

El difícil equilibrio entre transparencia pública y protección de datos personales¹

AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ
*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universitat Oberta de Catalunya*

1. Los límites a la transparencia pública
2. La protección de datos personales como límite a la transparencia pública
 - 2.1. Información pública que contiene datos personales especialmente protegidos
 - 2.2. Información pública que contiene datos personales
 - 2.3. Información pública que contiene datos personales meramente identificativos
3. El acceso parcial y otros mecanismos para la protección de los datos personales
4. Reflexiones finales
5. Bibliografía

Resumen

Este artículo examina la relación entre la transparencia pública y la protección de los datos personales, a partir del análisis de la legislación vigente y de la doctrina de los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública.

Palabras clave: *transparencia; acceso a la información pública; datos personales.*

Artículo recibido el 19/07/2017; aceptado el 24/10/2017.

1. Este artículo se ha realizado en el marco del proyecto «Transparencia, Integridad e Innovación Democrática». Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad (DER2014-57391- C2-2-R) (2015-2017).

The delicate balance between transparency and protection of personal data

Abstract

The article examines the relationship between transparency and protection of personal data from the perspective of the current legislation and the doctrine of the public bodies in charge of protecting the right to access of public information.

Keywords: transparency; access to public information; personal data.

1

Los límites a la transparencia pública²

La transparencia persigue facilitar que la ciudadanía tenga un conocimiento efectivo de lo que sucede en el seno de las oficinas públicas. A través de la transparencia las Administraciones públicas se someten al escrutinio de la ciudadanía, ante la que rinden cuentas sobre las decisiones que toman o cómo las toman o cómo se manejan los fondos públicos. Gracias a ello, la ciudadanía puede participar activamente en la toma de decisiones públicas y controlar la acción de las Administraciones públicas. Todo ello redundará positivamente en una mayor legitimidad democrática y una mejor confianza ciudadana en las instituciones públicas. Como recuerda el preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), «los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor

2. Abreviaturas utilizadas: AEPD: Agencia Española de Protección de Datos; CTBG: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; CTPDAnd: Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía; CTAr: Consejo de Transparencia de Aragón; CTCV: Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana; GAIP: Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (Cataluña); LTAIBG: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; CTBG: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; LOPD: Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal; LRIŚP: Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público; RGPD: 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.

y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia».

La transparencia se canaliza a través de diferentes mecanismos que permiten tener conocimiento de la información pública. En primer lugar, a través de la difusión de información pública, que consiste en la puesta a disposición de la ciudadanía de información por parte de las Administraciones públicas, generalmente a través de Internet (páginas web, sedes electrónicas o portales de transparencia) y de manera accesible, interoperable y reutilizable. En segundo lugar, mediante el acceso a la información, que consiste en la solicitud a una Administración pública por parte de cualquier persona para que se le muestre una determinada información o se le facilite una copia de la misma³. En tercer lugar, a través de la transparencia colaborativa, que se basa en la reutilización de la información pública, consistente en el uso de información que está en poder de las Administraciones públicas, por parte de la ciudadanía, con finalidades comerciales o no comerciales, siempre que este uso no constituya una actividad administrativa pública⁴. A través de estos mecanismos se puede facilitar el conocimiento de la información pública por parte de la ciudadanía, para que se puedan lograr las finalidades que se han señalado anteriormente.

Sin embargo, en ocasiones el conocimiento público de determinada información pública puede generar daños o perjuicios a determinados bienes, derechos e intereses cuya protección es necesaria. Para evitarlo, la LTAIBG dispone que la transparencia podrá ser limitada cuando el conocimiento o el acceso a la información pueda suponer un perjuicio a una serie de bienes o derechos como la seguridad nacional; la defensa; las relaciones exteriores; la seguridad pública; la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, y la protección del medio ambiente⁵.

3. Artículo 12 LTAIBG.

4. Artículo 3 LRISP.

A través de la reutilización de la información pública la ciudadanía puede contribuir a la transparencia pública (CERRILLO I MARTÍNEZ, 2012).

5. Artículo 14 LTAIBG. Véase un análisis en detalle de los diferentes límites en AA. VV., 2017.

La lectura de la legislación autonómica en materia de transparencia y acceso a la información pública permite observar algunas diferencias respecto a la legislación básica (VELASCO RICO, 2015, p. 128, y JIMÉNEZ ASENSIO, 2015, p. 40). A pesar de los diversos límites que prevén

Asimismo, cuando la información solicitada contiene datos personales, el acceso a la misma puede ser limitado cuando concurren determinadas circunstancias o se cumplan determinados criterios, a los que se hará referencia en el próximo epígrafe⁶.

Estos límites son aplicables tanto a la difusión de la información pública como al acceso a la misma, e incluso a su reutilización⁷. En efecto, el artículo 5.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, dispone que «serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15». Asimismo, el artículo 14 establece que «el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio» para determinados bienes y derechos⁸. Finalmente, la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, prevé que no será aplicable a los documentos sobre los que existan prohibiciones o limitaciones en el derecho de acceso en virtud de lo previsto en la LTAIBG, así como a «los documentos a los que no pueda accederse o cuyo acceso esté limitado en virtud de regímenes de acceso por motivos de protección de los datos personales, de conformidad con la normativa vigente y las partes de documentos accesibles en virtud de dichos regímenes que contengan datos personales cuya reutilización se haya definido por ley como incompatible con la legislación relativa a la protección de las personas físicas con respecto al tratamiento de los datos personales»⁹.

Con carácter general se debe advertir que la mera concurrencia de uno de estos bienes o derechos en la información que se quiera difundir o a la que

las normas autonómicas de transparencia no se puede desconocer el valor de la legislación básica, como ha recordado la GAIP en su Resolución de 28 de septiembre de 2016, al recordar la aplicación en Cataluña de los límites al derecho de acceso a la información pública establecidos por la legislación básica, cuando estos límites protegen derechos e intereses privados afectados por el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a pesar de que la legislación catalana no se haga eco.

6. Como observa García Muñoz, «el Convenio del Consejo de Europa n.º 205 sobre el acceso a los documentos públicos, de 18 de junio de 2009 (Convenio CE 205), ha optado por incluir la excepción que tratamos como una más en la relación única que ofrece su artículo 3 (limitaciones aplicables al derecho de acceso)», lo que llevaría a que esta limitación también tuviese un carácter ponderativo (GARCÍA MUÑOZ, 2017).

7. De todos modos, no se puede desconocer el informe CTBG de 23 de marzo de 2015 relativo a las retribuciones de los funcionarios, en el que se recuerda 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».

8. Artículo 14 LTAIBG.

9. Artículo 3.3 a) y j) LRISP.

una persona quiera acceder no determina, en sí misma, la imposibilidad de su conocimiento público. En efecto, la aplicación de los límites no es automática y deben tenerse en cuenta diversos elementos¹⁰.

En primer lugar, las Administraciones públicas no disponen de potestad discrecional para denegar o limitar el acceso a la información pública. En esta dirección es clara la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, al afirmar que «para aplicar límites al derecho de acceso a la información pública, la Administración no dispone de potestad discrecional y debe indicar en cada caso los motivos que lo justifican»¹¹.

En segundo lugar, la aplicación de los límites debe ser motivada. Así lo señala con carácter básico la LTAIBG al afirmar que «serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero»¹². De este modo, la Administración pública en cuestión debe relacionar la aplicación del límite con las circunstancias del caso. En esta dirección, la GAIP recuerda como «los límites del derecho de acceso no se pueden invocar de manera genérica»¹³, por lo que «no es suficiente con afirmar su concurrencia: se debe argumentar con datos y razonamientos concretos vinculados al caso de que concurre efectivamente la causa de inadmisibilidad invocada»¹⁴.

En tercer lugar, la concurrencia de un interés o derecho protegido por un límite no supone obligatoriamente la denegación del acceso a la información pública. En efecto, la LTAIBG prevé que el acceso *podrá* ser limitado, pero no es necesario que lo sea ni que lo sea directamente. En esta dirección, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos recuerdan que «los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos»¹⁵.

En cuarto lugar, es necesario que la difusión o el acceso a la información supongan un perjuicio concreto, definido y evaluable¹⁶. En efecto, el perjui-

10. Como se observa en el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos de 2009, los límites tienen carácter relativo, lo que exige a las Administraciones públicas ponderar si concurre un interés público superior que justifique el acceso a la información.

11. Artículo 20.3 Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña.

12. Artículo 20.2 LTAIBG.

13. Resolución GAIP de 17 de diciembre de 2015 (reclamación 15/2015).

14. Resolución GAIP de 28 de septiembre de 2016 (reclamación 119/2016).

15. Criterio interpretativo CTBG 2/2015, de 24 de junio.

16. Criterio interpretativo CTBG 2/2015, de 24 de junio.

cio debe ser cierto e inequívoco, y además su aplicación debe ser justificada y proporcional y siempre que no exista un interés que justifique la difusión o el acceso.

Para poder determinar el perjuicio que el conocimiento de la información pueda generar, así como la concurrencia de un interés que justifique la difusión o el acceso a la información pública, las Administraciones públicas pueden utilizar diferentes instrumentos.

Por un lado, el test del daño. La Administración pública debe valorar el perjuicio, daño o incluso riesgo que el acceso pueda producir al bien o interés protegido por el límite¹⁷. El perjuicio debe ser concreto, definido y evaluable¹⁸. La aplicación del límite debe ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad perseguida con la protección, y atenderá a las circunstancias del caso concreto¹⁹. Esta valoración se recogerá en la resolución que se adopte, que deberá motivar suficientemente que, en el caso concreto, el acceso a la información puede generar un perjuicio efectivo para el derecho o interés en cuestión²⁰.

Por otro lado, el test de la ponderación de intereses. La Administración pública debe ponderar si concurre un interés público o privado superior que justifique el acceso²¹. Como señala la LTAIBG, «el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal»²².

Las resoluciones que denieguen total o parcialmente el acceso a la información deben ser difundidas, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran y una vez hayan sido notificadas a los interesados²³.

17. Dictamen GAIP 1/2016 de 11 de mayo.

18. Resolución CTBG 469/2016, de 31 de enero de 2017.

19. Artículo 14.2 LTAIBG.

20. Dictamen GAIP 1/2016 de 11 de mayo.

21. Como señala Tejedor Bielsa, «esta es la auténtica clave de bóveda de la nueva regulación, la ponderación del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada» (TEJEDOR BIELSA, 2014). Sin embargo, como observan Fernández Ramos y Pérez Monguió, «la ley alude a “un interés público o *privado* superior que justifique el acceso”, lo cual no se compadece con la práctica seguida en los países más experimentados, de tener en cuenta exclusivamente el interés público en la difusión de la información» (FERNÁNDEZ RAMOS Y PÉREZ MONGUIÓ, 2017, p. 155).

22. Artículo 15.3 LTAIBG. Véase, entre otras, la Resolución CTBG 469/2016, de 31 de enero de 2017.

23. Artículo 14.3 LTAIBG.

La LTAIBG dispone que cuando la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido, indicando al solicitante que parte de la información ha sido omitida. En esta dirección, la GAIP reconoce que «en virtud del principio de proporcionalidad se debe dar al menos acceso parcial a aquella parte de la información no afectada por el límite de que se trate»²⁴.

Como es sabido diversas comunidades autónomas han previsto el silencio positivo como consecuencia del transcurso del tiempo sin que la Administración pública haya resuelto la solicitud de acceso a la información. Respecto a la relación del silencio positivo con los límites del acceso a la información, la GAIP ha afirmado que cuando las solicitudes no se han resuelto en el plazo previsto y son estimadas por silencio positivo, la Administración pública únicamente puede facilitar efectivamente la información solicitada, sin poder alegar razones que, antes de la producción del silencio administrativo, hubiesen eventualmente servido para justificar la aplicación del límite del derecho de acceso a la información solicitada²⁵.

Finalmente, una última cuestión a destacar en relación con los límites es que son aplicables a cualquier información independientemente de cuando se haya producido, incluso antes de la aprobación de la LTAIBG. En esta dirección, de acuerdo con la GAIP, «el derecho de acceso a la información pública no puede ser limitado por razones relativas a la fecha de elaboración o de obtención de la información solicitada, aunque esta fecha sea anterior a la de la entrada en vigor del LTAIPBG»²⁶.

2

La protección de datos personales como límite a la transparencia pública

Buena parte de la información que generan las Administraciones públicas en el desarrollo de su actividad contiene datos personales. Por ello, al analizar la

24. Resolución GAIP (reclamación 15/2015).

25. Resolución de 11 de febrero de 2016 (reclamación 4/2016) relativa a la solicitud de justificaciones e informes correspondientes a una lista determinada de gastos municipales por parte de unos concejales de la oposición.

26. Resolución GAIP de 11 de febrero de 2016 (reclamación 4/2016) relativa a la solicitud de justificaciones e informes correspondientes a una lista determinada de gastos municipales por parte de unos concejales de la oposición.

transparencia pública, es necesario identificar adecuadamente el impacto que puede tener en la protección de los datos personales para poder adoptar las medidas necesarias²⁷.

Tradicionalmente, transparencia y protección de datos personales han sido vistas como dos caras de una misma moneda. De hecho, la protección de los datos personales constituye la principal causa de denegación del acceso a la información pública, tal y como se desprende de la lectura de las resoluciones de los órganos y organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública²⁸.

La regulación de la transparencia y la de la protección de datos personales han seguido caminos en cierto modo divergentes hasta tiempos muy recientes²⁹. De hecho, la protección de los datos personales se ha visto con frecuencia como un límite a la transparencia pública invocado de manera genérica, y en ocasiones sin fundamento, para evitar el conocimiento de la actividad de las Administraciones públicas³⁰. Sin embargo, con la aprobación de la LTAIBG se han sentado las bases para la convergencia y convivencia de ambos regímenes³¹.

27. En general, Tejedor Bielsa señala que «la protección de datos personales ha sido el filtro fundamental, desde la perspectiva de los derechos individuales, por el que han tenido que pasar el proceso de implantación de la administración electrónica, la transparencia y la garantía de acceso a la información pública y su reutilización» (TEJEDOR BIELSA, 2014).

28. FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ, 2014, pp. 180-181.

29. No entramos a analizar en este trabajo el acceso a los datos personales del solicitante y su relación con el derecho de acceso previsto en el 15 LOPD. Véanse, al respecto, FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ, 2017, p. 198, y RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2016, p. 22.

30. De hecho, como observa Rodríguez Álvarez, «la evolución del reconocimiento de ambos derechos en España ha sido muy desigual. Mientras que en el ámbito de la protección de los datos personales, en poco tiempo, hemos conseguido configurar un sistema normativo e institucional que proporciona un nivel de protección que nos sitúa entre los más elevados de Europa (y, con ello, del mundo), en materia de transparencia y acceso a la información hemos adoptado enfoques fragmentarios y hemos actuado con mucho retraso en relación con los países de nuestro entorno» (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2016, p. 20).

31. Véase un análisis de la evolución normativa en GUICHOT REINA, 2017.

Últimamente este equilibrio se ha plasmado en 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 (en adelante, RGPD), donde se reconoce que en su aplicación se debe tener en cuenta el derecho de acceso a la información pública. En particular, con carácter general se establece que «los datos personales de documentos que se encuentren en poder de una autoridad pública o un organismo público deben poder ser comunicados públicamente por dicha autoridad u organismo si así lo establece el Derecho de la Unión o los Estados miembros aplicable a dicha autoridad u organismo». Para ello, es necesario «conciliar el acceso del público a documentos oficiales y la reutilización de la información del sector público con el derecho a la protección de los datos personales y, por tanto, pueden establecer la necesaria conciliación con el derecho a la protección de los datos personales» (considerando 154 RGPD). En esta dirección, el RGPD dispone que los datos

Desde un punto de vista general se puede recordar que, si bien el derecho a la protección de los datos personales no tiene un reconocimiento explícito en la Constitución, el Tribunal Constitucional ha afirmado que existe un derecho a la autodeterminación informativa o una libertad informática a partir de lo previsto en el art. 18.4 CE. En particular, el alto tribunal ha señalado que «el derecho fundamental al que estamos haciendo referencia garantiza a la persona un poder de control y disposición sobre sus datos personales. Pues confiere a su titular un haz de facultades que son elementos esenciales del derecho fundamental a la protección de los datos personales, integrado por los derechos que corresponden al afectado a consentir la recogida y el uso de sus datos personales y a conocer los mismos. Y para hacer efectivo ese contenido, el derecho a ser informado de quién posee sus datos personales y con qué finalidad, así como el derecho a oponerse a esa posesión y uso exigiendo a quien corresponda que ponga fin a la posesión y empleo de tales datos»³². Como ha señalado en reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional, el contenido del derecho a la protección de los datos personales «no se reduce solo a los datos íntimos de la persona, sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por tercero pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales»³³.

Como es conocido, un dato personal es cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables³⁴. No todos los datos personales tienen el mismo nivel de protección. En particular, los datos relativos a la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual y la comisión de infracciones penales o administrativas tienen una protección especial³⁵. Desde la perspectiva de la transparencia es relevante recordar que las personas jurídicas no son titulares del derecho a la protección de datos personales³⁶, como tampoco lo son las personas fallecidas, sin perjuicio de que el tratamiento de estos datos pueda afectar a otros derechos que deban ser objeto de tutela³⁷.

personales de documentos oficiales en posesión de cualquier Administración pública pueden ser comunicados de conformidad con la regulación aplicable para conciliar el acceso del público a documentos oficiales y el derecho a la protección de los datos personales (artículo 86 RGPD).

32. STC 253/1993, de 20 de julio.

33. STC 292/2000, de 30 de noviembre (FJ 6).

34. Artículo 3 LOPD.

35. Artículo 7 LOPD.

36. Artículo 2.2 Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD.

37. Artículo 2.4 Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD.

Cuando una Administración pública difunde una información o facilita el acceso a la misma a una persona está llevando a cabo una cesión o comunicación de datos personales, es decir, una revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado³⁸. De acuerdo con la LOPD, los datos personales únicamente pueden ser comunicados cuando exista el consentimiento del interesado o la cesión esté autorizada por una ley³⁹. De hecho, cuando se facilite el acceso a información que contiene datos personales, es importante tener presente que la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso⁴⁰.

De este modo, se plantea el difícil equilibrio entre transparencia y protección de datos personales. Por un lado, la transparencia persigue facilitar el conocimiento público de la información. Por otro, la protección de datos personales impide o limita su difusión a la concurrencia de determinadas circunstancias⁴¹.

El equilibrio entre la transparencia y la protección de datos es complejo, como se desprende de la lectura de la doctrina de los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública.

Para facilitar el encuentro del punto de equilibrio entre la transparencia pública y la protección de datos, la LTAIBG ha establecido diversas normas que persiguen facilitar la decisión sobre si la información que contiene datos personales puede ser difundida o no⁴². En efecto, la legislación básica de transparencia, así como la legislación autonómica de desarrollo, prevén diferentes normas para ponderar la transparencia y la protección de datos personales y poder, de este modo, encontrar un equilibrio entre ambas⁴³. Estos criterios parten de la distinción entre diferentes tipos de datos personales que exigen diversos niveles de protección:

38. Artículo 3 LOPD.

39. Artículo 11 LOPD.

40. Artículo 15.5 LTAIBG.

41. Como señala Rodríguez Álvarez, «con frecuencia se hayan presentado como derechos antagónicos, y que entre algunos defensores de la transparencia se pueda apreciar incluso cierta animadversión hacia la protección de datos por considerar que constituye un impedimento que dificulta o impide el acceso a la información y que, en general, se erige como un obstáculo a la transparencia» (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2016, p. 22).

42. Como observa Rodríguez Álvarez, «quedan excluidos, en consecuencia, los automatismos y los apriorismos. No procede conceder invariablemente un mayor valor a la protección de los derechos de los afectados, ni es admisible otorgar una primacía automática al objetivo de la transparencia frente al derecho a la protección de datos» (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2016, p. 22).

43. Artículo 15 LTAIBG.

2.1

Información pública que contiene datos personales especialmente protegidos

El mayor impacto que el conocimiento público de los datos personales especialmente protegidos puede tener en la intimidad de las personas, exige la adopción de medidas más restrictivas por lo que respecta a su conocimiento público.

Siguiendo lo previsto en la LOPD, la LTAIBG distingue distintos tipos de datos especialmente protegidos e identifica tres supuestos por lo que respecta a su configuración como límite de la transparencia pública. A diferencia de los otros casos a los que nos referiremos posteriormente, en estos supuestos las Administraciones públicas no deben ponderar si concurre interés público alguno que justifique el acceso a la información, ni tampoco deben valorar si el acceso puede afectar a los derechos de las personas para resolver los eventuales conflictos⁴⁴.

En particular, los datos especialmente protegidos previstos en la LTAIBG son los siguientes:

- Datos relativos a la ideología, afiliación sindical, religión o creencias.
Si la información pública contiene datos relativos a la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, únicamente se podrá autorizar el acceso si el afectado ha manifestado su consentimiento expreso y por escrito. No será necesario este consentimiento en aquellos casos en los que el interesado haya hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a la solicitud de acceso⁴⁵.
- Datos relativos al origen racial, a la salud y a la vida sexual.
Si la información pública contiene datos relativos al origen racial, a la salud o a la vida sexual, el acceso solo puede ser autorizado cuando el afectado ha manifestado su consentimiento expreso o si la comunicación está amparada con una norma con rango de ley.
- Datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas.

44. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2016. En la misma dirección, la Resolución de 28 de julio de 2016 (reclamación 69/2016).

45. La Agencia Española de Protección de Datos viene aplicándolo en aquellos casos en los que se puede descartar con certeza que el tratamiento de los datos de ideología, afiliación sindical, religión o creencias vaya a causar lesión alguna al afectado porque él mismo los ha hecho manifiestamente públicos con anterioridad de forma voluntaria (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2016).

Si la información que se quiere difundir o a la que se quiere acceder contiene datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas, también es necesario que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o que el acceso esté amparado por una norma con rango de ley⁴⁶. Sin embargo, el consentimiento no será necesario cuando las infracciones penales o administrativas conlleven la amonestación pública al infractor⁴⁷.

Asimismo, como ha señalado la GAIP, no todos los datos personales relativos a las infracciones administrativas tienen la condición de íntimos y, por lo tanto, deben quedar fuera del escrutinio público. Así, la GAIP considera que la intimidad podría verse afectada si se diera acceso a infracciones vinculadas al consumo de drogas o alcohol, la producción de ruidos excesivos en el domicilio, la visita de prostíbulos o la utilización de servicios sexuales en la vía pública. Sin embargo, cuando lo que se quiere conocer es «información agregada sobre el número de denuncias y sanciones administrativas archivadas en relación con una determinada persona, y menos aún si esa persona tiene la condición de cargo electo, de alto cargo o de personal directivo de la Administración municipal o de sus entes instrumentales», existe un interés público evidente en el control del correcto ejercicio de la potestad sancionadora municipal, que se traduce en la necesidad de facilitar el acceso a la información⁴⁸. De todos modos, no se puede desconocer que el CTBG ha denegado el acceso al expediente disciplinario por parte del denunciante⁴⁹.

Con frecuencia, el acceso no se solicita directamente respecto a información que pueda contener estos datos especialmente protegidos, aunque su conocimiento se pueda derivar indirectamente de la misma. Así, por ejemplo, el acceso a las nóminas de los empleados públicos puede facilitar el acceso indirecto a datos personales especialmente protegidos. En esta dirección, la GAIP considera que la nómina de los empleados afectados puede incluir conceptos como «retenciones fiscales, que pueden variar en función del número

46. De forma acertada, Guichot critica este supuesto al observar que «no resulta evidente que pertenezca a la intimidad de las personas y cuyo conocimiento en ocasiones es crucial para controlar la efectiva aplicación por igual de la ley a todas las personas» (GUICHOT REINA, 2014, p. 132).

47. Por ejemplo, la sanción prevista para las infracciones leves en el artículo 26 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

48. Resolución GAIP de 14 de septiembre de 2016 (reclamaciones 78/2016, 116/2016, 117/2016 y 118/2016).

49. Resolución CTBG 258/2015, de 6 de noviembre.

de miembros de la unidad familiar, o información relativa a percepciones indiciarias de baja laboral, lo que podría conectar fácilmente con datos relativos a la salud que podrían llevar a identificar al afectado»⁵⁰. En la misma dirección el CTBG insiste en que, para evitar la comunicación de datos especialmente protegidos cuando se solicite el acceso a la información sobre retribuciones, se debe facilitar en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos⁵¹.

En otros casos, con carácter general se puede considerar que el acceso a la información no conlleva problemas en relación con la protección de los datos personales, pero puede no ser así en cualquier circunstancia. Así lo han puesto de manifiesto el CTBG y la AEPD en relación con la publicación de las agendas de los altos cargos. En efecto, el criterio interpretativo 2/2016, de 5 de julio, señala que, en principio, las agendas públicas no contienen datos especialmente protegidos⁵². Sin embargo, en ocasiones sí que puede darse esta circunstancia, por ejemplo cuando la reunión del alto cargo se lleve a cabo con «representantes de un determinado partido político o sindicato o con los miembros de una determinada confesión religiosa o de una asociación o entidad cuya pertenencia permitiera revelar información sobre las creencias filosóficas de sus miembros». También cuando en la reunión participen «asociaciones de enfermos de una determinada dolencia o de personas que padecieran una determinada discapacidad o colectivos representativos de miembros de una determinada etnia o de personas con una determinada preferencia sexual». En estos casos, el CTBG y la AEPD consideran que «debería hacerse referencia únicamente a la denominación de la asociación o colectivo, salvo que mediara consentimiento expreso de los afectados».

2.2

Información pública que contiene datos personales

Si la información pública a la que se quiere acceder contiene datos personales pero no son especialmente protegidos, la Administración pública debe

⁵⁰. Resolución GAIP de 7 de julio de 2016 (reclamación 19/2016). En el mismo sentido la Resolución GAIP de 7 de julio de 2016 (reclamación 32/2016), donde se señala que el acceso a la nómina podría suponer el conocimiento de información sobre datos bancarios y número de afiliación de la seguridad social, o información sobre embargos administrativos o judiciales de sueldo, deducciones o descuentos por bajas médicas.

⁵¹. Criterio interpretativo 1/2015, de 24 de junio.

⁵². Así se desprende, por ejemplo, de la lectura de las resoluciones CTBG 281/2015 de 10 de noviembre de 2015 y 491/2015 de 10 de marzo de 2016.

conceder el acceso previa ponderación entre el interés público en la difusión de la información y los derechos del afectado. En esta dirección, de manera ilustrativa el CTBG ha afirmado que, «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 a la intimidad»⁵³.

Para llevar a cabo esta ponderación, la LTAIBG dispone que el órgano al que se dirija la solicitud de acceso a la información debe tener particularmente en cuenta los siguientes criterios⁵⁴:

a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

El artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante, LPHE) establece que los documentos que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen, no podrán ser públicamente consultados hasta que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida, o, en otro caso, de cincuenta años, a partir de la fecha de los documentos⁵⁵.

53. Informe conjunto CTBG-AEPD de 23 de marzo de 2015.

A la misma conclusión llega la Resolución GAIP de 15 de septiembre de 2017 (reclamación 306/2017 al señalar que «la finalidad de la transparencia, pues, justificaría el acceso a la información necesaria para el control y la evaluación de la actuación llevada por el Ayuntamiento. Pero este no es el caso, ya que la finalidad del acceso alegada es permitir al reclamante el resarcimiento del derecho al honor ya su buen nombre ante la atribución por parte de personas privadas de una conducta irrespetuosa hacia a unos vecinos».

54. Artículo 15.3 LTAIBG.

Fernández Ramos y Pérez Monguió indican que el legislador podría introducir criterios complementarios a los previstos en la LTAIBG, como la relevancia pública del titular de los datos personales, la titularidad de un interés legítimo, el grado de motivación de la solicitud, el tiempo transcurrido desde la elaboración o la recepción de la información pública, o el contenido mismo de la información pública solicitada y su significación a los efectos de la rendición de cuentas y la participación ciudadana (FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ, 2017, pp. 231-232).

55. Como observa Guichot, la remisión a este precepto genera numerosos problemas de interpretación, entre otros motivos «por cuanto se trata de uno de los preceptos que más

A la vista de este artículo surge la cuestión relativa a la relación entre los datos relativos a la seguridad, honor e intimidad de las personas y los datos personales especialmente protegidos a los que hemos hecho referencia anteriormente. Una lectura sistemática de ambas normas nos lleva a equiparar ambas expresiones. Así lo ha hecho también la GAIP, que ha señalado que la lectura de la LPHE en relación con la LTAIBG «obliga a equiparar los datos personales a que alude con los datos personales especialmente protegidos, a través del punto de unión entre unas y otras que representa la referencia a la “intimidad”». De hecho, cualquier otra lectura llevaría a un régimen de protección más amplio de los datos personales de personas fallecidas respecto a personas vivas en el momento de la solicitud del acceso a la información y, además, a impedir el acceso respecto a datos personales que sin ser especialmente protegidos puedan afectar a la seguridad, el honor, la intimidad o la imagen de las personas⁵⁶.

A nuestro entender, la propia LTAIBG podía haber establecido un plazo a partir del cual el acceso fuese posible aun existiendo datos personales, o un plazo que hubiese servido para ponderar si el interés público debía prevalecer o no respecto a la protección de los datos personales, y haber evitado los problemas interpretativos que sin duda surgirán en la aplicación de este criterio⁵⁷. En cualquier caso, es importante matizar el alcance de este criterio, ya que, como ha señalado Rodríguez Álvarez, «la Ley de Transparencia no la configura como una regla de decisión sino como un criterio para la ponderación. No se dispone que no deberá concederse el acceso a la información hasta que hayan transcurrido los plazos de referencia, sino que el transcurso de esos plazos implica un menor perjuicio para los afectados que ha de valorarse positivamente, como un criterio a favor del acceso»⁵⁸.

Finalmente, en relación con este criterio de ponderación puede surgir la duda sobre si la persona afectada ha muerto o no y, en particular, a quién corresponde la carga de probar el fallecimiento: al solicitante o a la Administración pública. Según la GAIP, la comprobación del fallecimiento de la persona afectada y el plazo transcurrido respecto a la solicitud de acceso corresponde a la Administración pública que recibe la solicitud, por ser quien dispone de

problemas ha causado en nuestro ordenamiento administrativo desde su aprobación, por su ambigüedad o, dicho de forma directa, su incoherencia» (GUICHOT REINA, 2014, p. 137).

56. Resolución de 28 de julio de 2016 (reclamación 69/2016).

57. De hecho, en esta dirección el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos establece, en su artículo 3.3, que «las Partes considerarán la posibilidad de fijar unos plazos más allá de los cuales los límites mencionados en el párrafo 1 dejen de ser aplicables».

58. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2016.

la información sobre la identidad. Asimismo, en el caso de que los documentos sean muy antiguos, la Administración pública puede llegar a presumir el fallecimiento de la persona⁵⁹.

b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho.

Las solicitudes de acceso a la información no deben estar motivadas y la ausencia de motivación no puede ser causa de rechazo de la solicitud⁶⁰. Sin embargo, la LTAIBG señala que el solicitante puede exponer los motivos por los que solicita la información y estos pueden ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución, en particular, como criterio para la ponderación del acceso a la información que contiene datos personales⁶¹. En particular, cuando la solicitud se justifique por el ejercicio de un derecho.

Precisamente, a la hora de hacer la ponderación a la que estamos refiriéndonos, el CTBG ha observado que la motivación que voluntariamente haya aportado el solicitante puede facilitar indicios suficientes para invertir la ponderación que pueda haber llevado en primera instancia a denegar el acceso a la información. En esta dirección el CTBG señala que «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»⁶².

c) La condición de investigador del solicitante y que el acceso se base en fines históricos, científicos o estadísticos.

Este criterio se basa en la concurrencia de dos elementos: que el solicitante sea investigador y que la información solicitada sea utilizada para llevar a cabo su investigación con fines históricos, científicos y estadísticos.

Por lo que respecta a la condición de investigador, la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la ciencia, la tecnología y la innovación, define el personal investigador como aquel que lleva a cabo una actividad investigadora, es decir, un trabajo creativo realizado de forma sistemática para incrementar el volumen de conocimientos, incluidos los relativos al ser humano, la cultura y

59. Resolución de 28 de julio de 2016 (reclamación 69/2016).

60. Artículo 17.3 LTAIBG.

61. Guichot considera que este criterio «supone un torpedo en la línea de flotación del derecho de acceso como derecho autónomo vinculado a la ciudadanía y la igualdad de todos en el conocimiento de la información pública» (GUICHOT REINA, 2014, p. 139).

62. Criterio interpretativo 2/2016, de 5 de julio.

Igualmente, la Resolución CTCV de 3 de abril de 2017 (reclamación 21/2016), en la que se observa que la falta de motivación de la solicitud «podría tener consecuencias contrarias al solicitante al momento del alcance definitivo de la información a la que tiene derecho a acceder», y que trae a colación la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de noviembre de 2016, caso Magyar Helsinki Bizottság contra Hungría, donde se destaca la importancia de los motivos de la solicitud para reconocer el derecho de acceso a la información.

la sociedad, el uso de esos conocimientos para crear nuevas aplicaciones, su transferencia y su divulgación⁶³.

d) El menor perjuicio de los derechos de los afectados porque los documentos únicamente contienen datos meramente identificativos.

Cuando la información pública a la que se quiere acceder únicamente contenga datos meramente identificativos, la LTAIBG entiende que el acceso supone un menor perjuicio a los afectados frente al interés público que puede reportar el acceso.

En este supuesto, la LTAIBG se está refiriendo a datos personales de personas que no sean empleados o cargos públicos, o, si lo son, que los datos no estén relacionados con la organización, funcionamiento o actividad del órgano. Si fuese así, tal y como veremos posteriormente, se podría facilitar el acceso a la información sin necesidad de ponderación siempre y cuando no prevalezca la protección de los datos sobre el interés público.

Como ejemplo del uso de este criterio de ponderación, podemos traer a colación una resolución de la GAIP en que se analiza una solicitud de acceso a información sobre las licencias de obras otorgadas por un ayuntamiento, y el nombre de los arquitectos responsables de ellas. En dicha resolución, la GAIP diferencia el régimen aplicable a aquellos casos en los que el arquitecto no es empleado municipal, y participa en las licencias como profesional que presta sus servicios bien a la persona solicitante bien al ayuntamiento, de los casos en los que el arquitecto es empleado municipal. En el primer caso, relevante en este momento, la GAIP observa que existen diversos factores indiciarios del interés público de la información en la medida en que las obras siempre tienen un impacto en la comunidad (causan molestias, inciden en el paisaje urbano, comportan riesgos de seguridad, etc.), por lo que existe un interés ciudadano para garantizar que las obras se realicen con las máximas garantías y, en esta dirección, la solvencia profesional del arquitecto es un elemento relevante⁶⁴.

En cambio, en otra ocasión la GAIP, si bien considera proporcional facilitar el acceso a las personas que han sido seleccionadas en un proceso de provisión de plazas en una Administración pública, con el fin de poder controlar posibles prácticas irregulares, no llega a la misma conclusión en relación con aquellas personas que habiendo optado a una plaza no han sido seleccionadas⁶⁵.

63. Artículo 13.1 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la ciencia, la tecnología y la innovación.

64. Resolución de 7 de julio de 2016 (reclamación 17/2016).

65. Resolución de 14 de septiembre de 2016 (reclamación 51/2016). En su voto particular, Josep Mir considera que procede facilitar el acceso porque «hay que tener en cuenta

e) La mayor garantía de los derechos del afectado en el caso de que los datos puedan afectar a su intimidad o seguridad o se refieran a menores de edad.

En este supuesto, nos encontramos ante datos que afectando a la intimidad no tienen la naturaleza de especialmente sensibles o datos referidos a menores de edad cuya concurrencia llevaría, en principio, a no facilitar el acceso a la información⁶⁶.

Finalmente, cabe recordar que si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros se les debe conceder un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas⁶⁷. Cuando se dé este trámite de alegaciones, la Administración pública debe informar al solicitante, y también acordar la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación. En el caso de que existan terceros afectados, también se les notificará la resolución cuando así lo hayan solicitado⁶⁸. Asimismo, si el tercero se opone a facilitar el acceso, la resolución que permita el acceso deberá ser motivada⁶⁹.

Sin embargo, es interesante identificar el valor de las alegaciones de los terceros afectados. Al respecto, la GAIP señala que «la oposición de las personas afectadas manifestada con sus alegaciones no es vinculante para la Resolución de la GAIP, ni afecta su eficacia inmediata. Estas alegaciones pueden influir e incluso determinar la Resolución si aportan datos nuevos o argumentaciones que puedan llevar a la necesidad de valorar la existencia de límites legales al acceso a la información o de ponderar en otros términos el equilibrio de los derechos e intereses en juego; si, como ocurre en este caso,

que la información solicitada es únicamente el nombre y apellidos de las personas que se presentan a un procedimiento selectivo en el ámbito de la Administración de la Generalidad. La única significación que se podría atribuir a la divulgación de estos datos sería la relativa al afán de promoción profesional de las personas afectadas, lo que no conlleva, ni de lejos, ninguna connotación peyorativa».

66. Al respecto, cabe recordar que el Tribunal Constitucional ha observado que «el objeto de protección del derecho fundamental a la protección de datos no se reduce solo a los datos íntimos de la persona, sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales, porque su objeto no es solo la intimidad individual, que para ello está la protección que el art. 18.1 CE otorga, sino los datos de carácter personal» (STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 6).

67. Artículo 19.3 LTAIBG. Para ello, es necesario que los terceros estén debidamente identificados.

68. Artículo 20.1 LTAIBG.

69. Artículo 20.2 LTAIBG. En este caso, se indicará expresamente al interesado que el acceso solo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información (artículo 20.2 en relación con el artículo 22.2 LTAIBG).

la oposición formulada es una simple declaración de voluntad que no aporta ningún dato ni ninguna argumentación jurídica para evitar la difusión de la información solicitada no debe tener efectos ni para impedir el acceso, ni para retrasarlo»⁷⁰. Por lo tanto, «las alegaciones, pues, solo son relevantes o determinantes del sentido de la resolución si afloran y justifican la concurrencia al caso de elementos nuevos que permitan la aplicación de un límite legal al acceso»⁷¹.

2.3

Información pública que contiene datos personales meramente identificativos

Si la información contiene datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad del órgano, la Administración pública debe conceder el acceso a la información salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de los datos sobre el interés público.

Los datos personales meramente identificativos son aquellos que únicamente facilitan información para determinar la identidad de la persona física (nombre y apellidos, DNI, cargo, teléfono, dirección de correo electrónico,...). Para que sean considerados en esta categoría es necesario que estén vinculados con la organización, funcionamiento o actividad del órgano administrativo⁷².

De todos modos, se establecen como excepción a esta regla general aquellos casos en los que deba prevalecer la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público de la divulgación o el acceso. Así, por ejemplo, como se ha destacado, cuando los funcionarios públicos ejerzan determinadas funciones de seguridad, o los datos personales hagan referencia a personas que hayan estado en situaciones que puedan comprometer su seguridad. Así, de acuerdo con el CTBG

70. Resolución de 7 de julio de 2016 (reclamación 17/2016).

71. Resolución de 7 de julio de 2016 (reclamación 32/2016).

72. Coincide en este punto el artículo 15 LTAIBG con lo previsto en el artículo 2.2 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica de Protección de Datos. Así lo pone de manifiesto el Criterio interpretativo CTBG-AEPD 4/2015, de 23 de julio, que indica que «si bien no existe una definición clara de qué datos tendrían esta consideración, podría defenderse la interpretación de que se trataría del nombre, apellidos, dirección o teléfono. Tal interpretación sería respaldada por el artículo 2.2 del Reglamento de desarrollo de la LOPD». Igualmente, «podría incorporar otros datos que identifican la posición del afectado dentro de la organización administrativa, como los relacionados con la identidad de su cargo o puesto de trabajo». En cualquier caso, a entender del CTBG y la AEPD «tampoco el DNI o la firma manuscrita tendrían la consideración de dato meramente identificativo».

y la AEPD, «tampoco se facilitará cuando el acceso afecte a uno o varios empleados o funcionarios públicos que se encuentren en una situación de protección especial —p. ej., la de víctima de violencia de género o la de sujeto a una amenaza terrorista—, que pueda resultar agravada por la divulgación de la información relativa al puesto de trabajo que ocupan»⁷³.

La lectura de la doctrina de diversos órganos y organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública permite identificar el alcance de este supuesto.

En primer lugar, es un dato meramente identificativo la información referida a la relación de puestos de trabajo, el catálogo o la plantilla orgánica, con o sin identificación de los empleados o funcionarios públicos ocupantes de los puestos⁷⁴.

En segundo lugar, es un dato meramente identificativo el relativo a la designación del personal de la Administración pública cuando el empleado público ocupe un nivel alto en la jerarquía administrativa y exista un amplio grado de discrecionalidad en su nombramiento. De este modo, y al margen de llevar a cabo una ponderación en el caso concreto, se puede considerar el acceso a la información porque prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal. En particular, el CTBG considera esta posibilidad en relación con⁷⁵:

- El personal eventual de asesoramiento o confianza (asesores de los gabinetes). Debe facilitarse la información en relación con el personal eventual cuya designación se basa en criterios de confianza y discrecionalidad.
- El personal directivo. Debe facilitarse la información relativa a los empleados públicos titulares de órganos directivos de la Administración General del Estado (por ejemplo, los subdirectores generales, subdelegados del Gobierno en las provincias, los titulares de los órganos directivos de los organismos públicos) en la medida en que desarrollan una actividad de ejecución importante en la Administración General del Estado.
- El personal no directivo de libre designación (de nivel 30, 29 y 28). El CTBG indica que «las características de la actividad de los funcionarios de libre designación variarán atendiendo a su nivel, de

⁷³. Criterio interpretativo CTBG-AEPD 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, de 24 de junio de 2015.

⁷⁴. Criterio interpretativo CTBG 1/2015, de 24 de junio.

⁷⁵. Criterio interpretativo CTBG 1/2015, de 24 de junio.

forma que aun siendo la responsabilidad y confianza fundamentos del nombramiento, la intervención del funcionario en la gestión del sector público variará en función del nivel del puesto de trabajo. De este modo, cabría apreciar en el caso de los funcionarios de libre designación, y siempre atendiendo al nivel del puesto desempeñado, de forma descendente en la escala de la Administración, una mayor relevancia del interés general que justificaría el acceso a la información y que afectaría así a la ponderación que impone el artículo 15.3 de la LTAIBG». En esta dirección, el CTBG señala que «el peso del interés público en el conocimiento de la información sería mayor en el caso de un vocal asesor de nivel 30 que en el de un consejero técnico de nivel 28, y así sucesivamente, siendo así el nivel del puesto un criterio de gran relevancia para la ponderación».

- El resto de empleados públicos. Según señala el CTBG, «la información referente a este personal resultará, con carácter general, de escasa relevancia para el logro de los objetivos que justifican el derecho de acceso a la información pública, de modo que debería considerarse que el objetivo de transparencia resulta insuficiente para limitar el derecho de estos empleados públicos a la protección de sus datos personales», por lo que en este caso la ponderación operaría a favor de la denegación del acceso a información⁷⁶.

En tercer lugar, no es un dato meramente identificativo el DNI del adjudicatario de un contrato o de los firmantes de un convenio. Al respecto, el CTBG considera que el conocimiento del DNI, sea de una persona de carácter público o privado, no es relevante a los efectos de alcanzar el objetivo de transparencia, que ya se puede conseguir con la publicación de los nombres y apellidos, y este dato queda fuera de la esfera pública de los firmantes, y el conocimiento por parte de terceros podría generar riesgos de suplantación de la identidad⁷⁷.

En cuarto lugar, es un dato meramente identificativo la firma manuscrita de un cargo público, pero no la de un particular. Si bien se podría considerar que, en la ponderación entre transparencia y protección de datos personales,

⁷⁶. Informe CTBG de 23 de marzo de 2015 sobre el acceso a datos de retribuciones de los funcionarios.

⁷⁷. Criterio interpretativo CTBG 4/2015, de 23 de julio.

De todos modos, se debe matizar el alcance de este criterio. En esta dirección, véase la Resolución 66/2016, de 27 de julio, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en la que se afirma que «el interés público en la divulgación de información relativa a una persona nombrada para un puesto... debe prevalecer, con carácter general, sobre su interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal». Igualmente, la Resolución CTPDAnd 10/2017, de 1 de febrero.

prevalece la primera para dotar al documento de la máxima exactitud e integridad, si la firma no corresponde a un cargo público, en la ponderación se debe primar la protección de datos personales. De todos modos, para evitar cualquier riesgo, el criterio interpretativo CTBG-AEPD considera como una buena práctica la supresión de las firmas, siempre que se mencione que el documento original había sido efectivamente firmado⁷⁸.

En quinto lugar, es un dato meramente identificativo el nombre de los arquitectos que participan como técnicos municipales, que prestan sus servicios como empleados públicos en un ayuntamiento y que han intervenido en un procedimiento de otorgamiento de una licencia de obras⁷⁹.

En sexto lugar, es un dato meramente identificativo el nombre de los empleados públicos que figuran en las resoluciones de reconocimiento de compatibilidad⁸⁰.

En séptimo lugar, es un dato meramente identificativo el nombre y el cargo de los miembros del órgano de selección de personal. En particular, la GAIP considera que esta información debe ser difundida para que se pueda controlar que no haya existido ningún conflicto de intereses ni ningún trato de favor en el proceso de selección⁸¹. Ello debe ir acompañado con la difusión de los datos relativos a la identidad de los candidatos seleccionados. Sin embargo, la difusión debería limitarse al nombre y apellidos y no debería incluir ni el DNI ni la dirección de los seleccionados. En cambio, según la Comisión, no supera la ponderación la divulgación del nombre y apellidos de los candidatos que no hayan sido seleccionados⁸².

78. Criterio interpretativo CTBG-AEPD 4/2015, de 23 de julio.

79. Resolución de 7 de julio de 2016 (reclamación 17/2016).

80. En esta dirección, la Resolución 37/2016, de 11 de octubre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León, afirma que «la protección de los datos del empleado público cede frente al interés público en la divulgación de las resoluciones de reconocimiento de compatibilidad, lo cual aplicado a la solicitud de información cuya denegación se ha impugnado se traduce en el derecho del solicitante a conocer, en su caso, las compatibilidades reconocidas al empleado en cuestión; este derecho, sin embargo, no se extiende a conocer las solicitudes de compatibilidad presentadas, en su caso, por aquel y las denegaciones de las mismas, por no concurrir aquí un interés público en su divulgación y en el conocimiento de estos datos».

81. Resolución GAIP de 2 de febrero de 2016 (reclamación 28/2015). En la misma dirección, la Resolución CTBG 4/2016 de 17 de marzo, relativa al acceso a los expedientes de otras personas que concurren con el solicitante en un proceso competitivo para el ejercicio de un empleo público, al considerar que el acceso a dicha información es relevante para comprobar la imparcialidad del procedimiento selectivo. Previamente, en esta dirección, el informe AEPD 178/2014, siguiendo la doctrina de la Audiencia Nacional en la materia.

82. Resolución de 2 de febrero de 2016 (reclamación 28/2015). Como observa la GAIP, para verificar que ha concurrido más de un candidato «es suficiente con dar acceso al acta elaborada por el órgano de selección, previa ocultación de los datos personales de los candidatos que han participado en el proceso respectivo y que no han sido finalmente seleccionados».

En octavo lugar, los órganos de garantía del derecho de acceso han descartado otros supuestos como datos meramente identificativos. En efecto, de manera un tanto discutible, se ha descartado incluir en esta categoría los nombres de los miembros de un tribunal de pruebas de acceso a la universidad⁸³, o los autores de informes para proteger su independencia y libertad⁸⁴.

Por lo que respecta a la posible prevalencia de la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos respecto al acceso a la información que contenga datos personales meramente identificativos, de nuevo puede resultar de interés traer a colación diversas resoluciones de órganos y organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública.

En particular, se ha esgrimido en algunas ocasiones la seguridad como motivo para no facilitar el acceso a datos meramente identificativos.

Por un lado, la GAIP, en una resolución en la que se enjuiciaba si procedía facilitar el acceso a la información relativa a la identificación de las personas que ocupan o han ocupado puestos de trabajo de la escala de apoyo del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, se muestra favorable a facilitar el acceso, al considerar que «no es verosímil que el nombre y apellidos de los miembros de la escala de apoyo del CME en manos del sindicato que pide esta información pueda suponer un riesgo para su seguridad, ya que por lógica y esencia de su función la principal preocupación de este sindicato debe ser la seguridad de sus miembros y en general del colectivo que aspira representar»⁸⁵.

Por otro lado, el CTCV, en relación con el número de identificación de un policía, señala que «se trataría del acceso a datos personales meramente identificativos de funcionarios públicos respecto de los que en principio procede reconocer el derecho de acceso (art. 15.2 Ley 19/2013). Sin embargo, al tratarse de un colectivo específico como lo es de funcionarios policiales, puede sostenerse que concurren derechos o intereses específicos en su no revelación (como puedan ser motivos de seguridad). Ello sucedería especialmente en el caso de la solicitud de información por la ciudadanía en general. No obstante, en el caso presente el solicitante es un compañero policial en activo, dato que también puede ser relevante a efectos de ponderación. Tampoco es irrelevante que se trate de datos de identificación que no incluyan los nombres y apellidos de los agentes, sino los números identificativos. El acceso a los nombres

83. Resolución CTAr 3/2016, de 12 de septiembre, al considerar que a pesar de ser datos meramente identificativos no están relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública de la Universidad. Finalmente, se acaba denegando el acceso porque podría afectar a la intimidad o la seguridad de los afectados, ya que el solicitante quiere obtener los datos para entrevistarse con ellos.

84. Resoluciones CTBG 35/2015 de 10 de junio y 23/2016 de 7 de abril.

85. Resolución GAIP de 28 de julio de 2016 (reclamación 75/2016).

y apellidos concretos a partir de números identificativos requiere de una labor previa de asociación, por lo que queda menos afectada *a priori* la protección de datos o intereses de los afectados como su seguridad, por ejemplo. Estos razonamientos podrían llevar a considerar que procede reconocer el derecho de acceso del solicitante»⁸⁶.

Finalmente, el CTBG ha denegado el acceso a los méritos de las personas a las que se ha concedido la orden al mérito policial, porque puede poner en riesgo su vida e integridad física, así como el buen término de las operaciones⁸⁷.

3

El acceso parcial y otros mecanismos para la protección de los datos personales

La LTAIBG prevé otros mecanismos para la protección de los datos personales, como son el acceso parcial a la información pública y la disociación de los datos personales⁸⁸. Asimismo, la doctrina de algún órgano de garantía del derecho de acceso a la información pública ha señalado que esta finalidad también se puede conseguir facilitando la información en un formato determinado que evite la difusión de datos personales, como veremos a continuación.

Por lo que respecta al acceso parcial, ya se ha hecho mención anteriormente de que, en la medida en que la aplicación de los límites del derecho de acceso se ha de realizar de forma proporcional a su objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto, y debe ser justificada, si un límite afecta únicamente a una parte de la información solicitada, se facilitará el acceso restringido a aquellos datos que no se vean afectados por el mismo, salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido⁸⁹. En efecto, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, cuando el límite no afecte a la totalidad de la información, se debe facilitar el acceso parcial, omitiendo aquella parte de la información que esté afectada por el límite.

86. Resolución CTCV de 3 de abril de 2017 (reclamación 21/2016).

87. Resolución CTBG 490/2015 de 29 de febrero de 2016.

88. Como observa Martínez, «tanto la anonimización como el acceso parcial exigirán de una enorme diligencia tanto para evitar errores como para impedir que el contexto permita al tercero destinatario de la información inferir datos personales de los sujetos concernidos» (MARTÍNEZ MARTÍNEZ, 2014, p. 271).

89. Artículo 16 LTAIBG. Véase al respecto la Resolución GAIP de 27 de abril de 2016 (reclamación 37/2015).

Por lo que se refiere a la disociación, la LTAIBG señala que no será de aplicación el límite para la protección de los datos personales si estos se disocian de la información solicitada, de manera que no pueda ser posible la identificación de los afectados⁹⁰. La disociación consiste en aquel tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable⁹¹. Tal y como ha señalado el CTBG, ni la anonimización ni la disociación pueden entenderse como supuestos de reelaboración a los efectos de aplicar las causas de inadmisión previstos en la LTAIBG⁹².

La disociación o anonimización persigue eliminar o reducir al mínimo los riesgos de reidentificación de los datos anonimizados manteniendo la veracidad de los resultados del tratamiento de estos; es decir, además de evitar la identificación de las personas, los datos anonimizados deben garantizar que cualquier operación o tratamiento que pueda ser realizado con posterioridad a la anonimización no conlleve una distorsión de los datos reales⁹³. Sin embargo, no siempre es irreversible lo que puede entrañar riesgos, presentes o futuros, para la protección de los datos personales. Por ello, de acuerdo con la Agencia Española de Protección de Datos, hay que garantizar la irreversibilidad de la anonimización, y para ello se deberán valorar tanto las fuentes de información disponibles en los diferentes medios y, en particular, a través de Internet, como la tecnología aplicable en los procesos de anonimización y en los de reidentificación. La anonimización se puede llevar a cabo utilizando diferentes técnicas⁹⁴.

Más allá del acceso parcial a la información pública o de la disociación de los datos personales que pueda contener, tal y como prevé la legislación de trans-

90. Igualmente, el artículo 5.3 LTAIBG establece que «cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los mismos».

91. Art. 3.f) LOPD.

92. Resolución CTBG 5/2017 de 31 de marzo.

93. Véanse al respecto las Orientaciones y garantías en los procedimientos de anonimización de datos personales de la Agencia Española de Protección de Datos de 2016.

94. Según el Dictamen 05/2014 sobre técnicas de anonimización del Grupo de Trabajo sobre protección de datos del artículo 29, se pueden utilizar técnicas de anonimización como la aleatorización (adición de ruido, permutación, privacidad diferencial), la generalización (agregación, anonimato k, diversidad de proximidad) y la pseudonimización (cifrado de clave secreta, función hash). Sin embargo, estas técnicas pueden generar riesgos de singularización (posibilidad de extraer de los datos registros que identifican a una persona), vinculabilidad (capacidad de vincular dos o más registros de una persona de una o varias bases de datos) o inferencia (posibilidad de deducir el valor de un atributo a partir de los valores del resto de atributos). Para reducir los riesgos de identificación se pueden seguir unas buenas prácticas tales como evaluar periódicamente los riesgos, no olvidar la posibilidad de que haya atacantes, utilizar de manera combinada diversas técnicas o revelar la técnica utilizada (GRUPO DE TRABAJO SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS DEL ARTÍCULO 29, 2014).

parencia, las Administraciones públicas pueden facilitar la información solicitada de manera que no incluya datos personales. Así lo pone de relieve la GAIP al señalar que «esto se puede hacer de dos maneras: facilitando copia de las licencias y tachando los nombres que figuran en cada una de ellas (sin perjuicio de lo que se dirá a continuación en relación con los arquitectos), o bien facilitando solo una lista de las licencias otorgadas en el periodo solicitado, identificadas por su título o por su objeto (hay que entender que con esta relación se daría satisfacción a la parte de la solicitud de acceso relativa a la información sobre la licencia)»⁹⁵.

Por último, las Administraciones públicas pueden exigir al solicitante del acceso la no difusión de la información obtenida y, en general, un deber de confidencialidad respecto a ella⁹⁶.

4

Reflexiones finales

En las páginas anteriores, hemos tenido oportunidad de observar el difícil equilibrio existente entre la transparencia pública y el derecho a la protección de los datos personales. También se han podido identificar diferentes elementos que pueden incidir a la hora de buscar este equilibrio.

En primer lugar, la actividad de los órganos y organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública. Tal y como hemos tenido oportunidad de señalar, estos órganos y organismos vienen realizando un relevante papel para facilitar el equilibrio entre la transparencia y la protección de los datos personales. En efecto, la lectura de su doctrina permite observar el esfuerzo que vienen realizando, con la colaboración de las autoridades de protección de datos⁹⁷, para concretar este difícil equilibrio⁹⁸. Sin embargo,

⁹⁵. Resolución GAIP de 7 de julio de 2016 (reclamación 17/2016). En la misma dirección, la Resolución CTBG 358/2015 de 8 de enero de 2016, relativa a la difusión de las estadísticas de aprobados y suspendidos de examinadores de tráfico, sin mención de su identidad.

⁹⁶. En esta dirección, la Resolución de la GAIP de 23 de diciembre de 2015 (reclamación 17/2015), al afirmar que la persona reclamante «tiene un deber de confidencialidad en relación con la información que obtendrá en ejecución de la presente reclamación, por lo que no podrá ceder a terceras personas ni destinarla a otra finalidad que no sea la de ejercer su derecho de defensa como aspirante a una de las plazas de profesorado contratado de la Universidad de Barcelona». Sin embargo, como afirma la propia GAIP, «no resulta ajustada a la vigente legislación de transparencia la práctica habitual, alegada por la persona reclamante, de dar acceso a todo tipo de documentos depositados a los archivos, a cambio de firmar un documento de confidencialidad y reserva que exoneraría de responsabilidad al Administración» (Resolución GAIP de 28 de julio de 2016 –reclamación 69/2016–).

⁹⁷. Al respecto, téngase en cuenta lo previsto en la disposición adicional 5.ª LTAIBG.

⁹⁸. A nuestro entender, el modelo dual en el que se confía la garantía de la transparencia pública y de la protección de datos a dos órganos o entidades autónomas ha facilitado esta

el esfuerzo de estos órganos y organismos puede quedar en vano si las resoluciones no son fácilmente localizables y accesibles. Al respecto, debemos reparar las dificultades que en ocasiones existen para poder conocer la doctrina de estos órganos y organismos por la ausencia de buscadores, la falta de ordenación temática de las resoluciones, la inexistencia de palabras claves o de tesauros comunes entre los diferentes órganos y organismos que faciliten estas tareas o el formato no reutilizable en el que difunden sus resoluciones. Por todo ello, sería deseable que el marco de las excelentes relaciones que existen entre los diferentes órganos y organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública en la actualidad se traduzca en medidas concretas en esta dirección.

En segundo lugar, la incorporación de la transparencia y la protección de datos al ciclo de gestión de la información. En esta dirección, cabe considerar que la transparencia y la privacidad por diseño pueden facilitar el equilibrio entre transparencia pública y protección de datos personales⁹⁹. En efecto, en la medida en que la transparencia y la protección de datos personales se tengan en cuenta en todo el proceso de gestión documental, desde la creación de la información hasta su difusión por parte de la Administración pública, o hasta que se proporcione a los solicitantes de información, se facilitará significativamente el alcance del equilibrio necesario entre la transparencia y la protección de datos personales. De este modo, si la información pública incorpora metadatos relativos a los datos personales que contiene, o si los documentos se elaboran de tal manera que no sea necesario anonimizarlos o, en su caso, el proceso de anonimización o disociación se pueda llevar de manera automatizada o aplicando pocos recursos, sin duda será más fácil encontrar el equilibrio entre la transparencia y la protección de datos. Todo ello exige, más allá de un escrupuloso cumplimiento de la normativa vigente, un cambio de la cultura administrativa, más sensible no solo al cumplimiento de los preceptos de la legislación de protección de los datos personales, sino también a una mayor apertura a la ciudadanía.

En tercer lugar, la sensibilidad hacia la evolución del concepto social de privacidad y de protección de datos personales. En la actualidad, la ciudadanía percibe la protección de datos personales desde un para-

labor, y por el momento no parece que se hayan reproducido en España las tensiones observadas en países de nuestro entorno como Portugal, Italia o Francia, donde las relaciones se han caracterizado por la tensión y la disparidad de criterios (GARCÍA MUÑOZ, 2017).

⁹⁹. Así se ha manifestado, desde la perspectiva de la privacidad, Martínez, al afirmar que «las Administraciones que apuesten por un diseño basado en la privacidad se podrán contar entre las adecuadamente preparadas para gestionar este tipo de procesos, y probablemente entre las más transparentes» (MARTÍNEZ MARTÍNEZ, 2014, p. 280).

digma distinto al equilibrio que en ocasiones se deriva del estricto cumplimiento de lo previsto en las leyes de transparencia¹⁰⁰. Al respecto, se debe tener presente que hoy en día el uso social de las tecnologías de la información y la comunicación nos está llevando hacia un nuevo paradigma de la privacidad y la protección de datos personales. En esta dirección, el Eurobarómetro muestra cómo los nativos digitales (jóvenes menores de 25 años) consideran que la revelación de datos personales no constituye para ellos un tema relevante (43 % frente al 33 % de media en la Unión Europea) y que no les importa facilitar datos personales a cambio de obtener servicios en línea gratuitos (48 % frente al 29 % de media en la Unión Europea)¹⁰¹. Además, no todas las personas consideran los mismos datos como personales (por ejemplo, el 75 % de los españoles consideran como personal la información financiera, mientras que la información sobre la salud lo es para el 65 %)¹⁰². Asimismo, el 82 % de los encuestados consideran que la revelación de datos personales es un hecho creciente en la vida moderna, aunque no por ello deja de ser un hecho relevante (59 %). Por todo ello, no se puede desconocer este proceso evolutivo como elemento que debe ser tenido en cuenta para encontrar el equilibrio necesario entre la transparencia y la protección de datos personales¹⁰³.

5

Bibliografía

- AA. VV., *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2017.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «The re-use of public sector information in Europe and its impact on transparency», *European Law Journal*, 18(6), 2012, pp. 770-792.

100. De hecho, no se puede desconocer que, «hasta el momento, el concepto de dato personal ha venido siendo interpretado de la forma más amplia posible, con un cada vez más manifiesto exceso respecto a su sentido originario, fuente de cruciales consecuencias jurídicas para nuestro objeto de estudio, por su potencial efecto impeditivo de toda revelación de información pública donde figure el nombre de una persona» (GUICHOT REINA, 2017, p. 15).

101. EUROPEAN COMMISSION, 2011, p. 4.

102. EUROPEAN COMMISSION, 2011, p. 12.

103. Como ha observado Martínez Martínez, «la dinámica social y tecnológica hace har- to complicado el encontrar el punto de equilibrio que permita alcanzar soluciones de compromiso que permitan preservar el derecho fundamental y la transparencia a un tiempo» (MARTÍNEZ MARTÍNEZ, 2014, pp. 245-246).

- EUROPEAN COMMISSION, *Special Eurobarometer 359. Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union*, 2011. Accesible en http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_359_en.pdf
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.^a, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.^a, *El Derecho al Acceso a la Información Pública en España*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2017.
- GARCÍA MUÑOZ, Ò., «La protección de los datos de carácter personal», en AA. VV., *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2017.
- GRUPO DE TRABAJO SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS DEL ARTÍCULO 29, *Dictamen 05/2014 sobre técnicas de anonimización*, 2014.
- GUICHOT REINA, E., «Límites a la transparencia y el acceso a la información», en GUICHOT, E. (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014.
- GUICHOT REINA, E., «Las relaciones entre publicidad y privacidad en la normativa sobre transparencia y acceso a la información», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 44, 2017, pp. 12-47.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Buena gobernanza y transparencia municipal. Guía para la implantación de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, en los ayuntamientos catalanes*, 2015. Accesible en http://www.gobier-nolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/Guia_Ley_transparencia.pdf
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R., «De la opacidad a la casa de cristal. El conflicto entre privacidad y transparencia», en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 241-280.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. L., «Transparencia y protección de datos personales: criterios legales de conciliación», en CANALS AMETLLER, D. (ed.), *Datos. Protección, Transparencia y Buena Regulación*, Documenta Universitaria, Girona, 2016.
- TEJEDOR BIELSA, J. C., «A la búsqueda del equilibrio entre transparencia administrativa y protección de datos. Primeros desarrollos en el ámbito municipal», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 12, 2014.

VELASCO RICO, C., «El dret d'accés a la informació pública: reconeixement, límits i procediment d'exercici», en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. y PONCE SOLÉ, J. (coords.), *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*, Editorial UOC-Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2015.