



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno



## CRITERIO INTERPRETATIVO

N/REF: CI/002/2016

FECHA: 5 de julio de 2016

**ASUNTO: Información relativa a las agendas de los responsables públicos**

### 1. Antecedentes

En fecha reciente se han formulado ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno diversas reclamaciones, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), referidas a la denegación, por parte de diversos sujetos obligados por dicha Ley, del acceso a información relacionada con las reuniones celebradas por miembros del Gobierno, altos cargos o empleados públicos y la identificación de quienes asistieron a las mismas. En unos casos, la información solicitada se refería únicamente a los datos relacionados con el cargo o posición de los asistentes dentro de su organización mientras que en otros incluía también la identificación de los mismos mediante sus nombres y apellidos, en tanto representantes de la Administración por razón de su cargo o de entidades de carácter privado en su calidad de representantes o personal del equipo de dirección.

La problemática planteada por estas reclamaciones es compleja y afecta a diversas cuestiones que exceden el ámbito del caso concreto por lo que, a efectos de resolver los procedimientos ya iniciados y los de similar naturaleza que puedan plantearse en el futuro, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) han considerado conveniente formular un criterio de interpretación uniforme que solvente de modo adecuado los casos planteados y permita a los distintos órganos, organismos y entidades públicas competentes en materia de acceso a la información pública aplicar una solución unívoca y coherente a las solicitudes o reclamaciones que deban resolver.

### 2. Justificación de la emisión de un criterio conjunto

La disposición adicional quinta de la LTAIBG establece que *“el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos adoptarán conjuntamente los criterios de aplicación, en su ámbito de actuación, de las*



*reglas contenidas en el artículo 15 de esta Ley, en particular en lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se contuviesen en la misma, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre (en adelante, LOPD)”.*

A este efecto, hay que tener en cuenta que la materia a que se refieren las reclamaciones planteadas ante el CTBG incide en el ámbito de la protección de datos de carácter personal desde distintos puntos de vista:

- No cabe duda de que la información referida a las reuniones celebradas por personas que desempeñen funciones en el ámbito de los sujetos obligados por la LTAIBG, cuando estas se relacionen directamente con el ejercicio de las funciones que le son atribuidas y no a su esfera personal o privada, tiene el carácter de información pública a los efectos previstos en el artículo 13 de la Ley, dado que se tratará de *“contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.
- A su vez, la identificación referida a las personas intervinientes en una reunión determinada, tendrá el carácter de dato de carácter personal, toda vez que se refiere a personas físicas identificadas o identificables, conforme establece el artículo 3 a) de la LOPD.
- En relación con este punto ha de indicarse, en primer lugar que la información tendrá el carácter de dato personal aun cuando la misma únicamente indicara el cargo o posición de la persona participantes (ya sea referida o ya sean convocantes o convocados), toda vez que el artículo 5.1.o) del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (RLOPD), define como persona identificable a *“toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, mediante cualquier información referida a su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social. Una persona física no se considerará identificable si dicha identificación requiere plazos o actividades desproporcionados”*. En este sentido, la mera indicación del cargo de un empleado público y, en un gran número de supuestos, la de la posición de una persona física en la organización de una entidad de derecho privado permite su identificación sin esfuerzos desproporcionados, bastando esa información para apreciar la existencia de un dato de carácter personal.



— Al propio tiempo, no resulta aplicable a este supuesto lo indicado en el segundo inciso del artículo 2.2 del RLOPD, según el cual *“este Reglamento no será aplicable (...) a los ficheros que se limiten a incorporar los datos de las personas físicas que presten sus servicios en aquéllas, consistentes únicamente en su nombre y apellidos, las funciones o puestos desempeñados, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales”*, conforme a la doctrina reiteradamente emanada de la AEPD, dado que por una parte la aplicación del precepto exige que el tratamiento se limite única y exclusivamente a los datos enumerados taxativamente en el precepto y en los supuestos planteados se pretende el conocimiento y acceso a un dato adicional: la presencia del interesado en la reunión a la que se refiere la solicitud de acceso para este caso. La mencionada doctrina señala además que para que procediera la aplicación del precepto sería necesario que la identificación del interesado fuera meramente accidental e irrelevante para los fines que justifican el tratamiento, y en los supuestos planteados es, en ocasiones, precisamente el conocimiento de la identidad de la persona participante en las reuniones la causa que motiva el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Debe en este sentido indicarse que el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de protección de datos) no establece ninguna especialidad en cuanto al sometimiento a sus disposiciones de la información referida a las personas físicas, por lo que la excepción contemplada en el artículo 2.2 citado tampoco resultaría de aplicación cuando dicha norma resulte plenamente aplicable.

De este modo, no cabe duda que el supuesto planteado encaja plenamente dentro del marco establecido en la citada disposición adicional quinta de la LTAIBG.

### **3. Consideraciones generales**

#### **A) Consideraciones previas: el contenido de la solicitud y la disponibilidad de la información como criterios delimitadores del acceso**

Como consideración previa al análisis de los criterios interpretativos que proceda llevar a cabo en estos supuestos, es preciso señalar que el contenido de la respuesta que haya de darse a la solicitud de acceso, deberá quedar circunscrita, como límite máximo, al alcance de la propia solicitud.

La información que habrá de facilitarse será la referida a las reuniones o actos concretos o, en su defecto, al período temporal al que se refiera el solicitante del acceso.



Por otra parte, y en cuanto a los sujetos, la información quedará limitada a las reuniones a las que asista un determinado miembro del Gobierno, Alto Cargo, directivo público profesional o empleado público.

Además, este límite objetivo basado en la solicitud afectaría al formato que hubiera de darse a la información que se facilite. De este modo, y sin perjuicio de lo que se indicará con posterioridad, en caso de que la petición únicamente se refiriese a qué personas o entidades de derecho público o privado han estado presentes en una determinada reunión, únicamente debería indicarse en la respuesta la relación de entidades u organizaciones participantes, sin llevar a cabo ninguna otra indicación relacionada con las personas físicas participantes en la reunión.

Del mismo modo, si la solicitud se refiriese exclusivamente a la indicación del cargo o posición de las personas físicas participantes, sin solicitar la identificación de las mismas por sus nombres y apellidos, la respuesta deberá limitarse a esos datos sin añadir la identificación concreta de las personas físicas más allá de la relacionada con su cargo o posición.

Por otra parte, la información facilitada únicamente podrá ser la efectivamente disponible, tal y como se deriva de lo dispuesto en el artículo 13 de la LTAIBG. En este momento ninguna norma legal de carácter estatal impone a los sujetos obligados la imposición de llevar una agenda de sus actividades, más allá de la conveniencia de que la misma sea instaurada como una buena práctica. Por ello, es evidente que únicamente podrá suministrarse, la información que cada sujeto obligado haya conservado, archivado o que pueda recabar o recopilar por los medios a su alcance, aunque ello implique un esfuerzo o un tiempo de trabajo superior al ordinario, siempre que no entorpezca gravemente el funcionamiento de aquél.

## **B) Concurrencia de datos especialmente protegidos**

Si bien con carácter general la información a la que se refiere el presente informe no incorporará datos especialmente protegidos de los regulados por el artículo 7 de la LOPD, esta circunstancia podría darse en ciertos supuestos.

Así sucedería, por ejemplo, en cuanto a los datos a los que se refiere el primer párrafo del artículo 15.1 de la LTAIBG, cuando la reunión se celebrase con representantes de un determinado partido político o sindicato o con los miembros o representantes de una determinada confesión religiosa o de una asociación o entidad cuya pertenencia permitiera revelar información sobre las creencias filosóficas de los miembros. En estos supuestos, sólo cabría la divulgación de la información en caso de que los interesados prestasen su consentimiento expreso y por escrito o la pertenencia al partido, sindicato, confesión o asociación fuese del dominio público por haber sido hecha manifiestamente pública por el participante. Este podría ser el caso, por ejemplo, cuando los participantes en la reunión ocupasen cargos relevantes en un



partido político o sindicato o fuesen autoridades públicamente representativas de las distintas corporaciones.

Igualmente, es posible que el conocimiento de la participación en la reunión pudiera revelar datos de los recogidos en el segundo párrafo del citado artículo 15.1, como cuando se tratase de, por ejemplo, asociaciones de enfermos de una determinada dolencia o de personas que parecieran una discapacidad o colectivos representativos de miembros de una determinada etnia o de personas con una determinada preferencia sexual. En estos casos, al no existir una norma con rango de Ley que ampare la transmisión de los datos debería hacerse referencia únicamente a la denominación de la asociación o colectivo, salvo que mediara consentimiento expreso de los afectados.

### **C) Ponderación de intereses**

La LTAIBG reconoce, con carácter general, el interés legítimo de los ciudadanos en conocer, atendiendo a los términos en los que se pronuncia su Preámbulo *cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones*. Así, esta norma protege el derecho de los ciudadanos a conocer la actuación de las instituciones públicas y de sus responsables y el interés público en que se divulgue la información existente en relación con estas cuestiones, único medio de hacer posible el control político y la rendición de cuentas propios de los sistemas de calidad democrática.

En este sentido, es necesario tener en cuenta la especial posición de los cargos y responsables públicos que, como representantes de los intereses generales, lo son de intereses legítimamente exigibles por los ciudadanos legitimados por el derecho a saber y conocer en los términos que establece el propio Preámbulo de la LTAIBG: *“Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”*.

Al propio tiempo, como ya se ha indicado, el artículo 18.4 de la Constitución consagra el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Ello hace necesario encontrar un equilibrio para la protección debida a todos los intereses y derechos en presencia.

En el dictamen emitido conjuntamente por el CTBG y la AEPD en fecha 23 de marzo de 2015 se analizaban detenidamente los términos que deberían ser objeto de la ponderación a la que se refiere el artículo 15.3 de la LTAIBG, indicándose lo siguiente:





*“A estos efectos, el interés público aparece definido en la Exposición de Motivos de la LTAIBG que comienza recordando que “La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”.*

*De este modo, la finalidad de las normas de transparencia según se expresa en la LTAIBG –que, en todo caso, armonizarse con el respecto a los derechos establecidos en la LOPD- es la de permitir a las personas conocer los mecanismos que intervienen en los procesos de toma de decisión por parte de los poderes públicos, así como la utilización que aquéllos hacen de los fondos presupuestarios, garantizándose así la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante un mejor conocimiento de la acción del Estado.*

*Esta finalidad coincide además con la puesta de manifiesto por el Tribunal Europeo de derechos Humanos recuerda en su sentencia de 2 noviembre 2010 (Caso Gillberg contra Suecia) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencias de 20 de mayo de 2003 -Asunto C-465/00; Rechnungshof-, 9 de noviembre de 2010 -Asunto C-92/09; Volker und Markus Schecke GbR-, y 29 de junio de 2010 –Asunto C-28/08; The Bavarian Lager Co. Ltd.-).*

*De este modo, con carácter general, habrá que entender que, en cuanto el acceso a la información contribuya a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o a la asignación de los recursos, cabrá considerar la existencia de un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad en los términos y con las excepciones establecidas por la LTAIBG. Por el contrario, cuando la información no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos o la intimidad.”*

Por otra parte, el artículo 17.3 de la LTAIBG señala claramente en su primer inciso que “el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información” y añade en su inciso final que “la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud”. De este modo, en ausencia de una motivación específica (no requerida por la LTAIBG, cabrá presumir que la motivación genérica es la defensa del interés legítimo basada en el escrutinio de los responsables públicos, el conocimiento de la toma de decisiones, el manejo de fondos públicos, o los criterios bajos los cuales actúan nuestras instituciones.



No obstante, en ocasiones la motivación en que el solicitante de acceso apoye su petición, que como ya se ha indicado es en todo caso voluntaria, no pudiendo en ningún caso justificar en caso de no llevarse a cabo la denegación del acceso, puede coadyuvar a que la ponderación impuesta por el artículo 15.3 pueda inclinarse en favor del acceso a la información.

Es necesario igualmente mencionar el apartado 4 del artículo 15 relativo a la disociación o anonimización de datos, entendido como aquel que imposibilita conectar una determinada información con el titular de la misma. Así, no será aplicable lo establecido en las limitaciones al acceso, si se lleva a cabo previamente una disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

### **3. Aplicación del artículo 15 de la LTAIBG. Criterios interpretativos**

#### **A) Reglas generales**

Hechas todas las anteriores consideraciones, procede ahora llevar a cabo la ponderación impuesta por el artículo 15.3. A tal efecto, se partirá del supuesto en que la solicitud de acceso se lleve a cabo sin especificar motivación alguna, por ser esta voluntaria, debiendo diferenciar los supuestos en los que la misma se refiera expresamente a la indicación de los nombres y apellidos de los intervinientes en la reunión.

Como ya se ha indicado, el criterio que permitirá llevar a cabo una ponderación favorable al otorgamiento del acceso se basará en su carácter de información pública, definida en el artículo 13 de la LTAIBG y a su contribución al mejor conocimiento del funcionamiento de las instituciones a la asignación de los recursos, al conocimiento de cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, o bajo qué interés actúan las instituciones, permitiendo así al solicitante del acceso conocer los mecanismos que intervienen en los procesos de toma de decisión por parte de los poderes públicos.

De este modo, cuando la información solicitada contribuya decisivamente a esta finalidad deberá considerarse el acceso prevalente sobre los derechos de los interesados, mientras que en caso de que el objetivo perseguido se consiga del mismo modo sin acceder a la información deberá considerarse que, dada la accesoriedad o incidentalidad de la misma, no procedería otorgar el acceso.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la identificación de los intervinientes en las reuniones puede ser fácilmente accesible a través de otras fuentes o, incluso, ser públicas en cumplimiento de obligaciones como la prevista en el artículo 6.1 de la LTAIBG que dispone que: *los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de este título publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán*



*un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.*

Tomando estos elementos como punto de partida, cabe considerar que la ponderación sería más favorable al acceso de los datos cuanto mayor fuera la responsabilidad del interviniente en la reunión en la posible toma de decisiones derivada de la misma y cuando su identidad tuviera un carácter público como consecuencia de las reglas de publicidad que se han mencionado con anterioridad. Por el contrario, la ponderación operaría en contra del acceso en los supuestos en los que la identidad del participante en la reunión no aporte un elemento añadido a la descripción del órgano o entidad en que presta sus servicios, teniendo en cuenta su posición jerárquica dentro del mismo y, por ende, la influencia en el proceso de toma de decisiones de la organización en relación con las cuestiones tratadas en la reunión y las funciones del participante, quedando plenamente satisfecho el objetivo de la transparencia con el conocimiento del órgano al que pertenece.

Así, en el ámbito de las Administraciones Públicas, y teniendo igualmente en cuenta el ya citado artículo 6.1 de la LTAIBG, cabe considerar que la identificación de los titulares de los órganos directivos y sus asimilados, como se decía, en el criterio conjunto de 23 de marzo de 2015 "*desarrolla(n) una actividad de ejecución esencial en la estructura de la Administración General del Estado*", justificaría el acceso a la información identificativa de tales personas. Así, cabría considerar amparado en la LTAIBG el acceso a los datos identificativos de los participantes en las reuniones que tuvieran, al menos, la condición de titulares de las Subdirecciones Generales o unidades asimiladas, de las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias y los titulares de los órganos directivos de las Agencias Estatales, Entes y otros organismos públicos que tengan atribuida la condición de directivos en los estatutos o normativa reguladora de éstos. Asimismo, y respecto del personal eventual al que se refiere el artículo 12 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público debe favorecerse el acceso a los datos identificativos de aquellos que desarrollen funciones que incidan en el proceso de toma de decisiones de la entidad.

En el ámbito de las entidades de derecho privado con las que pudieran celebrarse las reuniones respecto de las que se solicita el acceso la solución resulta más compleja, toda vez que las mismas no intervienen directamente en el proceso de toma de decisiones.

Como criterio que puede ser significativo para determinar la relevancia del participante en la reunión, cabría considerar que su identificación resultaría justificada por la finalidad que ampara el acceso a los datos en caso de tratarse de los administradores, miembros de los órganos de gobierno o dirección o alto directivo o con similar capacidad de decisión de la persona jurídica privada con la que se mantuviera la reunión, habida cuenta de las facultades que las normas atribuyen a quienes ostentan





esa condición y la publicidad que las distintas normas aplicables a estas entidades exigen generalmente en lo que se refiere a los mismos.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que las distintas normas aplicables a las entidades que pudieran participar en reuniones celebradas por los sujetos obligados, tales como sociedades de capital, asociaciones o fundaciones, pueden imponer la obligación de hacer públicos los datos identificativos de los máximos responsables, asimilados o personas con facultades de administración de en las mismas.

Igualmente podría considerarse relevante la información referida a quienes mantengan con la entidad con la que se celebre la reunión una relación laboral especial de alta dirección. En este sentido, el artículo 1.2 del Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto señala que *“se considera personal de alta dirección a aquellos trabajadores que ejercitan poderes inherentes a la titularidad jurídica de la Empresa, y relativos a los objetivos generales de la misma, con autonomía y plena responsabilidad sólo limitadas por los criterios e instrucciones directas emanadas de la persona o de los órganos superiores de gobierno y administración de la Entidad que respectivamente ocupe aquella titularidad”*. No debe olvidarse que el artículo 1.4 del Real decreto fija un término de asimilación con los máximos responsables en el caso de entidades del sector público empresarial, cuando establece que *“el presente real decreto se aplicará a los máximos responsables y personal directivo a que se refiere el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, sobre régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades, que no estén vinculados por una relación mercantil, en aquello que no se oponga al mismo ni al Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”*.

De este modo, es posible concluir que la participación en las reuniones de administradores, miembros de los órganos de gobierno o dirección o de altos directivos o asimilados de las entidades de derecho privado, resulta relevante para las finalidades que justifican el acceso a la información pública.

Por ello, atendiendo a lo anterior y siempre que la solicitud se refiriese expresamente a la identificación de los participantes en las reuniones con sus nombres y apellidos y con los cargos que representan, sería posible facilitar esta información en los siguientes casos:

- Cuando se trate de sujetos obligados por la LTAIBG: los participantes en las reuniones que tuvieran la condición de miembros del Gobierno, Altos Cargos, directivos públicos profesionales, titulares de las Subdirecciones Generales o unidades asimiladas, de las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias, titulares de los órganos directivos de las Agencias Estatales, Entes y otros organismos públicos que tengan atribuida la condición de directivos en los Estatutos o normativa reguladora de éstos así como personal eventual con nivel jerárquico asimilado y que desarrollen funciones directivas.





- Cuando se trate de entidades privadas: aquellos que ostentasen la condición de administradores, miembros del órgano de gobierno o dirección en su caso, y altos directivos o asimilados.

En los restantes supuestos, el criterio general que resultaría aplicable sería el de indicar, en el ámbito de los sujetos obligados, el órgano o unidad al que pertenezcan los intervinientes y, tratándose de entidades privadas, la indicación de la entidad o, en el caso de las que no tuviesen la condición de PYMES, del órgano o departamento de la misma en que se integrasen los participantes (por ejemplo, entre otros, departamento de cumplimiento normativo, departamento de relaciones institucionales, asesoría jurídica o dirección financiera).

### **B) Supuestos específicos**

Junto con estos supuestos, cabe hacer referencia a otros que deberían ser igualmente tenidos en consideración a la hora de delimitar los criterios de ponderación exigidos por el artículo 15.3 de la LTAIBG, toda vez que las reuniones respecto de cuyos participantes se solicite el acceso pueden haberse celebrado con personas físicas o con determinados asesores o consultores que acompañen a la persona jurídica con la que se celebre la reunión.

En relación con este último grupo, debe tenerse en cuenta que en ocasiones la revelación de la identidad de los asesores podría suponer una quiebra de la relación del asesor con el asesorado, haciéndose públicamente conocido el despacho de abogados o consultoría que presta su asesoramiento a una determinada entidad de derecho privado y, aún en mayor medida la identidad de la persona física de esa asesoría que presta su función de asesoramiento. De esta forma, la identificación detallada de los datos relacionados con quienes ejerzan estas funciones de consultoría o asesoramiento podría exceder de la finalidad perseguida por la LTAIBG e invadir ámbitos relacionados exclusivamente con el funcionamiento de entidades de derecho privado que no se encuentran sometidas a la misma o que, en caso de estarlo, únicamente están sujetas a las normas reguladoras de la publicidad activa.

Por este motivo sería conveniente, como criterio general, que la información se limitase a indicar que en la reunión participaron, por ejemplo, los asesores jurídicos externos de la persona jurídica privada asistente a la misma, sin indicar la firma a la que pertenecen -en el caso de que pertenecieran a una empresa consultora, de asesoría o consulting- ni la identificación de los asesores con sus nombres y apellidos.

En cuanto a la participación de personas físicas en las reuniones, las mismas pueden intervenir, básicamente, en su condición de expertas en una determinada materia, sobre las que se solicita una concreta opinión (como sucedería en reuniones con expertos en el marco de la tramitación de un proyecto normativo) o pueden ser los



propios interlocutores del empleado público o alto cargo con el que se celebra la reunión, acudiendo en su propia condición de persona física y no por su consideración de expertos.

En estos supuestos no es posible otorgar una respuesta terminante ni fijar un criterio específico para delimitar los supuestos en que sería procedente o improcedente la identificación de la persona física participante, por lo que sería necesario efectuar, para cada caso concreto, la ponderación a la que se refiere el artículo 15.3 de la LTAIBG, teniendo en cuenta cuál es la finalidad que justificaría el acceso a la información pública en los términos que se han venido mencionando. En este sentido, cabría tomar especialmente en cuenta a la hora de llevar a cabo la ponderación el hecho de que la identidad de los posibles intervinientes en una reunión puede ser conocida de antemano como consecuencia de su condición de personaje público o de relevancia pública.

### **C) Reglas complementarias**

En aquellos supuestos en los que, con arreglo a la aplicación de los criterios que se han mencionado anteriormente, no procediera otorgar, como criterio general, el acceso a la información solicitada, debe no obstante tenerse en cuenta que es posible que la solicitud se ampare en una concreta motivación -que voluntariamente hubiera aportado el solicitante al amparo del artículo 17.3 de la LTAIBG- y que tal justificación aporte al caso indicios suficientes para invertir la ponderación que en principio limitaría el acceso.

En esos supuestos, el órgano al que se dirige la solicitud deberá tener en cuenta la motivación ofrecida, pudiendo alcanzarse una conclusión distinta de la que se ha venido señalando, precisamente en función de esa motivación concreta. Igualmente, en los supuestos en los que la motivación adicional del solicitante generase al sujeto obligado dudas acerca de la procedencia de otorgar el acceso sería posible dar traslado al interesado al que se refiere la información para que manifestase lo que estime oportuno, siempre que los terceros interesados sean personas físicas, conforme a lo establecido en el artículo 19.3 de la LTAIBG, 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. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”*.

Así mismo hay que considerar la eventualidad de que los participantes hubieran prestado su consentimiento para la comunicación de sus datos a los solicitantes de acceso. Efectivamente, es posible que los datos identificativos de los participantes en las reuniones pudieran ser objeto de comunicación como consecuencia de una solicitud de acceso a información pública al haberse prestado con carácter previo por



los participantes en la reunión (personas físicas) el consentimiento para que, en su caso, puedan ser atendidas las solicitudes de acceso a la información pública.

Respecto de esta circunstancia, es preciso efectuar dos aclaraciones:

- En primer lugar, el consentimiento operaría como fundamento de la revelación de los datos como consecuencia de una solicitud de acceso únicamente cuando no procediera, conforme a lo que ha venido indicándose, dicha revelación por aplicación directa del artículo 15.3 de la LTAIBG. Quiere ello decir que, por ejemplo, tratándose de los colectivos mencionados en el relativo a las reglas generales será irrelevante para la revelación de la información el hecho de que el consentimiento haya sido o no prestado, al considerarse prevalente el objetivo de transparencia previsto en la LTAIBG, siempre que lógicamente la solicitud incluyese la identificación de los participantes.
- En segundo lugar, y respecto de los supuestos en los que la prestación del consentimiento permitiría facilitar la información sin tener que acudir a criterios de ponderación conforme al artículo 15.3, el consentimiento prestado a la cesión de los datos debería cumplir con las exigencias establecidas en la LOPD y ser libre, inequívoco, específico e informado (artículo 3 h) de la LOPD), no siendo admisible un consentimiento que operase como condición para la celebración de la reunión.
- En tercer lugar, el artículo 17 del RLOPD prevé que “el afectado podrá revocar su consentimiento a través de un medio sencillo, gratuito y que no implique ingreso alguno para el responsable del fichero o tratamiento”.
- Además, debe recordarse que conforme al artículo 12.3 del RLOPD “corresponderá al responsable del tratamiento la prueba de la existencia del consentimiento del afectado por cualquier medio de prueba admisible en derecho”, por lo que únicamente en caso de poder contarse con dicha prueba podrá asimismo considerarse el consentimiento como apto para la divulgación de la información.

#### **4. Consideraciones adicionales.**

El Consejo y la Agencia ya pusieron de manifiesto en el apartado 5 de su criterio conjunto de 23 de marzo de 2015 una serie de consideraciones adicionales que resultaban relevantes a la hora de aplicar los criterios interpretativos resultantes de dicho dictamen. Procede ahora reiterar esas consideraciones, al ser igualmente aplicables al caso aquí analizado, con la única excepción del apartado d), que se refería específicamente a la cuestión analizada en aquel supuesto:

*“a) En primer lugar, debe destacarse que el criterio expuesto se refiere exclusivamente al ejercicio del derecho de acceso a la información pública*





*mediante solicitud y no es directamente extrapolable al supuesto de publicidad activa de la información, dado que en ese caso, los criterios de ponderación aplicados podrían diferir de los que se han mencionado en este dictamen, habida cuenta de la generalización que se produciría en el acceso a los datos.*

*b) Además, la conclusión alcanzada se refiere a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública a los que se refiere el artículo 15 de la LTAIBG, sin tener en cuenta, dada la diversidad de la información a la que se refiere el escrito formulado, los límites que, a su vez, establece el artículo 14 de la misma, y que podrían operar respecto de la información de colectivos concretos o del personal al servicio de determinadas unidades, servicios, órganos, Departamentos u Organismos Públicos.*

*c) En tercer lugar, hay que tener en cuenta que el criterio general debe atemperarse también con la situación particular del empleado público y, en especial con el hecho de que la revelación de su identidad y circunstancias pudiera situarle en una situación de especial riesgo. A estos efectos, debe recordarse lo dispuesto en el art. 19.3 de la LTAIBG y habría de concedérseles un plazo de 15 días para que los afectados realicen las alegaciones que estimen oportunas, o bien optar directamente por la disociación de los datos.  
(...)*

*e) Finalmente y en todo caso, a la hora de conceder el acceso habrá de informarse expresamente al interesado de lo dispuesto en el art. 15, núm. 5, de la LTAIBG, esto es, de que la normativa de protección de datos personales será en todo caso de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso."*

## **5. Conclusión. Criterios interpretativos.**

1. El acceso a la información relativa a las reuniones celebradas por los sujetos incluidos en el presente informe deberán referirse a aquellas que tengan lugar en ejercicio de las funciones públicas que tienen conferidas y en su condición de responsable público. Es decir, se excluye las que se realicen a título privado y no afecten a sus competencias.
2. Los criterios se refieren a la información que efectivamente se encuentre disponible, de acuerdo con lo dicho anteriormente, esto es, se entenderá disponible toda aquella información que pueda obtenerse mediante un proceso o tratamiento proporcional a la importancia del interés público existente en la divulgación de la información, aunque implique un esfuerzo o un tiempo de trabajo superior al ordinario, siempre que el mismo no perjudique gravemente el funcionamiento del órgano del que se requiere la información.
3. Cuando se solicite información identificativa de los participantes en las reuniones, siendo éstos personas físicas, ya sea por la mera indicación de su cargo o posición



en una organización ya sea con indicación de su nombre y apellidos deberá considerarse que la petición incluye datos de carácter personal, debiendo estar a lo dispuesto en el presente informe.

4. A los efectos señalados en el punto anterior se indican los siguientes criterios interpretativos:
  - 4.1. En caso de que la información pudiera contener datos personales especialmente protegidos, en particular en atención a la naturaleza de las entidades participantes en la reunión, habrá de estarse a las reglas previstas en el artículo 15.1 LTAIBG.
  - 4.2. Si la información no contuviera datos personales especialmente protegidos y se refiriese a miembros del Gobierno, Altos Cargos, directivos públicos profesionales, empleados públicos, o personal de sujetos obligados por la LTAIBG, se facilitarían únicamente los datos personales identificativos de los participantes que tuvieran, al menos, la condición de titulares de responsabilidades administrativas hasta el nivel de Subdirecciones Generales o unidades asimiladas, de las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias, los titulares de los órganos directivos de las Agencias Estatales, Entes y otros organismos públicos que tengan atribuida la condición de directivos en los Estatutos o normativa reguladora de éstos así como personal eventual que desarrolle funciones que incidan en el proceso de toma de decisiones de la entidad.
  - 4.3. Tratándose de entidades de derecho privado la información identificativa se limitaría a quienes ostentasen la condición de administradores, o miembros del órgano de gobierno o dirección en su caso o altos directivos o asimilados.
  - 4.4. Cuando los participantes en la reunión fuesen asesores o consultores de una entidad de derecho privado, la información se limitaría a indicar esta circunstancia, sin incluir otra información identificativa del asesor o consultor.
  - 4.5. En los restantes supuestos, la información se limitará, en cuanto a los sujetos obligados por la LTAIBG, a la indicación del Órgano, Organismo o Departamento en que los participantes presten sus servicios y, en cuanto a las entidades de derecho privado, la información se limitará a indicar la entidad concreta o, tratándose de entidades que no tengan la condición de PYMES, el Departamento o Área en que se prestan los servicios.
  - 4.6. Cuando las reuniones se celebren con personas físicas deberá ponderarse en cada caso la procedencia del otorgamiento del acceso atendiendo a la condición de dicha persona y la condición en que asiste a la reunión (persona experta, particular, etc.), sin que sea posible establecer un criterio general de ponderación en estos casos.



- 4.7. Igualmente, podría facilitarse la información referida a otras personas no incluidas en los anteriores criterios si las mismas hubieran prestado con carácter previo su consentimiento, debiendo aquél cumplir las exigencias contenidas en la LOPD.
5. En todo caso, deberán tenerse en cuenta la posible aplicación posterior de los límites establecidos en el artículo 14 de la LTAIBG, el sometimiento a la LOPD de cualquier tratamiento ulterior de los datos, conforme al artículo 15.5 de la LTAIBG y los restantes extremos a los que se refiere al apartado 3.

Madrid, a 5 de julio de 2016

**LA PRESIDENTA DEL CONSEJO DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN  
GOBIERNO**

**Esther Arizmendi Gutiérrez**

**LA DIRECTORA DE LA AGENCIA  
ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE  
DATOS**

**Mar España Martí**