



Resolución 237/2022

S/REF: 001-066249

N/REF: R-0310-2022; 100-006652

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Agenda del Secretario General de Instituciones de Penitenciarías

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 28 de febrero de 2022 el reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, 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:

«Solicito conocer la agenda completa del secretario general de Instituciones de Penitenciarías desde el 1 de junio de 2018 hasta la actualidad, indicando para cada caso la siguiente información:

- Fecha y lugar de la reunión.

- Nombres de todas las personas participantes (por parte de la administración pública y actores externos).

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

- Tema y principales puntos tratados en la reunión. Solicito también actas o minutas, si las hubiera.

- Documentos entregados.»

2. En resolución de 28 de marzo de 2022, la SECRETARIA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (MINISTERIO DEL INTERIOR) contestó al solicitante lo siguiente:

«Conforme al art. 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno “cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal”.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios: “c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquellos”.

En este contexto normativo, valorando de igual modo la Recomendación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 1/2017 sobre Información de las Agendas de los responsables públicos, y considerando los numerosos datos personales contenidos en la documentación que se solicita, tras la ponderación razonada a la que estamos obligados, se concluye que revelar la totalidad de los datos personales recogidos en la agenda del Secretario General de Instituciones Penitenciarias podría causar un perjuicio a los titulares de dichos datos.

Por todo ello se solicita de Ud. que, con objeto de poder hacer compatibles la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y la Ley 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, concrete qué aspectos o datos quiere conocer.»

3. Mediante escrito registrado el 1 de abril de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, con el siguiente contenido:

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

«Presento esta reclamación porque, además de no entregar la información solicitada, la resolución de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias es confusa: no deniega el acceso a la información, sino que, me pide concretar qué aspectos o datos quiero conocer, pero no me da la opción de hacerlo porque la resolución pone fin a la vía administrativa.»

4. El 4 de abril de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que se formulase las alegaciones que considerase oportunas.
5. Con fecha 8 de abril de 2022, el reclamante presentó escrito en el que manifestaba lo siguiente:

« (...) debo señalar que en la resolución no se me deniega de manera explícita la información solicitada ni tampoco se inadmite a trámite la solicitud. Lo que me pide la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias es concretar qué aspectos o datos quiero conocer. Pero ese organismo no solo tiene esa información porque está detallada en la solicitud (que además reproduce en la resolución), sino que no me da la opción de responder. La resolución pone fin a la vía administrativa y sólo me deja dos opciones: interponer recurso contencioso-administrativo o presentar esta reclamación ante el CTBG.

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias basa su postura en el artículo 15.3 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y en la Recomendación 1/2017, que trata de la información de las agendas de los responsables públicos. En base a eso, concluye: "Considerando los numerosos datos personales contenidos en la documentación que se solicita, tras la ponderación razonada a la que estamos obligados, se concluye que revelar la totalidad de los datos personales recogidos en la agenda del Secretario General de Instituciones Penitenciarias podría causar un perjuicio a los titulares de dichos datos".

En la solicitud se pide la "agenda completa", en referencia a todos los actos celebrados en el período de tiempo señalado. Y luego se detalla la información requerida para cada caso. Entre ella, los "nombres de todas las personas participantes (por parte de la administración pública y actores externos)". Es la solicitud de esos datos, y no otros, la que puede motivar que se me deniegue el acceso a la información solicitada, dado que constituyen datos de carácter personal (CI/002/2016).

Pero el citado criterio interpretativo, elaborado de manera conjunta por el CTBG y la Agencia Española de Protección de Datos, establece en su apartado 5 diferencias según quiénes sean las personas participantes en las reuniones, y no permite realizar una

ponderación general, como parece que ha hecho la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Es necesario una ponderación en cada caso del derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos de carácter personal.»

6. El 19 de abril de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió las citadas alegaciones complementarias al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que se formulase las alegaciones que considerase oportunas. Notificado el mismo 19 de abril, mediante comparecencia, se presenta escrito en fecha de 20 de abril de 2022 en el que se pone de manifiesto lo siguiente:

«Una vez analizada la reclamación, desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se informa que:

«La agenda del Secretario General contiene datos personales que, en caso de revelarlos en su totalidad, tal y como usted los solicita, podría causar un perjuicio a los afectados.

Por ello se le indicó que concretará exactamente los datos que solicitaba, ya que no es posible facilitarle la información tal y como la ha solicitado por contener información que afecta al derecho fundamental de la protección de datos de carácter personal»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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».*

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. A la vez, 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 por la ley, 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 la agenda del Secretario General de Instituciones Penitenciarias desde el 1 de junio de 2018, detallando fecha, lugar, participantes, tema y puntos tratados en las reuniones, las actas o minutas, si las hubiera, y los documentos entregados.

El Ministerio requerido no ha facilitado la citada información al entender que el solicitante debía concretar *qué aspectos o datos quiere conocer*, dado que entre la información solicitada se contienen datos de carácter personal, pero no especialmente protegidos, por lo que, considera de aplicación lo dispuesto en el artículo 15.3 de la LTAIBG y entiende que

«considerando los numerosos datos personales contenidos en la documentación que se solicita, tras la ponderación razonada a la que estamos obligados, se concluye que revelar la totalidad de los datos personales recogidos en la agenda del Secretario General de Instituciones Penitenciarias podría causar un perjuicio a los titulares de dichos datos.»

4. Planteada la controversia en estos términos, es preciso reiterar, en primer lugar, que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado ya en numerosas ocasiones sobre las cuestiones relacionadas con el acceso a información correspondiente a las agendas de miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado.

Así, partiendo de la premisa de que no existe una obligación legal de publicación por cuanto no están incluidas en los supuestos previstos en los artículos 6 y siguientes de la LTAIBG, considera que su publicación contribuye directamente a procurar el fin de que *«los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan*

los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones» al que sirve la ley, favoreciendo así el escrutinio de la acción de los responsables públicos. En consecuencia, teniendo en cuenta que las obligaciones de publicidad activa constituyen un mínimo que pueden desarrollarse con carácter voluntario o, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la citada ley que prevé complementarlas con las informaciones cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia, aboga por su publicación en los términos expresados en la [Recomendación 1/2017](#)⁶, sobre información de las Agendas de los responsables públicos.

Asimismo, este Consejo se ha manifestado en repetidas ocasiones en el sentido de que las agendas de los responsables públicos, en la medida en que obren en poder de organismos públicos sujetos a la LTAIBG, constituyen información pública a los efectos de su artículo 13 y, por lo tanto, son susceptibles de ejercicio del derecho de acceso de conformidad con los parámetros establecidos en el Criterio Interpretativo 2/2016, de 5 de julio, adoptado conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos.

Sentado lo anterior, es evidente que la inexistencia de obligación legal y la ausencia de implementación de las directrices contenidas en la citada Recomendación 1/2017 están teniendo como consecuencia que los distintos departamentos ministeriales estén siguiendo actualmente prácticas diversas que conducen a respuestas dispares ante las solicitudes de información que reciben. Y esta disparidad de prácticas acaba necesariamente dando lugar a que, aunque las reclamaciones presentadas ante este Consejo versen sobre objetos similares, las decisiones que adopte hayan de tener sentidos diversos en función de las circunstancias concurrentes en cada supuesto. En particular, el carácter estimatorio o desestimatorio de las resoluciones está en gran medida condicionado, en cada caso, por el hecho de que, en el marco del procedimiento, se aprecie la existencia o inexistencia de la información solicitada en poder del órgano.

Dicho esto y teniendo en cuenta las alegaciones efectuadas por el Ministerio para no facilitar la información, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno cabe concluir que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias dispone de la información solicitada y obra en su poder al haber sido adquirida en el ejercicio de sus funciones –artículo 13 de la LTAIBG-, dado que, como se ha indicado anteriormente, si no la ha facilitado es porque demanda que el solicitante concrete *qué aspectos o datos* de la información solicitada pretende conocer, ya que, *entre la información* solicitada se contienen datos de carácter

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Informes_recomendaciones/Recomendaciones.html

personal, pero no especialmente protegidos, por lo que, considera de aplicación lo dispuesto en el artículo 15.3 de la LTAIBG.

A este respecto, hay que señalar que contra lo argumentado por el organismo requerido, la solicitud de información es clara y concreta por lo que no procede la denegación del acceso a la información solicitada por este motivo.

5. Por lo que respecta a la afectación a datos de carácter personal y a la necesidad de llevar a cabo la ponderación suficientemente razonada que prevé el artículo 15.3 LTAIBG en los supuestos en los que *la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos* —ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y el derecho de los afectados a la protección de datos de carácter personal—, en el [Criterio Interpretativo \(el 2/2016\)](#)⁷ de este Consejo —relativo a la incidencia en la protección de datos personales que pudiera tener el conocimiento de la agenda profesional de un responsable público— se señaló que:

«1. *El acceso a la información relativa a las reuniones celebradas por los sujetos incluidos en el presente informe deberán referirse a aquellas que tengan lugar en ejercicio de las funciones públicas que tienen conferidas y en su condición de responsable público. Es decir, se excluye las que se realicen a título privado y no afecten a sus competencias.*

2. *Los criterios se refieren a la información que efectivamente se encuentre disponible, de acuerdo con lo dicho anteriormente, esto es, se entenderá disponible toda aquella información que pueda obtenerse mediante un proceso o tratamiento proporcional a la importancia del interés público existente en la divulgación de la información, aunque implique un esfuerzo o un tiempo de trabajo superior al ordinario, siempre que el mismo no perjudique gravemente el funcionamiento del órgano del que se requiere la información.*

3. *Cuando se solicite información identificativa de los participantes en las reuniones, siendo éstos personas físicas, ya sea por la mera indicación de su cargo o posición en una organización ya sea con indicación de su nombre y apellidos deberá considerarse que la petición incluye datos de carácter personal, debiendo estar a lo dispuesto en el presente informe.*

⁷ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

4. A los efectos señalados en el punto anterior se indican los siguientes criterios interpretativos:

4.1. En caso de que la información pudiera contener datos personales especialmente protegidos, en particular en atención a la naturaleza de las entidades participantes en la reunión, habrá de estarse a las reglas previstas en el artículo 15.1 LTAIBG.

4.2. Si la información no contuviera datos personales especialmente protegidos y se refiriese a miembros del Gobierno, Altos Cargos, directivos públicos profesionales, empleados públicos, o personal de sujetos obligados por la LTAIBG, se facilitarían únicamente los datos personales identificativos de los participantes que tuvieran, al menos, la condición de titulares de responsabilidades administrativas hasta el nivel de Subdirecciones Generales o unidades asimiladas, de las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias, los titulares de los órganos directivos de las Agencias Estatales, Entes y otros organismos públicos que tengan atribuida la condición de directivos en los Estatutos o normativa reguladora de éstos así como personal eventual que desarrolle funciones que incidan en el proceso de toma de decisiones de la entidad.

4.3. Tratándose de entidades de derecho privado la información identificativa se limitaría a quienes ostentasen la condición de administradores, o miembros del órgano de gobierno o dirección en su caso o altos directivos o asimilados.

4.4. Cuando los participantes en la reunión fuesen asesores o consultores de una entidad de derecho privado, la información se limitaría a indicar esta circunstancia, sin incluir otra información identificativa del asesor o consultor.

4.5. En los restantes supuestos, la información se limitará, en cuanto a los sujetos obligados por la LTAIBG, a la indicación del Órgano, Organismo o Departamento en que los participantes presten sus servicios y, en cuanto a las entidades de derecho privado, la información se limitará a indicar la entidad concreta o, tratándose de entidades que no tengan la condición de PYMES, el Departamento o Área en que se prestan los servicios.

4.6. Cuando las reuniones se celebren con personas físicas deberá ponderarse en cada caso la procedencia del otorgamiento del acceso atendiendo a la condición de dicha persona y la condición en que asiste a la reunión (persona experta, particular, etc.), sin que sea posible establecer un criterio general de ponderación en estos casos.

4.7. Igualmente, podría facilitarse la información referida a otras personas no incluidas en los anteriores criterios si las mismas hubieran prestado con carácter previo su consentimiento, debiendo aquél cumplir las exigencias contenidas en la LOPD.

5. En todo caso, deberán tenerse en cuenta la posible aplicación posterior de los límites establecidos en el artículo 14 de la LTAIBG, el sometimiento a la LOPD de cualquier

tratamiento ulterior de los datos, conforme al artículo 15.5 de la LTAIBG y los restantes extremos a los que se refiere al apartado 3.

De todo ello se deriva que el órgano requerido está obligado a facilitar la información pública solicitada de conformidad con los criterios expuestos y, en consecuencia, la presente reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] el 1 de abril de 2022 frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información de conformidad con los criterios expuestos en los fundamentos de esta resolución:

-Solicito conocer la agenda completa del secretario general de Instituciones de Penitenciarias desde el 1 de junio de 2018 hasta la actualidad, indicando para cada caso la siguiente información:

- Fecha y lugar de la reunión.

- Nombres de todas las personas participantes (por parte de la administración pública y actores externos).

- Tema y principales puntos tratados en la reunión. Solicito también actas o minutas, si las hubiera.

- Documentos entregados

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1^º](#), 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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

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 octubre](#)⁹, 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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)¹⁰.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>