorias desigualdades normativas que, en un objeto tan preciso

como el de los datos personales, representaban un defecto técnico insubsanable para conseguir un funcionamiento correcto del sistema de protección de datos de nivel europeo. El derecho a la protección de las personas físicas, en todo caso, no se conforma como un derecho absoluto; sino que ha de confrontarse, en cada supuesto, con otros derechos fundamentales e intereses públicos para determinar la necesidad y proporción con que han de ser protegidos.

El reglamento europeo, si bien respeta la práctica totalidad de los principios y derechos recogidos en la directiva, aporta nuevos principios que dotan de solidez al sistema. Fundando el funcionamiento del sistema de protección de datos en la profesionalidad y diligencia activa en la toma de decisiones por parte de responsables y encargados del tratamiento. Desplazando el peso del correcto funcionamiento hacia dichos profesionales que, aunque liberados de controles previos, han de responder de su actuación que no se limita al mero cumplimiento de una serie de requisitos formales; sino que alcanza a la constante actividad directiva adoptando aquellas medidas que incluso con carácter preventivo aseguren la mayor efectividad de los derechos de los particulares. Así los principios de responsabilidad proactiva y de privacidad por defecto y desde el diseño ofrecen una garantía de funcionamiento real del sistema junto con la posibilidad de consulta previa a la Autoridad de control, la denuncia inmediata de las violaciones a la seguridad y la evaluación del riesgo en la toma de decisiones.

Se regulan nuevos derechos como el de cancelación de datos en el entorno digital, también llamado derecho al olvido, y el de portabilidad que completan el elenco de los llamados '*derechos arco*'. Destacando igualmente la creación de la figura del delegado de protección de datos en los grandes centros de actividad en el tratamiento de datos públicos y privados; así como la regulación precisa del conjunto de garantías y requisitos para controlar que las transferencias internacionales de datos hacia el exterior de la Unión aseguren que los derechos de los interesados serán respetados en el lugar de destino.

La entrada en vigor el 25 de mayo de 2018 del RGPD obligó a la necesaria adaptación de la normativa vigente en España. El reglamento europeo, como excepción a la regla general en el Derecho de la Unión, exigía un desarrollo ulterior en determinados aspectos a nivel nacional lo que se consiguió mediante la aprobación de una nueva ley orgánica que sustituyera a la LOPD 15/1999, de 13 de diciembre, lo que motivó la aprobación de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantías Digitales 3/2018, de 5 de diciembre (LOPDYGD,) que, por el momento, resulta desenvuelta mediante el

Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, que aprobó el Reglamento de desarrollo de la LOPD 15/1999, de 13 de diciembre.

3. La protección de datos personales como límite del derecho de acceso a la información pública

La LORTAD 5/ 1992, de 29 de octubre¹⁰, en primer término, y la LOPD 15/1999, de 13 de diciembre¹¹, con posterioridad, como resultado de la transposición al Ordenamiento Jurídico español de la Directiva 95/46/CE del Parlamento y el Consejo de 24 de octubre de 1995, impusieron normas muy estrictas y escuetas en relación con la protección de datos personales, de modo que la no inclusión de los datos manejados en uno de los supuestos del artículo 7 de la Directiva determinaba la imposibilidad de su tratamiento y por ende, para lo que aquí interesa, de su conocimiento por los ciudadanos. En concreto, se exigía, aparte del consentimiento expreso del interesado, que dicho tratamiento fuere necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado fuera parte o para la satisfacción de un interés vital del mismo, el cumplimiento de una obligación jurídica o de un interés legítimo por el responsable del tratamiento; o finalmente para la satisfacción de una misión de interés público.

Por su parte, el artículo 37. 1 a 5 LRJPAC 30/1992, de 26 de noviembre, regulaba a nivel legal el desarrollo del artículo 105.b) CE, en relación con la posibilidad de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos permitiendo, como regla general, la posibilidad de acceso a expedientes ya terminados. No obstante, la concurrencia de datos íntimos de la persona limitaba la posibilidad de su conocimiento a su titular; carácter absoluto de la prohibición que fue criticado en la medida en que podía causar perjuicios de bienes más dignos de protección en determinados supuestos (así, por ejemplo, cuando provocara indefensión del interesado por imposibilidad de acceder a un expediente que contuviera pruebas necesarias para hacer valer su derecho en un proceso judicial en curso). El apartado 3 es el que permitía un cierto juego en relación con otros datos personales, no íntimos, al prever-

¹⁰ Vid. los artículos 10 y 11 de la LORTAD 5/1992, de 29 de octubre, que regulan el deber secreto y la cesión de datos por parte del responsable del tratamiento de datos contenidos en un fichero

¹¹ Vid. los artículos 11 y 12 de la LOPD 15/1999, de 13 de diciembre, referidos, respectivamente, a la comunicación de datos y el acceso de datos por cuenta de tercero.

se que «los documentos nominativos», salvo los de carácter sancionador o disciplinario, que no contuviesen otros datos íntimos, podían conocerse por terceros que justificaran un interés legítimo y directo vinculado al ejercicio de un derecho. El concepto de documento nominativo fue criticado abiertamente por la doctrina por cuanto aparecía como una expresión carente de sentido y descontextualizada en el marco de la vigente regulación de protección de datos¹².

Por consiguiente, no se reconocía propiamente, de un modo global, el supuesto de confluencia de ambos sectores normativos, es decir, que un ciudadano pretendiera acceder al contenido de un expediente en el que obraran documentos que contuvieran datos de carácter personal, concepto más amplio que el dato íntimo. Sin que por lo mismo tampoco se previeran facilidades de acceso en relación con el ejercicio legítimo del derecho fundamental a la libertad de expresión del artículo 20.1 CE; ni se previera, tampoco, a diferencia de la Directiva 95/46/CE, una consideración previa por la Autoridad pública del conjunto de los derechos e intereses exhibidos y de las circunstancias del caso en los tratamientos realizados al margen del consentimiento de su titular. E. GUICHOT REINA abogaba en relación con ambas regulaciones por una lectura conjunta, complementaria, sistemática e integrada de ambos bloques normativos. Que, aunque complicada, resultaba factible y, sobre todo, necesaria¹³.

La LTAIP, en su artículo 15, aúna las reglas generales a seguir para el caso de que concurren en un mismo supuesto la petición de acceso a la información de alcance general y la necesidad de protección de los datos personales

12 E. Guichot Reina, *Acceso a la información en poder de la Administración*, p. 436, indica que, en su origen, la expresión «documento nominativo» procede de la normativa francesa que emplea la expresión en el sentido de documento que, refiriéndose a una persona, contenga un juicio sobre la misma. Tomando por base dicha acepción, la doctrina española se pronunció mayoritariamente en contra del precepto, considerando que la exigencia de especial legitimación del peticionario carecía de fundamento constitucional. En tal sentido, S. Fernández Ramos, *El derecho de acceso*, p. 105; R. Parada Vázquez, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*, pp. 165 y 166.

13 E. Guichot Reina, *Acceso a la información en poder de la Administración*, pp. 408, 434 y siguientes examina el estado del Ordenamiento jurídico en el momento de la publicación del artículo, formulando diez orientaciones a seguir para conseguir la debida complementariedad y aplicación armónica de los principios de ambas legislaciones. Muchas de las cuales se verán posteriormente reflejadas en el artículo 15 LTAIP 19/2013, de 9 de diciembre.

incluidos en el expediente solicitado. De manera que se produce una colisión entre los dos derechos mencionados, el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales. Ningún derecho es absoluto, pero en el momento presente, dado que la protección de datos personales recogida en el artículo 18.4 CE alcanza el carácter de derecho fundamental de la Sección 1ª, del Capítulo II, del Título I del Texto Constitucional mientras que el derecho a saber de los asuntos públicos se deduce del artículo 105.b) CE, en cuanto derivación del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, la preeminencia en su regulación la ostenta la protección de datos personales. Por consiguiente, el artículo señalado se limita a realizar una orientación general de en qué contados casos puede la Administración hacer públicos, por razones de interés general, los datos personales implicados.

La LTAIP 19/2013, de 9 de diciembre, supuso, como mantiene J.L. PIÑAR MAÑAS, un punto de inflexión respecto de la cuestión, en la medida en que altera el paradigma normativo configurador de la regulación jurídica. Si en la normación previa, se establecía, como regla general, la exigencia de consentimiento del interesado para operar la cesión de datos a terceros, es decir, a los ciudadanos peticionarios de acceso a la información pública (art. 11 LOPD, salvo las excepciones que previera una ley, conforme al art. 41 LOPD) ; ahora se parte propiamente de la posición contraria, pues es la ley la que impone como regla general la cesión de datos a los interesados en los supuestos expresamente previstos, uno de los cuales es el de consentimiento expreso del interesado. Lo que, en definitiva, deja claro el carácter de título habilitante que tiene para fundamentar el acceso por los particulares a la información¹⁴.

En consecuencia, se establece, como regla general, en el art. 15.2 LTAIP, la posibilidad de difundir datos de carácter meramente indicativos de los titulares de órganos administrativos referidos a cuál sea su inserción orgánica, la actividad desarrollada y otros datos útiles para conocer el desempeño de sus funciones. Fundándose dicha regla en la relación jurídica de especial sujeción que liga a los empleados públicos con la Administración a la que pertenecen. Lo que, sin duda, les obliga a soportar una mayor difusión de sus datos personales dado igualmente el carácter público del vínculo que le liga al ente en el que presentan sus servicios y el impacto decisivo que tiene su funcionamiento para el común de los ciudadanos.

Pero, al mismo tiempo, igualmente, se prevé en el apartado 3 del artículo 15 LTAIP, en relación con otros datos personales ya sean de servidores públi-

14 J.L. Piñar Mañas, *Transparencia y Derecho de Acceso*, p. 16.

cos o de particulares, que se proceda a una previa valoración circunstanciada entre el interés público en la exposición de la información y la exigencia de protección de los datos de carácter personal. «*El test de daño*», dada la naturaleza de libertad pública que alcanza la autodeterminación informativa, entiendo que, salvo excepción, por razones fundadas de interés público prevalente para el desarrollo de una actividad imprescindible para la buena marcha de la Administración pública o el cumplimiento de una obligación pública inexcusable, debe decantarse siempre a favor de la protección del dato personal. A este respecto conviene resaltar que la Disposición Adicional 5ª de la LTAIP recoge la necesaria cooperación entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y la Agencia Española de Protección de Datos (AEDP) al afirmar que establecerán conjuntamente «*criterios de actuación*», en su ámbito de intervención, de las reglas contenidas en el artículo 15 de esta Ley, específicamente, en lo que relativo a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se incluyesen en aquella, de acuerdo con lo dispuesto en la LOPD¹⁵.

Igualmente, se valora, en la ponderación de las circunstancias relevantes para el adecuado enjuiciamiento de la situación de colisión de los dos derechos en conflicto, la circunstancia del tiempo transcurrido, en la medida en que el largo tiempo de archivo de los expedientes vinculado al carácter inocuo del tratamiento al que va a ser sometido por el peticionario (por ejemplo, el tratamiento masivo de datos con fines estadísticos o de investigación científico o histórica, lo que excluye la difusión ulterior de la información individualizada por el receptor) permite concluir que puede facilitarse su manejo siempre que verdaderamente se acrediten las circunstancias en las que se va producir el tratamiento de los datos afectados. A este respecto, el artículo 15 LTAIP menciona expresamente, como circunstancia a evaluar antes de adoptar una decisión, el transcurso de los plazos previstos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio. Y es que dicho artículo, para el caso de documentos que sean especialmente sensibles dado su carácter policial, procesal o médico; o por su condición de dato íntimo, personal o familiar, prevé para el caso de falta de consentimiento del afectado, junto a una previa autorización del Jefe de Departamento correspondiente, que medien 25 años desde su muerte o, en el caso de que esta no sea conocida, que hayan transcurrido 50 años desde la emisión del documento. Lo que, sin duda, facilita sobrema-

15 El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno junto con la Agencia Española de Protección de Datos han adoptado ya varios criterios de actuación. conjuntos.

nera el acceso a los archivos sobre todo en el caso de investigaciones con fines históricos o estadísticos.

Por otra parte, la necesaria ponderación de las circunstancias concurrentes exige valorar, para el caso de que estén presentes, dos categorías distintas de datos personales. Me estoy refiriendo, en primer lugar, a la obligada consideración de los «*datos meramente identificativos*» de los afectados que, con alcance general, constituyen la clase de datos menos lesivos en su tratamiento para el interesado. Y es que precisamente la regla general de evaluación respecto de ellos parte del propósito de causar el menor perjuicio posible para el titular, con lo que, de manera tácita, el artículo 15.3.c) LTAIP apunta como decisión más probable la de pronunciarse a favor de su acceso por los ciudadanos, con las limitaciones que sean precisas para limitar al máximo los eventuales perjuicios que puedan derivarse de su empleo. Pero al mismo tiempo, de modo contrario, el artículo 15.3.d) LPTAIP recoge, como pauta de valoración de la categoría de «*datos íntimos o que atañan a la seguridad de las personas*» o referidos a «*menores de edad*», la de otorgarle el mayor nivel de protección posible con lo que, también de modo tácito, se sugiere una resolución negativa a la petición de acceso a la información pública de los particulares salvo que se garantice que la persona titular no pueda ser identificada o identificable.

Otro de los rasgos que cualifican una petición de acceso a la información pública, hasta el punto de justificar su ejercicio pese a la presencia de datos personales, lo constituye obviamente el caso de que la petición se enmarque en el ejercicio de un derecho. Supuesto que como es lógico se liga, prima facie, a la condición de interesado en un procedimiento administrativo y en la medida en que el peticionario realice un uso responsable de los documentos contenidos en el expediente para los fines propios del procedimiento administrativo en curso. Pero que igualmente alcanza a eventuales terceros que pueden verse obligados a entrar en conocimiento del contenido de un expediente para el cumplimiento de una función que les atañe. Así imaginemos órganos consultivos, órganos especializados que participan en la elaboración de informes facultativos o preceptivos a los efectos de dictar la resolución final de un procedimiento administrativo. Y también el de organizaciones empresariales, sindicatos o asociaciones representativas del sector afectado por el procedimiento de elaboración de una norma reglamentaria que son convocados al trámite de audiencia o que participan en su tramitación igualmente por la vía de informe previo.

Del mismo modo, ha de considerarse la necesaria prestación de consentimiento del afectado para poder tener conocimiento de aquella información que contenga datos relativos a la autoría de infracciones administrativas o penales que no comporten la amonestación pública del autor (art. 15.1 LTAIP). La razón es clara, siendo la existencia del dato en el expediente administrativo o judicial fruto de una actividad punitiva del Estado, su difusión no consentida supondría una aflicción excesiva y, por lo tanto, carente de fundamento. En tales condiciones, sólo una regulación legal que previera su conocimiento por terceros en determinadas circunstancias por razones de interés público (v.gr., para la elaboración por expertos de programas de prevención de determinadas actividades delictivas o el empleo agregado dentro del propio ámbito para la elaboración de perfiles de actividades administrativas sancionables) o la propia revelación por el interesado de su contenido, que conste de manera indubitada por escrito, pueden habilitar su conocimiento y manejo ulterior en las condiciones legalmente prescritas. Por lo demás, de conformidad con el artículo 10 RGPD, en el caso de condenas relativas a infracciones penales, su tratamiento solo resulta posible bajo la supervisión de la Autoridad Pública competente, lo que, para el caso español, nos remite a la competencia del Ministerio de Justicia.

En el mismo sentido, se contempla, como regla general, la necesaria autorización o previa difusión por el interesado de sus datos «*especialmente protegidos*» o «*de categoría especial*», lo que, de acuerdo con el artículo 9 RGPD, son los relativos al origen racial o étnico, a la pertenencia a un sindicato, los referidos a sus posiciones políticas, a sus ideas filosóficas o religiosas individuales. Así como todos los datos referidos a los caracteres físicos de una persona, tales como, los datos genéticos o biométricos del sujeto que le identifican. O información relativa a cuál es su estado de salud, su vida u orientación sexual. Pero, a diferencia de los dispuesto en el art. 15.1 LTAIP, el Reglamento Europeo, en su art. 9.2, contempla de modo detallado otros supuestos en los que, al margen del previo consentimiento o difusión por el interesado, puede procederse a su tratamiento y, por consiguiente, a su acceso, aunque sea de modo restringido a personas especialmente legitimadas. Pues bien, del largo dictado de circunstancias habilitantes para el manejo de tales datos de categoría especial, destaco especialmente el hecho de que su tratamiento sea necesario para el cumplimiento de obligaciones o el ejercicio de derechos, tanto por el responsable del tratamiento como por el interesado, en el ámbito del Derecho laboral o de las Seguridad Social; también para el

cumplimiento de un interés público esencial, de archivo o investigación, de manera proporcionada al fin que se persiga; e igualmente, que resulte preciso para el ejercicio de las acciones o del derecho de defensa ante los Tribunales de Justicia.

En todo caso, se permite, como regla general, el acceso a aquella información pública que haya sido sometida a un previo proceso de disociación de los datos personales que figuren en la misma; de modo que se impida conocer la identidad de sujeto implicado. Una regla que, en realidad, es consecuencia de la regulación contenida inicialmente en la Directiva 95/46/CE, del Parlamento y el Consejo de 24 de octubre de 1995 (vid. Considerando 26); y, en la actualidad, del Reglamento 2016/679 UE del Parlamento y el Consejo de 27 de abril de 2016 que excluyen de su ámbito de aplicación la información que no contenga datos de personas identificadas o identificables o que hayan sido hechas anónimas mediante un procedimiento específico, dirigido expresamente a facilitar el ulterior manejo de la información de que se trate.

En todo caso, como pone de manifiesto el propio RGPD en sus Considerandos 26 y siguientes, los principios de la protección de datos recogidos en su artículo 5¹⁶ deben aplicarse a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable sin que sean de aplicación, a sensu contrario, a los datos convertidos en anónimos. Lo que, por lo tanto, permite autorizar que se puedan manejar aquellos expedientes que se sometan a un proceso de «seudonimización», que impida al tercero que acceda al conocimiento de aquellos documentos en los que se encuentran insertos datos personales, identificar a la persona titular del dato, incluso a través del empleo de información adicional a su alcance. Por consiguiente, no basta con someter la información de que se trate a un proceso de anonimación (como, por ejemplo, sería el de sustituir el nombre de una persona por un seudónimo o un código); si no que han de considerarse todos los medios que, desde una perspectiva lógica, pueda emplear el solicitante de la información para identificar de modo directo o indirecto a la persona física involucrada. Para determinar si existe una probabilidad cierta de que se empleen instrumentos adicionales para identificar a un particular, deben considerarse todos los factores objetivos, como el coste

16 El artículo 5 RGPD alude a los principios de: 1) licitud, lealtad y transparencia; 2) limitación de la finalidad; 3) minimización de datos; 4) exactitud; 5) limitación del plazo de conservación; 6) integridad y confidencialidad; y, por último, 7) responsabilidad proactiva, que resulta ser la garantía del cumplimiento por el responsable del tratamiento de todos los principios anteriores, en la medida en que esté en condiciones de demostrarlo.

organizativo, tecnológico y económico preciso, así como el tiempo que sería necesario para lograr la identificación, atendiendo tanto a cuál es la tecnología disponible en el momento del tratamiento como a cuáles son los avances tecnológicos que puedan acaecer en un tiempo razonable.

Y es que el empleo de la seudonimización en relación con los datos personales puede disminuir los riesgos para los interesados afectados y ayudar a los responsables públicos del tratamiento de datos a cumplir sus obligaciones de protección de los datos, a la vez, que permite la efectividad del ejercicio del derecho de acceso a la información pública por la generalidad de los ciudadanos. Se trataría de que la información adicional que permita la identificación de los titulares se mantenga por el responsable o encargado en condiciones estrictas de seguridad, De manera que, sin perjuicio de tener en cuenta todas las reglas limitativas en relación con datos personales identificados o identificables, la «seudonimización» constituye, teniendo en cuenta el contexto en el que se aplica, una vía cierta para viabilizar el ejercicio del derecho a saber; especialmente, claro está, en el supuesto de datos especialmente protegidos ya sea por su carácter especial, íntimo, relativo a la seguridad o actuaciones sancionadoras o penales.

En este punto, por último, destaco las consideraciones realizadas por la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en su Sentencia de 25 de marzo de 2021, FJ 2º, Ar. 1666/2021, sobre si la labor de anonimización de un expediente supone un proceso de reelaboración del artículo 18 LTAIP, lo que en definitiva permitiría justificar cualquier denegación de acceso a información que precisara de este tipo de tareas que serán objeto de examen en el apartado V del presente artículo, a propósito de la exposición de la jurisprudencia más reciente sobre el tema.

4. La formulación de criterios conjuntos de actuación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con la Agencia Española de Protección de Datos a propósito de la interpretación del artículo 15 LTAIP

Siguiendo la estela de la Disposición Adicional 5ª, ya citada, de la LTAIP que contemplaba la posibilidad de que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) cooperara con la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) respecto de la posible formulación conjunta de «criterios de actuación» que sirvieran de guías al conjunto de operadores jurídicos y a los ciudadanos, en general, en el ejercicio de su derecho de acceso a la información

pública para la aplicación en sus justos términos del artículo 15 LTAIP que prevé el supuesto de que la información requerida afecte a datos de carácter personal, los mencionados organismos con la debida diligencia ha procedido ya a aprobar un amplio catálogo de recomendaciones que cubren con solvencia los principales retos que plantea la aplicación del referido precepto.

A mediados del año 2015, ambas Entidades públicas independientes, acordaban una serie de criterios básicos, necesarios para sentar las bases de una aplicación uniforme y armónica del artículo en cuestión, evitando de este modo una más que probable cascada de reclamaciones contra las resoluciones denegatorias adoptadas, en cada caso, por los órganos competentes para autorizar el acceso a la información solicitada; que, además, según el acento que se pusiera en la búsqueda de una eventual infracción normativa, podrían dirigirse alternativamente contra una u otra Autoridad Administrativa independiente.

Así, en fecha 24 de junio de 2015, el CTBG y la AEPD adoptaron «*criterios de actuación*» conjunta sobre el «*Alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc... y las retribuciones de sus empleados o funcionarios*». En principio y con carácter general, la información referida a la RPT, catálogo o plantilla orgánica, con o sin identificación de los empleados o funcionarios públicos ocupantes de los puestos, se consideran datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano de modo que, conforme al artículo 15, número 2, de la LTAIP, 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, se concederá el acceso a la información.

Igualmente, en dicha fecha, se adoptó otro criterio de interpretación conjunto relativo a la «*aplicación de los límites del derecho de acceso*» en el que, tras describir el proceso sistemático de ponderación del que parte del artículo 15 LTAIP sobre protección de datos contenidos en la información pública, pasan posteriormente a valorarse los límites generales previstos en su artículo 14. Sin embargo, indica que la concurrencia de una de las circunstancias previstas en este último precepto ('límites'), no supone la exclusión automática del derecho de acceso, sino que ha de procederse a una evaluación precisa de posibles efectos lesivos ('*test de daños*') así como del interés público subyacente en su aplicación.

En cualquier caso, conviene resaltar que el proceso intelectual de aplicación de los mencionados artículos 14 y 15 LTAIP comprende las siguientes etapas sucesivas que ha de llevar a cabo, en cada caso, el operador jurídico actuante, condición que reúne tanto la persona que solicita la información pública, a los efectos de llevar a cabo una ponderación prospectiva de su petición, y para valorar a posteriori la resolución que se le notifique; como la Autoridad Pública competente para resolver la instancia o, también, como último grado en vía administrativa, el CTBG a nivel estatal¹⁷. Así, ha de escrutarse, en primer lugar, si la información pública que se reclama contiene datos de carácter personal tal y como se encuentran definidos en la actualidad en el artículo 4.1) RGPD.

A continuación, ha de valorarse si se trata de datos personales especialmente protegidos lo que, de conformidad con la legislación actual, contenida en los arts. 9 y 10 RGPD, supone que se incluyan dentro de la categoría especial de datos personales.

Dentro de dicha categoría, ha de distinguirse según estemos ante el tratamiento de datos que revelen la filiación política, sindical, religiosa o ideológica del interesado, que requerirán en todo caso consentimiento expreso y por escrito del afectado salvo que éste los haya revelado voluntariamente con anterioridad. O bien referidos al origen étnico, a la salud, a la vida u orientación sexual de la persona afectada; o también relativos a infracciones penales y administrativas del afectado, respecto de los que también resulta preciso el consentimiento expreso de su titular.

En el supuesto de que no estemos ante datos personales de categoría especial, ha de determinarse si se trata de datos meramente identificativos relativos a la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano o de la entidad pública de que se trate. Procediendo, en tal caso, a facilitar la información solicitada, salvo que la protección de tales datos personales deba prevalecer o sea necesario para el ejercicio de un derecho constitucional (así, por ejemplo, sería el caso de los funcionarios integrados en las unidades encargadas de la seguridad pública o el supuesto de un empleado que estuviera protegida por motivos de terrorismo).

¹⁷ Análisis moderado por la aplicación de la normativa posterior sobrevenida representada tanto por el RGP 2016/679 del Parlamento y del Consejo de 27 de abril de 2016 como por la LOPDYDG 3/2018, de 5 de diciembre. E igualmente por el contenido del Criterio de Interpretación conjunto del CTBG y la AEPD 1/2020, de 5 de marzo, sobre Información pública referida al personal que ocupa o ha ocupado un puesto de carácter eventual en la Administración General del Estado y a la aplicación del art. 19.3 LTAIP.

Para el caso de que no estemos ante datos meramente indicativos referidos a la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano o entidad pública, habrá que proceder a la ponderación suficientemente motivada, prevista en el artículo 15.3 LTAIP entre el interés público en la publicidad de la información y el derecho de las personas cuyos datos aparezcan en el expediente administrativo; considerando especialmente la necesaria protección de sus datos personales.

Y llegados a este punto, es decir, una vez realizada la ponderación de intereses y derechos del artículo 15 LTAIP, procede, en caso afirmativo, la aplicación del artículo 14 LTAIP que obliga al operador jurídico concernido a evaluar a la luz de los límites señalados en el precepto, cuál ha de ser la solución más conveniente para el interés público, teniendo en cuenta que la mera concurrencia de un límite no es motivo suficiente ni automático para su denegación. Se exige, en todo caso, que la denegación por existencia de un límite se encuentre basada en la protección concreta de un interés racional y legítimo. De manera que, por consiguiente, ha de tratarse de evitar un daño específico, identificado y graduable; el cuál no puede partir de la exclusión apriorística de todo un sector de la actividad administrativa. Para ello se procederá a realizar un '*test de daños*' que balancee la posible lesión al interés público específico concurrente con el interés también público de facilitar la información a los ciudadanos de modo proporcionado y justificado, lo que evidentemente, puede resultar en reservas parciales.

El último de los criterios interpretativos conjuntos adoptados por el CTBG y la AEPD, hasta el momento, y que, junto con los dos del año 2015, alcanza mayor relieve, es el relativo al personal que ocupa o ha ocupado un puesto de carácter eventual en la Administración General del Estado y a la interpretación que ha de dársele al artículo 19.3 de la LTAIP referido a la articulación del trámite de audiencia en la tramitación de una petición de acceso a la información pública. Por lo demás, la interpretación conjunta se hace eco, como no podía ser de otro modo, de los cambios legislativos acaecidos en el campo de la protección de datos y, en este sentido, hace mención expresa de la Disposición Adicional 2ª de LOPDYDG que señaladamente somete el cumplimiento de las obligaciones de acceso a la información pública y de publicidad activa del conjunto de Entidades del sector público a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 y la propia Ley Orgánica.

Pues bien, las directrices que emanan del Acuerdo conjunto, de fecha 5 de marzo de 2020, se orientan en el sentido de recordar, en cuanto al acceso a in-

formación que haga referencia a datos personales de quien ocupe o haya ocupado puestos de carácter eventual, las directrices ya señaladas en el criterio CI/001/2015, de 24 de marzo, destacando que pueden apreciarse circunstancias de especial protección del interesado a la hora de realizar la ponderación entre el interés público en la divulgación y de los derechos de los particulares del artículo 15.3 LTAIP, como sería el caso de que el interesado sea víctima de violencia de género lo que exige una especial garantía de su identidad. A lo anterior, añado que se expone con cierto detalle el alcance y sentido del trámite de audiencia a los interesados previo a la adopción de la decisión, contenido en el artículo 19.3 LTAIP. Considerando que, en el caso de que estemos antes datos especialmente protegidos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas en los que se exige consentimiento expreso y por escrito del interesado (salvo que una ley lo autorice o el propio afectado haya revelado su contenido), si el titular no comparece y no realiza alegaciones no habrá prestado su consentimiento por lo que la resolución ha de ser negativa. Mientras que, en el resto de los casos, haya o no alegado el interesado durante el trámite de audiencia, la unidad administrativa competente ha de realizar un juicio de valoración de hasta que punto el interés público en dar acceso a la información ha de prevalecer sobre los derechos de los ciudadanos.

5. Examen jurisprudencial de la protección de datos personales en relación con las peticiones de acceso a la información pública

A. La jurisprudencia más destaca del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

La jurisprudencia tanto europea como española ha ido resolviendo litigios en los que, bien de modo principal o como cuestión conexa, se abordaba la el supuesto de hasta qué punto podía facilitarse información por un Organismo público a petición de terceros o ponerse a disposición de los ciudadanos cuando el mismo contenía datos personales no meramente indicativos o respecto de los cuales el interesado había mostrado incluso su oposición expresa.

A este respecto, cabe mencionar , en primer término, la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de noviembre de 2007 *Bavarian Lager vs Comisión*, asunto T-194/04 que fue anulada por la Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 29 de junio de 2010, en el asunto C-28/08 (TJCE 2010\199), que resuelve un supuesto en el que entran

en conflicto el derecho de acceso del público a los documentos de la Comisión Europea en relación con la protección de datos personales.

La empresa '*Bavarian Lager*' fue constituida el 28 de mayo de 1992 con el propósito de importar cerveza alemana destinada principalmente a los establecimientos de despacho de bebidas alcohólicas del Reino Unido ubicados en el norte de Inglaterra. No obstante, no logró vender su producto como esperaba. El motivo estribó en que la mayoría de los propietarios de negocios de despacho de bebidas alcohólicas del Reino Unido se encontraban sometidos a contratos de compra en exclusiva con empresas cerveceras, que les obligaban a adquirir la cerveza de determinada marca. Existía una normativa específica al respecto -la *Supply of Beer (Tied Estate) Order 1989*- que, sin embargo, dada su regulación, no se aplicaba en la mayoría de los contratos de suministro de cerveza a los pubs ingleses. Esta disposición era conocida con el sobrenombre de "*Guest Beer Provision*" ("GBP").

Considerando que la GBP representaba, en la práctica, una medida de efecto equivalente a una limitación cuantitativa a la importación y, por consiguiente, vulneradora del artículo 30 TCE, '*Bavarian Lager*' presentó una denuncia ante la Comisión que decidió iniciar el procedimiento por incumplimiento contemplado en el artículo 169 TCE contra el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Con tal motivo, miembros de la Dirección General "Mercado Interior y Servicios Financieros" de la Comisión, del Ministerio de Comercio e Industria del Reino Unido y representantes de la '*confédération des brasseurs du marché commun*' mantuvieron un encuentro el 11 de octubre de 1996. La empresa había solicitado participar en la mencionada cita, a través de un escrito de 27 de agosto de 1996, pero la Comisión denegó su solicitud; y, posteriormente, le impidió conocer el nombre de 6 asistentes a la reunión que no habían otorgado de manera expresa su consentimiento a la difusión de dicha información.

Ante la negativa, la empresa '*Bavarian Lager*' formuló una petición con arreglo al artículo 7.2, del Reglamento núm. 1049/2001, mediante correo electrónico de 9 de febrero de 2004, con el propósito de acceder al acta completa de la reunión de 11 de octubre de 1996, que incluyese los nombres de todos los participantes. La Comisión europea, sin embargo, resolvió negativamente la solicitud apoyándose en que el Reglamento núm. 45/2001 se aplicaba a la solicitud de divulgación del nombre de los participantes excluidos. Afirmaba que la empresa importadora no había demostrado ningún objetivo expreso y legítimo, ni la necesidad de tal divulgación por lo que no se cumplían los

requisitos del artículo 8 de dicho Reglamento y debía aplicarse la excepción prevista en el artículo 4.1.b), del Reglamento núm. 1049/2001. La Comisión añadió que incluso, aunque no se aplicasen las normas sobre protección de datos personales, podía, no obstante, negarse a divulgar los demás nombres en virtud del artículo 4.2 del Reglamento núm. 1049/2001 para no poner en peligro su capacidad de realizar investigaciones.

Pues bien, la Sentencia de la Gran Sala corrigió la previa Sentencia de instancia que anulaba la decisión controvertida y permitía el acceso a la información instada, al entender que hubo una interpretación errónea de la excepción prevista en el art. 4. 1 b) del Reglamento (CE) núm. 1049/2001 que tiene en cuenta únicamente el art. 8 CEDH y deja sin efecto el art. 8. b) del Reglamento núm. (CE) 45/2001 que obliga al receptor de la transmisión de datos personales a acreditar que su divulgación resulta necesaria y el art. 18 que prevé que el interesado pueda oponerse al tratamiento de sus datos fundándose en motivos imperiosos y legítimos derivados de su situación personal. Y es que estamos ante reglas básicas de la normativa de protección de datos, por lo que la interpretación del Tribunal de Instancia rompía la ponderación que el Legislador de la Unión ha querido imponer entre los dos Reglamentos aludidos (los Reglamentos CE núm. 1049/2001, sobre acceso del público a los documentos de las instituciones europeas, y CE 45/2001, sobre protección de datos).

No obstante conviene destacar que en la posterior Sentencia de la Sala 2ª de Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 16 de julio de 2015, en el asunto '*ClientEarth y Pesticide Action Network (PAN Europe) contra la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, AESA*', (STJUE 2015\315) procedió a la estimación del recurso de casación por vulneración del art. 8 b) del Reglamento núm. 45/2001, pero esta vez, porque dicho precepto contempla la excepción de divulgar datos personales si se demuestra su necesidad. Por consiguiente, en esta ocasión, consideró que hubo un error del Tribunal General; pero en sentido opuesto, esto es, al no entender relevante el argumento esgrimido por los actores de que el conocimiento de la información requerida resultaba obligado para asegurar la transparencia en el proceso de adopción de un acto que iba a tener trascendencia en el devenir del funcionamiento de un conjunto de operadores económicos. En particular, para apreciar hasta que punto cada uno de los expertos participantes había podido tener parte en la conformación de la decisión a través de las manifestaciones científicas que hubieran podido expresar.

En el ámbito del Tribunal de Estrasburgo, destaco la Sentencia de 6 de abril de 2021 (TEDH, Sección 4^a, Caso Liebscher versus Austria, TEDH 2021/45)¹⁸. El asunto en cuestión venía constituido por la oposición del demandante a que sus datos personales, obrantes en el acuerdo de divorcio, fueran inscritos de modo obligatorio en el Registro de la Propiedad; habiéndosele rechazado la presentación inicial de un mero extracto en el sólo se recogían los bienes inmuebles afectados y no la totalidad del documento.

El actor alegaba que el deber impuesto de presentar la totalidad del acuerdo de divorcio (como opuesto a un extracto de él), para transmitir a su exmujer su parte de una propiedad inmobiliaria, supuso una violación de su derecho a la protección de sus datos de carácter personal (recogidos en el artículo 8 CEDH). Además, consideraba contrario al artículo 13 CEDH en relación con el artículo 8 CEDH que el ordenamiento jurídico austriaco no previera ningún recurso efectivo ante una autoridad nacional a este respecto y que la negativa a transferirla vulneró su derecho a hacer uso de su propiedad (artículo 1 del Protocolo núm. 1).

El TEDH, ap. 31, en relación con el supuesto planteado, recordó como en numerosas ocasiones ha venido declarando que la protección de los datos de carácter personal tiene una importancia fundamental en el disfrute del derecho al respeto de la vida privada y familiar garantizado por el artículo 8 del Convenio. A este respecto, citó la STEDH de 25 de febrero de 1997, ap. 95 (Ar. 13/1997), en relación con los datos personales de salud, '*Z versus Finlandia*'; igualmente la STEDH, de la Gran Sala, de 27 de junio de 2017, ap. 138, '*Satakunnan Markkinapörssi Oy y Satamedia Oy contra Finlandia*', en la que el Tribunal afirmó que proporcionar detalles de los ingresos imponibles y no adquiridos de las personas, así como de sus activos netos imponibles, afectaba claramente a su vida privada. Dentro del ámbito bancario, en las SSTEDH de 7 de julio de 2015, ap. 51, '*M.N. y otros contra San Marino*', y de 22 de diciembre de 2015 '*G.S.B. contra Suiza*', ap. 51, el Tribunal mantuvo que la información relativa a cuentas bancarias, con independencia de su carácter sensible, contenía sin duda datos de carácter personal.

Y es que el citado artículo 8 del Convenio establece, a favor de las personas físicas, una suerte de «*autodeterminación informativa*», permitiendo a las mismas reclamar su derecho a la privacidad en lo que respecta a los datos

18 Vid. La Sentencia de la Sección 4^a del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 6 de abril de 2021 (Caso Liebscher versus Austria, TEDH 2021/45), especialmente, en sus apartados 31, 32, 68 y 69.

que, aunque neutrales, se recopilan, tratan y difunden de forma colectiva y de modo que sus derechos del artículo 8 puedan verse comprometidos. De manera que, el Derecho de los Estados miembros debe ofrecer protección adecuada para impedir que el empleo de los datos personales de los ciudadanos pueda servir para vulnerar las garantías que ofrece el citado artículo. El Tribunal considera que idéntico planteamiento cabía hacer en el presente asunto en el que un documento, que incluye datos sobre finanzas, ingresos y bienes de una persona, así como datos relativos a la custodia y el lugar de residencia de sus hijos, iba a ser recopilado en un registro oficial, donde sería accesible al público.

El Tribunal de Estrasburgo, por otra parte, en su ap. 68, entendió que los datos en cuestión eran de carácter personal pues los mismos incorporaban detalles sobre la partición de los bienes matrimoniales, el nombre y residencia de sus hijos menores y su ex-esposa; así como relativos al régimen custodia de los dos hijos menores de edad, el acuerdo sobre la pensión alimenticia y una relación completa de cuáles eran los activos e ingresos del demandante. De modo que, dado el contenido del acuerdo de custodia, el TEDH estimó que, en el asunto en cuestión, los tribunales austriacos deberían haber atendido la reclamación presentada por el actor asegurando el efectivo ejercicio del derecho a la privacidad que protege el artículo 8 del Convenio. Considerando igualmente que el asunto debería haber llegado al Tribunal Constitucional Austriaco en orden a forzar el cambio del marco legislativo representado por la Ley del Registro de la Propiedad (LRP); en el sentido de garantizar el efectivo cumplimiento de los mencionados derechos.

B. Jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa al acceso de datos en relación con el régimen especial de altos cargos de la Administración General del Estado.

En el ámbito español, entre la más reciente jurisprudencia sobre el tema, destaca la Sentencia de la Sección 3^a de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2022 (Ar. 834/2022, FJ 3^o) en la que se plantea el alcance de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en relación con el acceso a la información pública referida a la identificación de altos cargos que hubieran sido sancionados por no cumplir con sus obligaciones en el cargo. La Resolución judicial confirma la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 7^a, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, de 27 de mayo de 2020 (Ar. 905/2020).

En lo relativo a la posible vulneración por el CTBG del procedimiento para resolver la impugnación interpuesta por el afectado, recuerda, en línea con lo apuntado por la Audiencia Nacional, que los documentos que forman parte de un procedimiento sancionador, así como los datos personales incorporados al mismo, constituyen información pública accesible por los particulares en los términos previstos en la ley. Partiendo de esta premisa general y analizando los posibles límites legales al acceso a la información, se razona en la sentencia que, en la controversia examinada, debería tomarse en consideración lo dispuesto en el artículo 15.1, de la LTAIP, esto es, que el acceso a los datos personales relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor solo se podrá autorizar su acceso en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si el peticionario estuviera cubierto por una norma legal. Y lo anterior porque, en el litigio examinado, era de aplicación el 22.1 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (LRACAGE), que es una disposición con rango legal que habilita la identificación de los altos cargos que no han cumplido con su obligación de presentar las declaraciones exigidas por la propia ley.

Respecto de la aplicación al caso del artículo 15.3 LTAIP, entiende, de acuerdo con la Sentencia de la Sección 4^a de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2019 (Ar. 5216/2019) y coincidiendo con la apreciación del CTBG, que no procede al tratarse de datos del art. 15.1 LTAIP. A lo que añade que, aunque nos encontráramos ante un supuesto que requiriera la necesaria ponderación entre derechos, la regla sigue siendo la de conceder el acceso, salvo que la ponderación a la que se refiere entre el interés público de facilitar el acceso a la información y los derechos de los interesados imponga lo contrario. En el supuesto contemplado, existe una normativa que regula el acceso a la información solicitada de una manera específica y que, por lo tanto, es de aplicación con preferencia al régimen fijado en la LTAIP. Ley que, no obstante, resulta de aplicación supletoria. Y es que, como indicó expresamente el CTBG, el derecho a conocer las infracciones, que en materia de conflictos de intereses se hayan cometido y de las sanciones que hayan sido impuestas a los titulares de Altos Cargos que no hayan cumplido sus obligaciones, identificando a sus responsables así como las comunicaciones efectuadas con ocasión del cese, prevalece sobre la protección de datos personales, ya que, como razona la propia LTAIP, sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a conocimiento

de los particulares, cuando la sociedad pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios funcionan los poderes públicos podremos hablar del comienzo de un modelo en el que las instituciones empiezan a responder a una ciudadanía participativa que demanda la diligencia en la actuación pública.

Nos encontramos que el alto cargo, por la responsabilidad que conlleva y la relevancia de las funciones que desempeña, sólo puede ser ejercido por personas que respeten el cuadro jurídico que regula el desarrollo de su actividad y con las máximas condiciones de transparencia, legalidad y ausencia de conflictos entre sus intereses privados y los inherentes a sus funciones públicas. En estas condiciones, el acceso a la información pública, consistente en la identidad del alto cargo que no ha cumplido con las obligaciones relativas a las declaraciones de actividades económicas y a la declaración de bienes y derechos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, LREACAGE, debe prevalecer ante su derecho a la protección de datos. En el supuesto analizado, además, se da la circunstancia de que la información solicitada se encontraba ya publicada en el BOE y, además, la Oficina de Conflicto de Intereses facilitó a la peticionaria dos enlaces a través de los cuales podía acceder a dicha información, en plena conformidad con la normativa que regulaba su publicidad. De modo que, la especialidad del objeto de la información interesada imponía caracteres específicos a la resolución del caso.

C. Recientes resoluciones judiciales del Tribunal Supremo en relación con la posibilidad de conocimiento de información pública en los ámbitos bursátil y de personal de la Administración tributaria

Otra de las recientes resoluciones judiciales que abordan la cuestión de la posible colisión entre el derecho de acceso a la información pública y la necesaria protección de los datos personales involucrados la constituye la Sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022 (Ar. 1769/2022, FF.JJ. 1º y 4º) denegatoria del recurso de casación contra la previa Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de octubre de 2020 dictada en apelación y referida a las garantías de protección de datos en el ámbito bursátil.

El litigio, que versa sobre una solicitud de levantamiento de confidencialidad, tuvo su origen en la petición de un particular dirigida a la CNMV solicitando información en relación con un expediente sancionador por infracción

muy grave instruido contra DP y que concluyó con la imposición de sanción que fue declarada firme el 15 de noviembre de 2018 y publicada en el BOE del 27 de noviembre de 2018. Se pedía la copia íntegra de todos y cada uno de los documentos que obraban en el expediente sancionador; subsidiariamente la propuesta de resolución de la CNMV, los escritos de alegaciones presentados en trámite de audiencia y las ulteriores resoluciones definitivas; o, para el supuesto de que no fuera posible acceder a la referida información, el conocimiento parcial de la información previa supresión de las partes afectadas por los límites aplicables. Sin embargo, mediante decisión de la CNMV se desestimó el acceso a la información solicitada fundándose en los dos argumentos siguientes.

En primer término, al considerar que el acceso de terceros a la documentación que obra en poder de la CNMV ha de realizarse de acuerdo con el régimen jurídico específico contenido en el Texto Refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, y su Reglamento de régimen interior, sin que fuera de aplicación la LTAIP en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional 1ª de esta última norma. Y lo anterior por considerar que la información obtenida o elaborada por la CNMV en el ejercicio de sus funciones referidas a la supervisión e inspección tiene un carácter reservado y confidencial y se encuentra protegida por el deber de secreto previsto en el art. 248 LMV; no pudiendo ser divulgada a ninguna persona o autoridad, salvo en los supuestos exceptuados en ese mismo precepto. No encontraríamos pues ante una legislación especial que impide a los particulares el conocimiento del contenido de los expedientes sancionadores, limitando su difusión a la publicación en un registro de las sanciones impuestas en los últimos cinco años por la comisión de infracciones graves y muy graves, de conformidad con el art. 238 LMV.

En segundo término, y con carácter subalterno, para caso de que se estimara aplicable la Ley de Transparencia, porque en virtud de lo dispuesto en el art. 15.1 párrafo segundo LTAIP sería exigible el consentimiento expreso del interesado sancionado para que el peticionario pudiera conocer los datos relativos al expediente sancionador.

Pues bien, frente al planteamiento expuesto de la CNMV, el Tribunal Supremo recuerda que resulta acertado considerar, como uno de los pilares en materia bursátil, que el correcto desempeño de la actividad de control realizada por las autoridades de supervisión sobre los mercados financieros y el intercambio de información entre las autoridades de los diferentes Estados

miembros exige que tanto las empresas supervisadas como las autoridades competentes puedan confiar que la información confidencial proporcionada se mantendrá reservada frente a terceros, con las únicas excepciones contempladas en la legislación sectorial.

De esta manera, tanto la Directiva 2004/39/CE, del Parlamento y del Consejo de 21 de abril de 2004 (MIDIF I en su artículo 54), como la posterior Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 (MIDIF II en su artículo 76), obligan a las autoridades de supervisión y a su personal a que guarde un riguroso deber de secreto en relación con la información confidencial que puedan recibir en el ejercicio de sus funciones.

Y en este sentido se manifiesta igualmente la STJUE de 12 de noviembre de 2014 (asunto Altamann, C-140/13 (Ar. 440/ 2014), al afirmar que “la falta de dicha confianza comprometería la buena transmisión de la información confidencial necesaria para el ejercicio de la actividad de supervisión”. Ello con la finalidad de proteger no solamente a las empresas directamente afectadas, sino también el normal funcionamiento de los mercados financieros de la Unión; de manera que el artículo 54.1 de la Directiva 2004/39 impone, como regla general, la obligación de guardar secreto profesional. De lo cual se deduce una prohibición general de facilitar información confidencial sin más excepciones que las expresamente contempladas en el artículo indicado.

No obstante, ha de tenerse en cuenta que, como precisa la STJUE de 19 de junio de 2018, Gran Sala, asunto Baumeister C-15/16 (Ar. 139/2018), la dicción literal del artículo 54 de la Directiva 2004/39, se refiere repetidamente a “*información confidencial*” y no a la información sin más; lo que conduce a que deba diferenciarse entre la información confidencial y otra clase información de que las autoridades competentes dispongan en el desempeño de su actividad. Por consiguiente, ha de tenerse en cuenta que tanto las Directivas mencionadas como la jurisprudencia que las interpreta, y por añadidura el art. 248 LMV, tan solo establecen la prohibición de divulgar la “*información confidencial*”, y, por lo tanto, no resulta extensiva a la restante información que manejen estas autoridades.

Se planteaba por lo tanto si el contenido del expediente sancionador objeto de la controversia tenía carácter confidencial lo que no había sido propiamente declarado en relación con el caso, dado que el CTBG se limitó a ordenar la retroacción de actuaciones a fin de que el interesado pudiera participar en el procedimiento formulando alegaciones en el trámite de audiencia. Sin embargo, cabe resaltar que, en última instancia, el caso examinado puso

de manifiesto la aplicación preferente de la legislación especial en el ámbito bursátil -con arreglo a la disposición adicional 1ª LTAIP- ya que ésta, dada la relevancia del control de la información manejada, cuenta con una consolidada y restrictiva normativa en relación con la posible difusión ulterior de información recopilada por las Autoridades de supervisión. No obstante, como puso de manifiesto la Sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 29 de diciembre de 2020 (Ar. 5575/2020, FFJJ. 3 y 4) ha de tenerse en cuenta que la LMV, si bien recoge disposiciones sobre la confidencialidad de ciertas informaciones y otros aspectos, *“no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información en materias en las que no se encuentren protegidas por la confidencialidad”*. En esta ocasión, por el contrario, tanto el Juzgado de instancia como la Audiencia Nacional habían considerado que procedía el acceso a la información solicitada, una vez excluida aquella información o datos de carácter confidencial pues se trataba, en suma, de una sanción impuesta en el año 2012, en la que concurría la circunstancia de que la propia entidad bancaria afectada, el Banco Popular, había divulgado los datos a través de su Informe de Gestión del año 2016.

Por otra parte, dentro ya del ámbito laboral-tributario, destaco la doctrina que emana de la Sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2020 (Ar. 4420/2020, FFJJ 4º y 5º) que vino a resolver un litigio planteado por la Junta de Personal de la Delegación de la AEAT en Valencia a la que se le denegó la solicitud de información que formuló sobre el catálogo de puestos de trabajo de la propia Delegación.

La resolución judicial estimó el recurso de casación contra la Sentencia de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que había dictado la Sentencia de fecha 21 de marzo de 2019 confirmando la Sentencia de instancia y estableciendo como doctrina jurisprudencial las siguientes afirmaciones sustantivas.

En primer término, que las previsiones contenidas en la LTAIP, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional 1ª, en lo relativo al régimen jurídico para al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que han de seguirse tan solo quedan apartadas, actuando en tal caso como normativa supletoria, cuando otra disposición legal haya previsto un régimen jurídico determinado y peculiar de acceso a la información en un ámbito concreto.

Lo anterior comporta que otra norma de rango legal establezca una regulación propia y detallada que nos lleve a concluir que nos encontramos ante una regulación preferente por las peculiaridades que existen en un determinado sector, actividad o materia, generándose una normativa autónoma respecto de los sujetos legitimados o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.

El art. 40.1 del Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, por el que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), no contiene una regulación propia y alternativa que relegue el régimen general de acceso a la información contenido en la LTAIP, ni restringe o condiciona el conocimiento que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas a los empleados que representan y la información que les incumbe.

Que el artículo 19.3 LTAIP, relativo al trámite de audiencia, no resulta de aplicación cuando por parte de la Junta de Personal se reclama de la Administración la documentación existente sobre el Catálogo de los puestos de trabajo ocupados por los funcionarios a los que representa; no siendo por consiguiente exigible la instrumentación de dicho trámite a los funcionarios que ocupan tales puestos de trabajo. A este respecto, cabe recordar que la Junta de Personal de la AEAT de Valencia solo solicitó datos meramente profesionales, referidos a los puestos de trabajo y que se ceñían a los funcionarios que ocupaban tales puestos.

En tal sentido, recuerda la Sentencia que el artículo 15.1 b) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP), establece que las relaciones de puestos de trabajo incluirán, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los mismos; los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y el régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral. Añadiendo, además, el citado artículo 15.3 que las relaciones de puestos de trabajo serán públicas.

De otra parte, ha de considerarse, que el artículo 15.2 LTAIP prevé con alcance general, salvo que haya de prevalecer la protección de derechos constitucionales del interesado, incluido el de la protección de sus datos personales, que se concederá el acceso a la información que contenga datos meramente indicativos referidos a la organización, funcionamiento y tareas públicas del órgano.

Pues bien, teniendo en cuenta los antecedentes del caso y lo dispuesto, respectivamente, en los artículos 15 de la LMRFP y LTAIP, la interpretación para el caso del artículo 19.3 LTAIP, según el cual, “si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas”, lleva a concluir que dicho trámite no resultaba necesario.

Conviene, además, traer aquí a colación el Criterio Interpretativo CI/1/2015, de 24 de junio de 2015 del CTBG y de la AEPD sobre el alcance de las obligaciones de órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs), catálogos, plantillas orgánicas, etc, y las retribuciones de sus empleados o funcionarios, conforme al cual, con carácter general, la información referida a la RPT, catálogo o plantilla orgánica, con o sin identificación de los empleados o funcionario públicos ocupantes de los puestos, se califican como datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, De modo que, conforme al artículo 15.1 LTAIP, salvo que en el supuesto concreto examinado prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación, habrá de permitirse el conocimiento de la información.

Precisamente, sobre dicho Criterio Interpretativo, se pronunció igualmente la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de diciembre de 2019 (Ar. 5216/2019, FJ 4º), en la que examinó la obligación del Tribunal de Cuentas de facilitar a representantes de la “*Fundación Ciudadana Civio*” el nombre, cargo, fecha de nombramiento, fecha de cese y retribuciones anuales de los trabajadores eventuales que prestaron servicios entre los años 2010 y 2018. Siendo así que el Presidente del Tribunal de Cuentas, mediante decisión de 11 de mayo de 2018, acordó permitir el acceso a la información pública solicitada excepto el “nombre de las personas que desempeñan o han desempeñado puestos de jefe/a de la Secretaría y de Secretario/a Adjunto/a de la Presidencia, de las Presidencias de Sección, de los/las Consejeros/as y del/de la Secretaría General”.

Pues bien, el Alto Tribunal consideró que, dadas las circunstancias del caso, el acceso a la información pública consistente en la identidad del personal que desempeñó los puestos de secretaría indicados en el Tribunal de Cuentas debía prevalecer sobre su derecho a la protección de datos. Y lo an-

terior por cuanto era evidente el interés público subyacente en la petición de la información solicitada, conforme al art. 105 b) CE, pues los puestos de trabajo que ocuparon fueron públicos; siendo su nombramiento y revocación libres; y , además, relevantes la autoridad y función constitucional del Organismo en el que prestaron sus servicios.

Por consiguiente, en este segundo supuesto, en la disyuntiva entre aplicar la normativa general y una supuesta normativa especial en relación con el derecho de acceso a la información pública, el Tribunal Supremo se decanta por la aplicación directa de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ante la falta de consistencia del régimen específico que, supuestamente, invalidaría la efectividad del acceso a los documentos expresamente demandados.

D. La delimitación más precisa del concepto de reelaboración de la información versus la tarea de anonimización.

Por último, también merecen resaltarse las consideraciones realizadas por la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en su Sentencia de 25 de marzo de 2021, FJ 2º, Ar. 1666/2021, sobre si la labor de anonimización de un expediente supone un proceso de reelaboración del artículo 18 LTAIP, lo que en definitiva permitiría justificar cualquier denegación de acceso a información que precisara de este tipo de tareas. Pues bien, señala el Tribunal a este respecto que no puede confundirse el establecimiento de restricciones al acceso a la información pública, como la supresión o anonimización de los datos que impidan la identificación de las infraestructuras de ferrocarriles consideradas estratégicas (incluidas, por lo tanto, en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas a las que les resulte de aplicación la confidencialidad prevista para el contenido de dicho Catálogo por el art. 4.3 del RD 704/2011, de 20 mayo), como en el supuesto del litigio examinado, con un caso de reelaboración de la información pública.

El Tribunal Supremo declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado en defensa de la posición representada por el Ministerio de Fomento contra la Sentencia dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional el 23 de diciembre de 2019, sobre acceso a la información pública en materia de inspecciones de puentes de ferrocarril. Y es que las restricciones de acceso decididas en la sentencia impugnada de la Audiencia Nacional tenían su apoyo en el límite al derecho a saber establecido en el artículo 14.1.d) LTAIP referido a

que la información suponga un perjuicio para la seguridad pública, vinculado al artículo 16 de la misma ley, que contempla la posibilidad de que el acceso sea parcial, previa supresión de la información afectada por el límite, mientras que la necesidad de reelaboración de la información pública constituye un caso de inadmisión a trámite de las peticiones del artículo 18.1 de la LTAIP, que es independiente de cuál sea el contenido objeto de las mismas.

Completa lo anterior la directriz que ha establecido el CTBG, al amparo del artículo 38.2 de la LTAIP, en su criterio interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, para que sirva de guía a la hora de contestar a las solicitudes de acceso; así como para que el ciudadano pueda prever anticipadamente la resolución de las reclamaciones que ante el mismo se interponen, que mantiene que los casos de supresión, disociación o anonimización de la información, previstos respectivamente en los artículos 15.4 y 16 de la LTAIP, aunque comportan de manera tácita una tarea a realizar por el personal de la unidad administrativa que gestiona el expediente administrativo, no puede entenderse como un proceso de reelaboración.

Por consiguiente, la resolución judicial, coincidiendo con el criterio forjado por la CTBG, aclara cual es el alcance propio del concepto de reelaboración que se vincula con la petición inicial del interesado, con independencia de cuál sea el contenido de la información solicitada, mientras que la tarea de anonimización procede cuando, una vez que atendidas las circunstancias del caso, la Administración competente considera que resulta factible facilitar la documentación solicitada mediante la eliminación de las referencias que hagan identificable a los sujetos a los que dicha información se refiere.

6. Conclusiones

La protección de datos personales constituye uno de los más relevantes límites a la hora de ejercer el derecho de acceso a la información pública. La tradicional separación normativa de los dos ámbitos de regulación, el de la información pública y el de la protección de datos, resultó superado con la regulación contenida en el artículo 15 LTAIP. No obstante, dicho artículo abrió no pocas incertidumbres en torno a su aplicación en los diferentes supuestos que plantea, teniendo en cuenta la enorme variedad de casos y circunstancias que podían presentarse.

Para superar la ambigüedad que pueda surgir en la adecuada comprensión de dicho precepto y dotar de seguridad jurídica al ejercicio efectivo por los

ciudadanos del derecho de acceso a la información pública en casos en los que resultan implicados datos personales de terceros, la disposición adicional 5ª LTAIP previó, como mecanismo superador de posibles conflictos que pudieran plantearse entre el CTBG y la AEPD, la elaboración de Criterios Interpretativos conjuntos en relación con la aplicabilidad del artículo 15 LTAIP y cuestiones conexas que pudieran suscitarse. Pues bien, desde el año 2015, ambas Autoridades Independientes procedieron a sentar las bases para una interpretación global y armónica de las reglas contenidas en el precepto legal, resultando de especial relevancia las aprobadas inicialmente, por su propósito de definir las líneas maestras a seguir por los operadores jurídicos en el proceso de instancia que permitiera el acceso a la información pública que, en cada caso, fuera de interés.

La justicia europea y española, en este ámbito, cuentan ya con una relevante jurisprudencia que va perfilando el alcance de los diferentes conceptos que maneja el artículo 15 tales como el de datos meramente indicativos, la noción de datos especialmente protegidos, la ponderación entre el interés público en el acceso a la información pública y los derechos constitucionalmente protegidos del interesado, comenzando por el propio derecho a la protección de sus datos personales.

La procedencia del efectivo ejercicio del derecho a saber, en casos en los que resultan implicados datos personales, suele vincularse a la determinación de hasta qué punto resulta exigible el trámite de audiencia previa de los terceros afectados, contemplado en el artículo 19 LTAIP. Lo que no parece ser necesario en el supuesto de que se trate de datos meramente indicativos, salvo que concurren circunstancias especiales o lo exija una normativa específica. Pero que puede, en algún caso, dar lugar a la retroacción de actuaciones.

En todo caso, los datos de carácter personal constituyen una primera línea de examen para el operador jurídico que, una vez superada, obliga en su caso a valorar la posible aplicación de amplio listado de límites previstos en el artículo 14 LTAIP, lo que, en última instancia, obliga nuevamente a realizar una nueva valoración del conjunto de circunstancias, derechos e intereses públicos y privados para ver, si en atención a la totalidad de elementos presentes, resulta factible acceder a la petición instada por el particular.

Finalmente, conviene resaltar que la regulación de la LTAIP tiene un carácter troncal y horizontal constituyendo la base sobre la que articular el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Existen, no obstante, sectores determinados de la actividad administrativa (como el bursátil o el

bancario) en el que la normativa propia y específica puede llegar a desplazar, en determinados aspectos del tratamiento de datos personales, la regulación general sobre transparencia que, en tal caso, pasa a desempeñar una función supletoria y de complemento de la regulación especial.

7. Bibliografía

- EMBED IRUJO, Antonio, “*El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos. Algunas reflexiones en las vísperas de su consagración definitiva*”, en Varios Autores, la Protección Jurídica del ciudadano. Estudios en Homenaje al Profesor Jesús González Pérez, Tomo I, Civitas, Madrid, 1993, p. 732 y ss.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Sebastián, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, 1997, Madrid, p. 105;
- GUICHOT REINA, Emilio, *Acceso a la información en poder de la Administración y protección de datos personales*, Revista de Administración Pública número 173, 2007, pp. 408 y 434 y ss.
- MIR PUIGPELAT, Oriol, de la Universitat Pompeu Fabra, en su «*Recensió a la obra de los dos citados autores el derecho de acceso a la información pública*», Tirant lo Blanch, 2020, recogida en la Revista de Administración Pública número 215, mayo-agosto 2021, p. 348.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 165 y 166.
- PIÑAR MAÑAS, José Luis, *Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública. Algunas reflexiones en torno al Derecho de Acceso en la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Revista Catalana de Dret Públic número 49, 2014, p. 16.

