



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 18/05/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-072083

N/REF: R/0921/2022 ; 100-007551 [Expte. 1528-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: S. G. DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

Información solicitada: Selección de participantes en el acto “Gobernamos Contigo”

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó el 12 de septiembre de 2022 al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«En relación al acto celebrado en Moncloa el pasado lunes 5 de septiembre, donde el Presidente recibió a 50 ciudadanos

SOLICITO:

- 1.- *Listado de los asistentes al evento.*

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

2.- Copia de la documentación donde se especifiquen los criterios seguidos para la selección y elección de los participantes en el acto y de la elección de los ciudadanos que podían preguntar al Presidente.

3.- Copia de las invitaciones para asistir remitidas a los participantes seleccionados.

4.- Copia del documento donde consten las instrucciones para los participantes o guiones establecidos para el desarrollo del acto.»

2. En la fecha de interponer la presente reclamación no se había recibido respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 21 de octubre de 2022, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG, reiterando lo interesado en su solicitud inicial cuya copia adjunta y poniendo de manifiesto el silencio de la Administración.
4. Con fecha 24 de octubre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, a fin de que remitiese las alegaciones que considerase oportunas. El 7 de noviembre de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...) [A] fecha del 3 de noviembre de 2022, se notifica la resolución de la solicitud de acceso a la información presentada.

(...)

En consecuencia, la Directora del Departamento de Coordinación Técnica y Jurídica de la Presidencia del Gobierno,

ALEGA

Que la solicitud presentada, registrada con número de expediente 001-0072083, ha sido resuelta por este órgano y notificada a la interesada el 3 de noviembre del 2022. Se adjunta como documento anexo la resolución. (...)»

La resolución cuya copia adjunta acuerda la concesión parcial de la información, con fundamento en el artículo 15 LTAIBG, poniendo de relieve, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

«RESUELVE

Conceder parcialmente el acceso a la información solicitada.

Se solicita diferente información en relación al acto de inauguración del curso político el pasado 5 de septiembre de 2022 en el Complejo de la Moncloa.

En cuanto a la información solicitada respecto de la lista de asistentes al acto de inauguración del curso político el pasado 5 de septiembre de 2022 en el Complejo de la Moncloa, señalar que el acceso a esta información implica el acceso a datos de carácter personal, por lo que se ve afectada por el límite de acceso a la información pública establecido en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, así como por lo establecido en el Criterio Interpretativo 2/2015 por el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Así, al amparo de lo dispuesto en el artículo 15 de la norma, la concesión del acceso a la información relativa al listado de asistentes al acto no es información de la referenciada en el apartado primero o segundo, es decir, no abarca datos especialmente protegidos, ni información relacionada con la organización, el funcionamiento o actividad pública del órgano. Por tanto, nos encontramos ante un supuesto de ponderación de intereses, por un lado, el interés público en que la identidad de las personas asistentes al acto sea conocida y, por otro lado, el derecho de dichas personas a la protección de sus datos personales.

En este punto, debemos tener en cuenta dos aspectos determinantes en la ponderación de los intereses en juego, la asistencia al acto de personas menores de edad y de personas pertenecientes a colectivos vulnerables.

En esta debida ponderación de intereses, este órgano considera que debe prevalecer el derecho de protección de datos de carácter personal, ya que no se aprecia la existencia de un interés público, de acuerdo con la finalidad de la Ley, en la divulgación de la información sobre la identidad de las personas que participaron en el acto lo suficientemente relevante como para que prevalezca sobre el derecho a la intimidad y a la protección de tales datos personales, en tanto que tal información no contribuiría determinadamente a aumentar la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas de forma que proceda dejar de hacer prevalecer los derechos de estas personas a la protección de sus datos personales.

Respecto de la información solicitada relativa a, de una parte, documentación en la que se especifiquen los criterios de selección de las personas invitadas al acto y de

aquellas que intervinieron y, de otra, documentos con instrucciones o guiones remitidos a los participantes para el desarrollo del acto, señalar que las personas invitadas habían escrito al Presidente del Gobierno o bien habían visitado el Complejo de la Moncloa a través del programa Moncloa Abierta, no existiendo un documento o contenido que recoja otros criterios o documentos con instrucciones o guiones remitidos a los participantes, por lo que no existe objeto sobre el que ejercer el derecho de acceso y, en consecuencia, la solicitud debe ser inadmitida a trámite en este extremo.

Por último, en relación con el apartado tercero de la solicitud, “Copia de las invitaciones para asistir remitidas a los participantes seleccionados”, señalar que no se tramitaron invitaciones formales, dado que se contactó con los invitados a través de las distintas las vías empleadas por ellos para hacer llegar sus mensajes al Presidente del Gobierno (a través del formulario “Escribir al presidente”, carta postal o vía telefónica) y de los datos personales que ellos mismos facilitan (número de teléfono, correo electrónico, dirección postal).»

5. El 8 de noviembre de 2022, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 11 de noviembre de 2022, se recibió un escrito con el siguiente contenido:

«(...) Únicamente es concedido el acceso parcial.

En relación a la primera pregunta, deniegan facilitar la lista de asistentes, una vez realizada la ponderación, por el hecho de la presencia de menores de edad y de personas pertenecientes a colectivos vulnerables.

El acto del cual se solicita información se trata de un acto que la propia Presidencia del Gobierno publicita y dota de solemnidad, al anunciar que se celebrará una reunión del Presidente del Gobierno con ciudadanos para inaugurar el curso político, y que podrán dirigirse libremente al Presidente del Gobierno cuestionando aquello que tengan por conveniente. Así planteado, no se entiende que sea oculta la lista de participantes, máxime cuando el acto además de publicitado fue grabado y facilitada su grabación a los medios informativos, con independencia de que hubiera menores de edad o personas vulnerables. Esta interpretación choca frontalmente con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS 16/10/2017 Casación 75/2017) que establece que los límites y las causas de inadmisión previstos en la LTAIBG son limitaciones de un derecho y, en cuanto tales, se han de interpretar restrictivamente y justificar razonadamente su aplicación.

Obviamente, la lista de asistentes solicitada incluya datos personales, pero ninguno de ellos revela ningún dato de los mencionados en el artículo 15.1 LTAIBG.

En la aplicación de este precepto debe tenerse en cuenta lo expresado en los Criterios Interpretativos, CI/001/2015 y CI/002/2015, de 24 de junio, adoptados conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos en virtud de lo previsto en la disposición adicional 5ª de la LTAIBG. En el caso que nos ocupa, los datos solicitados no pertenecen a las categorías especiales de datos mencionadas en el apartado primero del artículo 15 LTAIBG –en relación con el artículo 9 del 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- a las que se dota de una protección reforzada. Se trata, indudablemente, de datos meramente identificativos en el sentido del apartado segundo de dicho artículo 15, relacionados con una actividad pública organizada por el gobierno y a la que acuden voluntariamente ciudadanos que prestan su imagen, respecto de los cuales se establece una presunción favorable al acceso, salvo que en un caso concreto concurra en el afectado una circunstancia excepcional que determine la prevalencia del derecho a la protección de datos o de otros derechos constitucionales, extremo que deberá ser debidamente justificado por el sujeto obligado, cosa que no hace por lo que no resultaría de aplicación el límite de la protección de datos personales invocado inicialmente.

En cuanto a las restantes preguntas, se alega que no existe la citada documentación.

No obstante, respecto de la tercera, si bien afirma la resolución que no existen invitaciones para asistir, de alguna forma se contactaría con dichas personas, como reconoce al afirmar que se contactó a través de un formulario y carta...»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del](#)

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información sobre el acto institucional “*Gobernamos Contigo*”, celebrado en La Moncloa el 5 de septiembre de 2022, relativa a los invitados participantes; en particular: (i) listado de los participantes; (ii) documentación donde se especifiquen los criterios seguidos para su selección y la elección de los ciudadanos que podían preguntar al Presidente; (iii) invitaciones cursadas; (iv) documento donde consten las instrucciones para los participantes o guiones establecidos para el desarrollo del acto.

El Ministerio requerido no respondió en el plazo legalmente establecido por lo que la solicitud de información se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Con posterioridad, en fase de alegaciones en este procedimiento, el Ministerio adjunta resolución notificada a la reclamante en la que concede un acceso parcial a la solicitud en los siguientes términos: (i) se deniega el acceso al listado de asistentes por considerar prevalente la protección de los datos personales de los afectados ex artículo 15 LTAIBG; (ii) se indica que los criterios seguidos para la selección y elección de los participantes en el acto y para la elección de los ciudadanos que podían preguntar al Presidente fueron las comunicaciones escritas por aquellos dirigidas al Presidente del Gobierno, o el haber sido participante en visitas al Complejo de la Moncloa a través del programa *Moncloa Abierta*, sin que exista documento alguno que recoja otros criterios; (iii) se puntualiza que no se tramitaron invitaciones formales, sino que «se contactó con los invitados a través de las distintas las vías empleadas por ellos para hacer llegar sus mensajes al Presidente del Gobierno (a través del formulario “Escribir al presidente”, carta postal o vía telefónica) y de los datos personales que ellos mismos facilitan (número de teléfono, correo electrónico, dirección postal» y (iv) se señala la inexistencia de instrucciones o guiones que hayan sido remitidos a los participantes.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante».

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que «con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta».

5. Sentado lo anterior, no es posible desconocer que, aun de forma extemporánea, el Ministerio ha resuelto la solicitud concediendo un acceso parcial —en cuanto a los criterios de selección de los participantes—poniendo de manifiesto, respecto de lo no facilitado, (i) que no se dispone de (o no existe) la información solicitada y (ii) que, en

aplicación de lo dispuesto en el artículo 15.3 LTAIBG, prevalece el derecho a la protección de datos de carácter personal de los asistentes al acto sobre el interés público a proporcionar el acceso a la información solicitada.

- (i) Por lo que respecta a esta primera cuestión, este Consejo ha señalado ya en varias ocasiones que la información pública a la que se refiere el artículo 13 LTAIBG es aquella que *obre en poder* del órgano; esto es, que por haberse sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones, se encuentre en su ámbito de disponibilidad. Esa disponibilidad constituye, pues, un presupuesto del ejercicio del derecho de acceso a la información.

En este caso, habiéndose facilitado los criterios que se siguen para invitar a las personas asistentes al acto —a través de las distintas las vías empleadas por aquéllos para hacer llegar sus mensajes al Presidente del Gobierno (formulario “*Escribir al presidente*”, carta postal o vía telefónica) y de los datos personales que ellos mismos facilitan (número de teléfono, correo electrónico, dirección postal)—, el Ministerio manifiesta que ni se envían invitaciones, ni se han documentado criterios formales o reglados para la selección de los asistentes, o instrucciones o guiones para el desarrollo del acto; sin que existan razones para dudar de lo afirmado por la Administración o que apunten a la existencia de documentación adicional.

- (ii) Por lo que atañe a la segunda cuestión, relativa a acceso al listado de las personas asistentes, considera este Consejo que, partiendo de la premisa de la afectación al derecho a la protección de los datos personales de esas personas que derivaría de dicho acceso, la ponderación realizada por el Ministerio requerido en aplicación del artículo 15.3 LTAIBG resulta razonable y proporcionada.

En ese sentido asiste la razón al Ministerio cuando señala que los datos personales incluidos en el listado de asistentes al acto no reúnen la condición de «*datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o actividad pública del órgano*» en el sentido del artículo 15.2 LTAIBG, y que deben tenerse en cuenta «*dos aspectos determinantes en la ponderación de los intereses en juego, la asistencia al acto de personas menores de edad y de personas pertenecientes a colectivos vulnerables*», para concluir que en esa ponderación debe prevalecer el derecho de protección de datos de carácter personal, «*ya que no se aprecia la existencia de un interés público, de acuerdo con la finalidad de la Ley, en la divulgación de la información sobre la identidad de las personas que participaron en el acto lo suficientemente relevante como para que prevalezca sobre el derecho a la intimidad y*

a la protección de tales datos personales, en tanto que tal información no contribuiría determinantemente a aumentar la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas de forma que proceda dejar de hacer prevalecer los derechos de estas personas a la protección de sus datos personales».

En efecto, el artículo 15.2 LTAIBG establece un régimen claramente favorable al acceso, como regla general, cuando la información solicitada contenga *datos meramente identificativos, relacionados con la organización, funcionamiento, o actividad pública del órgano*. En el presente caso, en la línea de lo alegado por el Ministerio, las personas cuya identificación se requiere no se integran en la estructura del órgano convocante del acto, no son actores de su funcionamiento y tampoco ejercen una actividad pública del mismo, sino meros participantes en un acto institucional, personas que asisten a título personal.

En definitiva, teniendo en cuenta la propia naturaleza del acto, y con independencia de que las personas asistentes dieran su autorización para ser grabadas para las informaciones que se emitieron por los medios de comunicación social, no se aprecia en este caso un interés público prevalente en divulgar la identificación personal de los asistentes frente a su derecho a la protección de los datos de carácter personal.

8. En conclusión, procede la estimación de esta reclamación por motivos formales en la medida en que la respuesta a la solicitud de información se ha proporcionado fuera del plazo legalmente establecido, habiendo sido necesaria la interposición de una reclamación ante el CTBG para que la reclamante vea plenamente reconocido su derecho de acceso a la información pública.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del S. G. DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, de fecha 2 de noviembre de 2022.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0365 Fecha: 18/05/2023

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>