



CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y BUEN GOBIERNO
REGISTRO DE SALIDA
Fecha: 07-10-15 Nº 343-2015



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-002356
N/REF: R/0214/2015
FECHA: 07 de octubre de 2015

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] mediante escrito de 15 de julio de 2015 y entrada el 27 de julio de 2015, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 9 de junio de 2015 y en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, [REDACTED] presentó solicitud de acceso a la información relativa al expediente de elaboración de la mencionada Ley de Transparencia. En concreto, se requiere acceso a las sucesivas versiones de su anteproyecto de Ley, la memoria de análisis de impacto normativo; todos los informes de los distintos órganos y dependencias administrativas que intervinieron en su elaboración; los escritos de observaciones efectuados por las entidades a las que se dio audiencia; las observaciones realizadas al texto del borrador del anteproyecto de Ley que fue sometido a consulta pública electrónica el 26 de marzo de 2012 y, en su caso, las distintas versiones del Proyecto de Ley.
2. Con fecha 24 de junio se notificó el inicio del cómputo de los plazos para resolver la solicitud la cual fue resuelta mediante resolución de fecha 25 de junio, notificada el 13 de julio por la que se concedía el acceso a los siguientes documentos:
 1. Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley.
 2. Informe de la Agencia Española de Protección de Datos.
 3. Informe sobre la consulta pública electrónica.



4. El Anteproyecto de Ley remitido al Consejo de Estado.
 5. El dictamen del Consejo de Estado
 6. El Anteproyecto de Ley remitido al Consejo de Ministros para su aprobación y remisión a las Cortes
3. Mediante escrito de fecha 15 de julio, y entrada en el registro del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el 23, [REDACTED] presenta reclamación ante este Consejo en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG en base a los siguientes argumentos:
- a. Entre la documentación suministrada no se encontraban los informes, mencionados en el propio dictamen del Consejo de Estado, emitidos por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) así como por las Secretarías Generales Técnicas del mencionado Ministerio, de Economía y Competitividad, Educación, Cultura y Deporte, Presidencia e Interior.
 - b. Asimismo, se indica en los documentos que obran en el expediente dos informes en los que se analizan las observaciones de MINHAP e Interior que tampoco se aportan. Igualmente, se menciona en la documentación remitida que han intervenido en el expediente el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo y la Comisión Nacional de la Competencia así como diversos organismos de la Administración autonómica y Local y otras entidades como la Federación Española de Municipios y Provincias, Amnistía Internacional o la Asociación Profesional Española de Privacidad. Ni estos documentos ni las 3683 observaciones presentadas al borrador del anteproyecto de Ley sometido a consulta pública entre el 26 de marzo y el 11 de abril de 2012 se aportan.
 - c. La denegación de la información objeto de solicitud (todo o parte) debe fundamentarse en la aplicación de algunos de los límites al derecho de acceso regulados en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG o, en su caso, por considerar de aplicación alguna de las causas de inadmisión del artículo 18 de la misma norma, en ambos casos mediante resolución motivada. En este caso no se ha resuelto indicando la aplicación de ninguno de dichos preceptos y, por lo tanto, no se argumenta el que no se haya otorgado el acceso a toda la información solicitada.
 - d. Por otro lado, por la naturaleza de la información solicitada, no se entiende que la solicitud incurra en ninguno de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG y sólo en el caso de las observaciones realizadas por personas físicas podría considerarse de aplicación el artículo 15 de la norma. No obstante, la aplicación de dicho precepto debe realizarse previa realización de una adecuada ponderación.
 - e. El motivo de la solicitud era conocer el alcance de las observaciones presentadas, si se presentaron propuestas que no fueron aceptadas- y que podrían ser tenidas en cuenta en futuras versiones de la Ley- el perfil de quienes participaron en el proceso de consulta pública.
 - f. Por todo ello, se solicita que se dicte resolución por la que se conceda el acceso a la información solicitada en aplicación del derecho conferido por la LTAIBG.



4. Recibida la reclamación, la documentación obrante en el expediente fue remitida al Ministerio de la Presidencia a los efectos de que pudieran realizar las alegaciones pertinentes. En las mismas, el mencionado Departamento indicaba lo siguiente:
 - a. *En relación a los informes existentes sobre el proyecto de ley de transparencia, se indica que en los próximos días se le remitirá a la solicitante todos los informes que se enviaron al Consejo de Estado para que esta institución pudiera elaborar su dictamen.*
 - b. *Respecto a la consulta pública electrónica, únicamente se puede facilitar el informe elaborado sobre la misma, ya que junto a los trámites preceptivos, el Gobierno decidió abrir el primer anteproyecto de Ley de Transparencia a un procedimiento voluntario de consulta ciudadana, que en nuestro país no está regulado ni obligado en ninguna Ley. Al no estar reglado el procedimiento, el Gobierno estableció las máximas garantías de protección de datos personales, garantizando que se mantendría el secreto de la correspondencia y el anonimato de todos los participantes. Con el objetivo de proteger los datos personales de los ciudadanos que de forma voluntaria decidieron participar en la consulta, que en ningún caso habían autorizado la difusión de sus datos y de sus aportaciones, el Gobierno decidió que la documentación que debía acompañar al proyecto de Ley, además de los dictámenes preceptivos y las memorias de acompañamiento, debía ser un informe resumen. En definitiva, esta es la documentación que se remitió a los órganos consultivos y a las Cortes Generales.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "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".

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.



Según se desprende de los Antecedentes mencionados, la información objeto de la solicitud es toda la documentación obrante en el expediente de elaboración del Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Toda vez que la iniciativa de la elaboración de dicho proyecto partió del Ministerio de la Presidencia, cabe concluir que la información solicitada se corresponde con el concepto de información pública del artículo 13 de la norma y que fue correctamente dirigida al órgano competente.

3. Entrando ya en el objeto de la reclamación, [REDACTED] alega que la documentación suministrada en la respuesta inicial era parcial por cuanto en esos mismos documentos se hacía referencia a otros, (fundamentalmente informes de otros organismos públicos y privados) que no se habían proporcionado. Y ello sin que se indicasen los motivos, que, recogidos en la propia Ley de Transparencia, amparase ese acceso parcial.

En el trámite de alegaciones, y debido a que como consecuencia del mismo se ha ampliado la información remitida a la reclamante, ha quedado demostrado que, efectivamente, el acceso inicialmente concedido fue parcial, sin que para ello se aportase ninguna justificación.

No obstante, y a pesar de esa ampliación, entre la documentación remitida en este segundo envío, consecuencia, como decimos, de la presente reclamación, no se encuentran las observaciones remitidas por distintos interesados (ciudadanos, sociedad civil, otros organismos públicos y privados) durante el trámite de audiencia pública electrónica sustanciado durante la elaboración del anteproyecto de Ley. En este caso, el Ministerio de la Presidencia alega expresamente que dicho procedimiento, carente de regulación específica y pionero en nuestro país, se llevó a cabo con las máximas garantías de protección de datos personales, *"garantizando que se mantendría el secreto de la correspondencia y el anonimato de todos los participantes"*.

4. En efecto, el artículo 15 de la LTAIBG (aunque no expresamente mencionado por el Ministerio de la Presidencia), regula las relaciones entre transparencia y derecho de acceso, por un lado, y protección de datos de carácter personal por otro, de tal manera que se garantice adecuadamente la protección de ambos derechos. Teniendo en cuenta esta regulación procede, a juicio de este Consejo de Transparencia, analizar si, efectivamente, en el caso que nos ocupa concurren circunstancias que requieran limitar el acceso debido a que, en caso contrario, se produciría una vulneración en la protección de los datos de carácter personal de los afectados.

A este respecto, debe indicarse, en primer lugar, que la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD) define dato personal en su artículo 3 letra como *cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables*. Asimismo, el artículo 5.1 f) del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD contiene la siguiente definición de dato de carácter



personal: Cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables.

De este concepto debe extraerse, por lo tanto, una primera conclusión, y es que quedan fuera de su ámbito de aplicación los datos relativos a las personas jurídicas. Es decir, y toda vez que en el proceso de consulta pública puede presumirse que participaran personas jurídicas (empresas, asociaciones, organismos..) debe señalarse que la normativa de protección de datos y, por lo tanto, el límite previsto en el artículo 15 de la LTAIBG no sería de aplicación.

El artículo 15, en su apartado 1 regula las condiciones para el acceso a datos considerados como "*especialmente protegidos*" en virtud del artículo 7 de la LOPD, es decir, datos que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias o que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual. En atención a esta definición, cabe concluir que la identificación de las personas físicas que realizaron una contribución en el proceso de consulta pública mencionado, no pueden ser considerados como datos especialmente protegidos.

Por su parte, el apartado 2 del artículo 15 se refiere a datos *meramente identificativos* relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. 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 que, al excluir su aplicación a determinados ficheros que recojan datos de trabajadores de personas jurídicas, menciona expresamente "*nombre y apellidos, las funciones o puestos desempeñados, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales.*" Toda vez que estaríamos hablando de que las personas que participaron, al menos con carácter general, no estaban relacionadas con ninguna actividad pública, tampoco sería procedente la aplicación de este apartado.

Sería, pues, la regla recogida en el apartado 3 del artículo 15- ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados- la que tendría que tomarse en consideración al analizar el objeto de la presente Reclamación. Hecha esta ponderación, a juicio de este Consejo de Transparencia, y toda vez que el conocimiento de la identidad de los que participaron no contribuye al objetivo de transparencia perseguido y a que su cesión a la reclamante podría suponer una vulneración de la LOPD, no procede, en efecto, la comunicación de los datos de carácter personal de los participantes en la consulta.

5. Por otro lado, debe señalarse que lo que protege el derecho a la protección de datos es la identificación del titular de los datos, es decir, aplicado al caso que nos ocupa, la persona física que ha realizado la aportación, no el contenido de la misma. Por ello, no puede ampararse en la normativa de protección de datos



personales la denegación del acceso a un contenido expresado, recordemos, de forma voluntaria en un trámite de consulta pública.

En refuerzo de este argumento, debe también recordarse el objetivo último de esta consulta, que no era otro que elaborar un texto de la forma más participativa posible. En palabras del propio Ministerio, con el interés de hacer más participativo el proceso de elaboración de una norma sobre Transparencia. A juicio de este Consejo de Transparencia, esa participación es relevante no sólo para los competentes en la redacción del proyecto, sino también para otros ciudadanos interesados, como es el caso de la reclamante, en conocer los aspectos principales en torno a los cuales giró el debate y la consulta desarrollada.

6. Por último, debe también recordarse que el artículo 15 en su apartado 4 indica expresamente que no será aplicable la regulación que el mismo contiene (esto es, ponderación entre ambos derechos) si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.
7. Por todo lo expuesto, cabe concluir lo siguiente:
 - a. La normativa en materia de protección de datos personales sólo se refiere a los datos de personas físicas, por lo que no puede alegarse la misma para proteger datos de personas jurídicas.
 - b. La comunicación de los datos de las personas físicas que participaron en el proceso de consulta pública supondría una vulneración de su derecho a la protección de datos no amparada por la LTAIBG. No obstante, no es posible fundamentar en la legislación en materia de datos personales la denegación del acceso al contenido de la aportación realizada.
 - c. La LTAIBG permite el acceso a información que contiene datos de carácter personal previa disociación, es decir, en el caso que nos ocupa, garantizando que no se pueda identificar a la persona física que hizo la aportación.
 - d. En definitiva, procede conceder el acceso a las contribuciones realizadas durante el proceso de consulta pública llevado a cabo en la elaboración del anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno previa eliminación de los datos personales de los participantes.

III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] contra la resolución del Ministerio de la Presidencia de fecha 25 de junio de 2015.



SEGUNDO: INSTAR al Ministerio de la Presidencia a que, en el plazo de UN MES, remita a [REDACTED] la información mencionada en el Fundamento Jurídico 7 letra d de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR al Ministerio de la Presidencia a que, en el mismo plazo de UN MES, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, copia de la contestación remitida al Reclamante.

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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO


Fdo: Esther Arizmendi Guíñez

