

Cómo citar este texto:

San José Amat, C. (2023). El derecho de acceso a la información pública y sus límites, *Derecom*, 34, 33-51, <http://www.derecom.com/derecom/>

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SUS LÍMITES

THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION AND ITS LIMITS

© Carles San José Amat
San José Consultors
carles@sanjoseconsultor.cat

Resumen

La normativa de transparencia ha afianzado el derecho a saber de la ciudadanía y, en particular, el derecho de acceso. Éste no es un derecho absoluto, sino que pueden concurrir determinados límites que restrinjan o limiten el acceso a información pública. Uno de los límites destacados es el relativo a la protección de datos personales, que exige en muchos casos realizar una ponderación entre ese derecho y el derecho de acceso a la información pública.

Summary

Transparency regulations have strengthened the citizen's right to know and, in particular, the right of access. This is not an absolute right, but there may be certain limits that restrict or limit access to public information. One of the notable limits is the related to the protection of personal data, which in many cases requires a balance between this right and the right of access to public information.

Palabras clave: Transparencia. Derecho de acceso. Límites. Protección de datos personales.

Keywords: Transparency. The right of access. Limits. Protection of personal data.

1.Introducción:situación previa a la normativa de transparencia

La aplicación de los límites en las solicitudes de acceso a la información pública es una de las cuestiones que más dudas suscitan a quienes las tramitan y resuelven. Saber aplicar correctamente los límites es crucial para conciliar el derecho de acceso a la información pública con otros derechos e intereses que puedan resultar afectados.

Los años transcurridos desde la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, han permitido a los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública ir perfilando la interpretación de la aplicación de los distintos límites legales al acceso, mediante sus resoluciones, que recogen también el criterio de los órganos judiciales.

Se presenta aquí una reflexión de carácter teórico sobre la cuestión. Pero antes de abordar las especificidades de la normativa de transparencia y, en particular, los límites que pueden restringir o denegar el acceso a la información pública, cabe recordar que con anterioridad a estas normas el ordenamiento jurídico español ya tenía presente la transparencia.

La Constitución Española de 1978, en su artículo 105.*b*, ordena regular por ley el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo lo que afecte a la seguridad y defensa, la investigación de los delitos y la intimidad de las personas.

Este mandato constitucional se cumplió con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, Ley 30/1992), pero la regulación del derecho de acceso fue tan genérica y poco detallada, que cabía en un solo artículo: el 37. Este artículo reconocía el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que formaban parte de un expediente y se encontraran en los archivos *cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren*.

Dada esta regulación, se venía considerando que el derecho de acceso sólo era posible frente a documentos que estuvieran integrados en un expediente administrativo.

El artículo 37 de la Ley 30/1992 fue un artículo muy criticado durante sus casi veinticinco años de vigencia, porque la mayoría de sus apartados se dedicaban a reforzar las restricciones del derecho de acceso, más que a proteger al propio derecho de acceso.

Este paradigma ha cambiado con la normativa de transparencia, que ya no vincula el ejercicio del derecho de acceso a los documentos que formen parte de un expediente administrativo, sino que lo sujeta a un concepto más amplio que es el de información pública que antes se ha mencionado.

De la regulación de la Ley 30/1992 también se podría destacar el trato que se daba a las personas investigadoras que ejercían el derecho de acceso. Con esta normativa, a las personas investigadoras que acreditaban un interés histórico, científico o cultural relevante se les podía autorizar un acceso directo a los archivos para consultar los expedientes, siempre que quedara garantizada la intimidad de las personas, a través de compromisos de confidencialidad que suscribían las personas investigadoras.

Por otra parte, la transparencia se había consagrado como principio de actuación de las administraciones públicas en diversas normas, como era el caso de la derogada y citada Ley 30/1992 que, en su artículo 3.5, se refería a la transparencia como principio de actuación de las administraciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos.

Pero era necesaria una apuesta más clara y decidida por la transparencia, para seguir la estela de la mayoría de países de nuestro entorno. Y hay que precisar que este paso definitivo se hizo esperar mucho. De hecho, en los años previos a las leyes de transparencia, estatal y autonómicas, fuimos un caso insólito en el mundo occidental. No sólo estábamos muy lejos de los estándares de los países nórdicos, siempre líderes en la transparencia, sino que estábamos en la cola europea, siendo durante algunos años casi el único Estado sin una ley de transparencia.

Esta dejadez empezó a cambiar con la llegada de la crisis generada a partir del año 2008. La crisis se reveló no sólo económica sino también institucional. En este período afloraron multitud de casos de corrupción en nuestras instituciones, generando una creciente desconfianza e indignación en la ciudadanía. Esta indignación se canalizó poco a poco a través de movimientos de protesta ciudadana y demanda social, entre los que surgen organizaciones que reclaman específicamente una mayor transparencia de la administración.

2.Aprobación de la normativa de transparencia

En definitiva, la presión del contexto social derivó en una situación insostenible y la necesidad de una ley de transparencia, inaplazable. Y finalmente llegó. Y no sólo una ley, sino muchas. De hecho pasamos de no tener una ley estatal de transparencia, a ser uno de los Estados con más leyes de transparencia: la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LT) y un aluvión de leyes autonómicas.

Esta oleada de leyes de transparencia llegó en un momento en el que el grado de confianza de la ciudadanía en las administraciones estaba bajo mínimos. Y las leyes de transparencia deberían ayudar a revertir esta situación. Precisamente, algunos de los aspectos positivos que más se destacan de la transparencia son que fomenta la colaboración de la ciudadanía y su participación informada, que refuerza la facultad de control de la gestión pública y que contribuye a garantizar un buen uso de los recursos públicos. En definitiva, se refuerza la legitimidad democrática, lo que genera confianza en la ciudadanía.

Esta idea se recoge expresamente en el preámbulo de la LT. Así, en el primer párrafo del preámbulo de la LT se indica lo siguiente:

La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos. (...) Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad

pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.

Una vez que ya se disponía en el ordenamiento jurídico de una legislación específica y completa de la transparencia, esta idea se ha mantenido también como principio de actuación en las nuevas leyes de procedimiento administrativo y régimen jurídico. Por un lado, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC), el principio de transparencia está presente en diversos ámbitos, tanto en relación con la actividad administrativa, en general, como singularmente en el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria, así como cuando recoge el derecho de acceso a la información pública en el catálogo de derechos de la ciudadanía en sus relaciones con las administraciones públicas. Por otra parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP) incluye, en su artículo 3, la transparencia entre los principios generales de actuación y relaciones, aparte de otras menciones concretas, como cuando regula la sede electrónica. Hoy es sabido que la transparencia es un principio general que rige el día a día de las administraciones públicas. A su vez, este principio está directamente vinculado con el concepto de “buena administración”.

Todas las personas tienen derecho a saber qué hacen las administraciones públicas y cómo lo hacen y ese derecho es inherente a la democracia. En efecto, en un sistema democrático, los gobernantes deben ser transparentes en la gestión de lo público para dar cuenta a la ciudadanía, a fin de que ésta pueda conocer y evaluar la actividad de los gobernantes. Por el contrario, los gobernantes deben garantizar la privacidad de la ciudadanía, asegurando la confidencialidad de los datos personales en su poder.

Se ha comentado el acceso privilegiado que otorgaba la Ley 30/1992 a los investigadores. Una vez aprobada la LT, las personas investigadoras acceden a la información pública como cualquier otro ciudadano. Es decir, ya no tienen acceso directo a los archivos. Pero sí es cierto que mantienen algún “privilegio” en la LT. Esta norma reconoce una legitimación cualificada a las personas investigadoras en aquellos supuestos en los que el acceso pueda verse afectado por la concurrencia del límite relativo a la protección de datos personales. En estos casos en los que quien solicita el acceso lo fundamenta en la necesidad de obtener aquella información con fines históricos, científicos o estadísticos, se prevé tal circunstancia como un criterio de ponderación del interés público en la divulgación de la información y de los derechos de las personas afectadas cuyos datos aparezcan en la información solicitada, criterio que decanta la balanza hacia el acceso a la información.

El concepto más relevante de la normativa de transparencia es el de información pública, que la LT define como aquellos contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos obligados y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones (art. 13).

Dicho de otro modo, incluye toda la información de la que disponga una Administración, con independencia de que la haya elaborado ella misma o de que se haya recibido de terceros.

En cualquier caso, es necesario que la información pública objeto del derecho de acceso sea preexistente a la presentación de la solicitud de acceso. Es decir, no se facilitará el acceso a información pública que pueda generarse en un futuro. En estos casos, la solicitud se inadmitirá. La transparencia se sustenta sobre dos pilares claramente diferenciados; en primer lugar, sobre la publicidad activa y, en segundo lugar, sobre el derecho de acceso a la información pública.

Estas dos manifestaciones de la transparencia generan una serie de deberes a las administraciones públicas que, a su vez, devienen derechos de la ciudadanía. En concreto, la publicidad activa es la obligación de las administraciones públicas de incluir información en sus portales de transparencia. Esto deriva, a su vez, en que la ciudadanía tiene el derecho de poder consultar de forma fácil y directa esta información, sin necesidad de pedirla y esperar a recibirla. Y respecto a toda aquella otra información no publicada en el portal, en principio, cualquier persona tiene derecho a solicitar su acceso, de modo que se genera en la Administración el deber de facilitarla, y de hacerlo en un plazo máximo.

En todo caso, la publicidad activa y el derecho de acceso no deben percibirse como dos pilares que se dan la espalda, sino que se complementan y se comunican entre sí. Y es que ambos persiguen el mismo fin: asegurar la transparencia de las administraciones y satisfacer el derecho a saber de la ciudadanía. De hecho, sobre esta vinculación entre la información publicada y el derecho de acceso, podemos afirmar que existe una correlación: cuanto más información se publique, menos solicitudes de acceso se presentarán. En efecto, si la persona que quiere saber algún dato lo detecta en el portal, ya no tendrá que solicitarlo.

3.El derecho de acceso

El derecho de acceso, que es el segundo eje fundamental de la LT, sirve de complemento a la transparencia que se consigue con las obligaciones de publicidad activa. Así, si una persona consulta un portal de transparencia y quiere conocer alguna información más que allí no consta, puede solicitarla en ejercicio de su derecho de acceso.

El derecho de acceso está reconocido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Por el contrario, en la Constitución Española no está incluido en la lista de derechos fundamentales, sino que está previsto en el artículo 105, como derecho de acceso a los archivos y registros, dentro del título del Gobierno y de la Administración, y se remite a la ley que regule este derecho. En cualquier caso, podemos calificarlo como un derecho esencial, típicamente democrático, como se ha dicho.

El derecho de acceso también está recogido en el Capítulo III del Título I de la LT. Puede ser ejercido por cualquier persona, pública o privada, a título individual o en nombre y representación de otra persona. El ejercicio de este derecho no está condicionado a la concurrencia de un interés personal, por lo que no se exige la concurrencia de un derecho o interés legítimo como sí se exige para tener la condición de persona interesada en un procedimiento administrativo. Asimismo, no es obligatorio motivar la solicitud de acceso,¹ ni requiere la invocación de ninguna norma, pero en casos concretos en los que pueden concurrir límites es conveniente invocarla en la medida en que esta circunstancia, en principio, favorecería el acceso a la información.

En cuanto al contenido de la información pública, el derecho de acceso a la información pública incluye cualquier forma o soporte en que esta información haya sido elaborada o en la que se conserve.

En cuanto a las entidades que están obligadas a facilitar la información para hacer efectivo el derecho de acceso, sólo se reconoce el derecho de acceso respecto a la información de las entidades que tienen la condición de administraciones públicas conforme a la LT (art. 2.2), así como del resto de entidades enumeradas en el artículo 2.1 LT. Las entidades privadas citadas

en el artículo 3 de la LT (partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales y entidades subvencionadas) están sometidas únicamente a la publicidad activa. Y las entidades privadas, del artículo 4 (las que prestan servicios públicos, las que ejercen potestades administrativas y los adjudicatarios de contratos del sector público), no deben atender directamente a las solicitudes de acceso, sino sólo de forma indirecta, mediante la remisión de determinada información a la Administración o entidad responsable, a fin de que ésta la publique o facilite en cumplimiento de solicitudes de acceso.

La resolución que dicten las entidades obligadas, en la que se conceda o deniegue el acceso, se debe notificar a la persona 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 puede ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario.

3.1 El derecho de acceso a los propios datos personales

En este punto, conviene referirse a otro reconocimiento de derecho de acceso que, quizás resulte más desconocido. Se trata del derecho de acceso previsto en el artículo 15 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la Protección de las personas físicas en lo que se refiere 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). Este derecho se configura como una de las facultades que el derecho fundamental a la protección de datos personales atribuye a toda persona física. Este derecho de acceso forma parte del conjunto de derechos conocidos como *habeas data* (acceso, rectificación, supresión, oposición, portabilidad y limitación).

Diferenciar ambos derechos de acceso (el previsto por la normativa de transparencia y el previsto por la normativa de protección de datos) no resulta una tarea fácil.

En el artículo 15.1 del RGPD se reconoce el derecho que toda persona física tiene a saber si sus datos personales son objeto de tratamiento y, en caso afirmativo, que el responsable que los trata facilite el acceso a estos datos, junto con otra información que el precepto relaciona (fines del tratamiento, destinatarios, plazo de conservación y, en general, la misma información a facilitar al recoger los datos). Y el artículo 15.3 del RGPD precisa que, para dar cumplimiento al derecho de acceso, el responsable debe facilitar una copia de los datos personales objeto de tratamiento.

Este derecho de acceso del RGPD tiene, pues, una finalidad evidente, que es la de garantizar a toda persona física un poder de control sobre sus datos personales, entendidos como cualquier información relativa a una persona física identificada o identificable (art. 4.1 del RGPD). Así lo declaraba expresamente el Tribunal Constitucional en la Sentencia núm. 292/2000, de 30 de noviembre, cuando reiteraba la conexión de este derecho con el artículo 18.4 de la Constitución Española, tal y como ya había hecho en la pionera Sentencia núm. 254/1993, de 20 de julio, en la que precisamente se declaró la vulneración de este derecho fundamental por no haber atendido a la solicitud de una persona que pedía acceder a sus datos que constaban en determinados ficheros de la Administración General del Estado.

El derecho de acceso a los propios datos tiene, pues, la consideración de derecho fundamental, pero esto no lo convierte en un derecho absoluto, sino que está sujeto a límites. ¿Cuáles? Pues, por un lado, el mismo artículo 15.4 del RGPD ya advierte de que el derecho a obtener copia de los datos propios no debe afectar negativamente a los derechos y libertades

de terceros, incluyendo los secretos comerciales o la propiedad intelectual (considerando 63 del RGPD). Por otra parte, el artículo 23 del RGPD autoriza a la UE y a los Estados miembros a limitar el alcance de los derechos reconocidos en el RGPD, entre ellos, el derecho de acceso, a través de instrumentos legislativos. Ahora bien, esta limitación debe respetar *en lo esencial los derechos y libertades fundamentales* y ser *una medida necesaria y proporcionada en una sociedad democrática para salvaguardar* una serie de bienes jurídicos enumerados en el artículo 23.1 del RGPD, en una lista (defensa, seguridad pública, prevención o investigación de infracciones penales, etc.) que tiene algunas similitudes con las del artículo 14 de la LT, en las que también se ponen límites al derecho de acceso a la información pública.

El considerando 63 del RGPD plantea algún ejemplo concreto de este derecho de acceso a los datos propios cuando se refiere al derecho de toda persona a acceder a los datos que constan en su historia clínica, y establece como una forma válida de hacer efectivo este derecho el acceso remoto u online que permita a la persona interesada acceder directamente a sus datos, obviamente a través de un sistema seguro. También se refiere a esta opción del acceso remoto la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (en adelante, LOPDGDD), cuando, en su artículo 13.2, dispone que debe entenderse otorgado el acceso si el responsable facilita a la persona afectada un sistema de acceso *remoto, directo y seguro a los datos personales que garantice, de modo permanente, el acceso a su totalidad*, y se puede dar respuesta a una solicitud de acceso con la simple remisión de las indicaciones para acceder a ese sistema.

Sobre la tramitación de esta solicitud de acceso a los datos propios, el artículo 12.2 del RGPD obliga al responsable a facilitar a la persona interesada el ejercicio de sus derechos, lo que implica que es necesario disponer de un procedimiento establecido al efecto, aunque la persona afectada pueda utilizar otro distinto.

Un elemento diferenciador es que el derecho de acceso regulado en el artículo 15 del RGPD es un derecho personalísimo que sólo puede ejercer la persona física afectada, sin perjuicio de que pueda realizarse a través de representación, debidamente acreditada. De esta forma, cabe descartar el ejercicio de este derecho reconocido en el artículo 15 del RGPD por las personas jurídicas, a diferencia del derecho de acceso que reconoce la legislación de transparencia.

El plazo máximo para dar respuesta a las solicitudes de acceso es de un mes, que puede ampliarse por otro mes, teniendo en cuenta la complejidad o el volumen de la información solicitada. Al respecto, el considerando 63 del RGPD precisa que, si el volumen de información personal tratada es elevado, se puede requerir al solicitante que especifique la información a la que desea acceder. El acceso a los datos debe facilitarse de forma gratuita, salvo solicitudes carentes de fundamento, o excesivas, por repetitivas, en cuyo caso se podría cobrar un canon razonable, o bien denegar la solicitud (art. 12.5 RGPD). A este respecto, el artículo 13.3 la LOPDGDD califica como "repetitivo" el ejercicio del derecho de acceso en más de una ocasión durante el plazo de seis meses, salvo que exista causa legítima para ello. En caso de denegación o desatención del derecho en el plazo establecido, la persona afectada puede reclamar ante la autoridad de protección de datos que sea competente.

3.2.El derecho de acceso al expediente

Al margen del derecho de acceso regulado en el RGPD o en la normativa de transparencia existen otros derechos de acceso. Aquí aparece el derecho de acceso al expediente por parte de las personas interesadas, regulado en la legislación de procedimiento administrativo. Pero, como apuntaba, existen otros derechos de acceso establecidos por legislación sectorial, como es el caso del derecho reconocido a los cargos electos, que puede calificarse de privilegiado o reforzado, al conectar con el artículo 23 de la Constitución española.

En cuanto al derecho de acceso al expediente por parte de las personas interesadas en un procedimiento administrativo en trámite, es un derecho directamente vinculado con el derecho de defensa, que conecta con el artículo 24 de la Constitución española y que está regulado en el artículo 53.1.a) de la LPAC. Precisamente, la disposición adicional primera de la LT establece que la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso a los documentos que se integren en el mismo por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso.

En relación con esta disposición adicional, es necesario poner de relieve que los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública la interpretan de forma distinta. Unos consideran que cuando el procedimiento administrativo está en trámite no cabe invocar la normativa de transparencia, ni por aquellos que tienen la condición de persona interesada, ni tampoco por aquellos que no la tienen. Por este motivo, los órganos de garantía defensores de esta tesis, como el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), vienen inadmitiendo las reclamaciones vinculadas a solicitudes de acceso a expedientes en trámite.²

En cambio, otros órganos de garantía, como la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso de Cataluña (GAIP), sí admiten reclamaciones formuladas por personas interesadas en un procedimiento administrativo a las que no se les otorga debidamente el derecho de acceso previsto en la LPAC.³ Pero incluso estos organismos admiten que pueda ejercerse el derecho de acceso a la información pública regulado en la normativa de transparencia por parte de aquellas personas que no ostentan la condición de persona interesada en un procedimiento administrativo en trámite.

La GAIP fundamenta esta posibilidad con base en lo que se expone a continuación. En primer lugar, pone el énfasis en que la Exposición de Motivos de la LT critica la regulación del derecho de acceso que se contenía en el artículo 37 de la LPAC. En concreto, allí se expone que

esta regulación adolece de una serie de deficiencias que han sido puestas de manifiesto de forma reiterada al no ser claro el objeto del derecho de acceso, al estar limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados y al resultar su ejercicio extraordinariamente limitado en su articulación práctica.⁴

Esta crítica a que el acceso se limitaba a los procedimientos ya terminados, lleva a la GAIP a interpretar que la voluntad del legislador estatal ha sido la de admitir el ejercicio del derecho de acceso previsto por la normativa de transparencia también en los procedimientos en trámite, por parte de aquellos que no tienen la condición de interesado.

En segundo lugar, la GAIP señala que el artículo 37.1 de la LPAC, antes de que se modificara por la LT, limitaba el ejercicio del derecho de acceso sólo a los procedimientos

administrativos finalizados, cuando la petición la formulaban aquellos que carecían de la condición de persona interesada en el procedimiento administrativo. Esto también permitía denegar el acceso a aquella información que no formaba parte de ningún procedimiento. Pero considera que, al suprimir la LT aquella restricción, debe entenderse de aplicación el principio general de acceso a la información pública establecido por la LT a la información contenida en procedimientos administrativos en trámite por quien no es persona interesada, a la información contenida en procedimientos finalizados o a la información que no forma parte de ningún procedimiento.

Por último, añade la GAIP que ni en la normativa de transparencia, ni en la vigente de régimen jurídico de las administraciones públicas y de procedimiento administrativo común, se prevé ninguna restricción o limitación en relación con las peticiones de información que forme parte de un procedimiento en trámite.

Hecho este apunte, como se avanzaba, el derecho de acceso al expediente reconocido en la LPAC, permite a la persona interesada acceder a los documentos que forman parte del expediente en que tiene tal condición. La finalidad de este derecho es que el interesado pueda acceder al contenido del expediente, para defender sus derechos y/o intereses. Ahora bien, a pesar de ser un derecho de acceso con un alcance más amplio debido a que lo ejerce la persona interesada, no es un derecho absoluto, sino que también está sujeto a limitaciones, tal y como se desprende del artículo 82.1 de la LPAC, que, al regular el trámite de audiencia, expresamente se remite a las posibles exclusiones y limitaciones previstas en la LT. Además, es necesario respetar siempre el principio de minimización de datos (art. 5.1.c del RGPD), de modo que, si en el expediente constan datos de terceros, es necesario asegurarse de facilitar a la persona interesada solicitante de acceso sólo los datos que sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con la finalidad perseguida que, como se ha dicho, es satisfacer su derecho de defensa.

Por último, ante una solicitud de acceso podría entrar también en juego la normativa de protección de datos. Así, cuando la Administración recibe una solicitud de una persona física que pide acceso a información relativa a su persona, debe tenerse en cuenta lo siguiente: a) si la información está comprendida en un procedimiento en trámite en el que el solicitante es persona interesada, su derecho a acceder y obtener copia estaría reconocido tanto por el RGPD como por la legislación de procedimiento administrativo; b) en el resto de casos, es decir, tanto en procedimientos finalizados, como también en el caso de datos que obran en poder de la Administración pero que no están formalmente integrados en un procedimiento, debería atenderse como una solicitud de acceso del RGPD, y no de acceso a información pública.

4.Límites al derecho de acceso

Sobre los límites al acceso, es necesario recordar que, en todas las regulaciones del derecho de acceso, ya sean supranacionales o de Derecho Comparado, existen límites o restricciones al derecho de acceso a la información pública, como ocurre en casi todos los derechos, que no son absolutos, sino que están limitados muchas veces por otros derechos y/o intereses superiores. A modo de ejemplo, es evidente que con el derecho de acceso no debería poder accederse a toda la información gestionada por las entidades del sector público, como sería el caso de la documentación clínica que pueda constar en los archivos de los hospitales, los planes de evacuación de prisiones, etc. Una vez hecha esta consideración sobre los límites al derecho de acceso, véase ya su regulación en la LT.

El límite estrella es el relativo a la protección de datos personales. Antes de dirimirlo, es preciso repasar el resto de límites, que se encuentran recogidos en el artículo 14 de la LT, y así conocer la lista de límites que derivan de la concurrencia de otros derechos o intereses a proteger. Esta lista se inspira en la lista de límites del artículo 3 del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 2009.

El artículo 14 de la LT establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

a) La seguridad nacional

Tal como precisa el CTBG,⁵ en relación con este límite, debe acudir a la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, que determina que la seguridad nacional es la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Y el artículo 10 de la misma norma establece que son ámbitos de especial interés de la seguridad nacional aquellos que requieren una atención específica por resultar básicos para preservar los derechos y libertades, así como el bienestar de los ciudadanos, y para garantizar el suministro de los servicios y recursos esenciales. Entre otros, tiene esta consideración la ciberseguridad, la seguridad económica y financiera, la seguridad marítima, la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, la seguridad energética, la seguridad sanitaria y la preservación del medio ambiente.

Asimismo, la Estrategia de Seguridad Nacional es el marco político-estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional, que contiene el análisis del entorno estratégico, concreta los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, define las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promueve la optimización de los recursos existentes.

En cualquier caso, debe acreditarse el impacto que la revelación de la información solicitada tendría sobre la seguridad nacional.

b) La defensa

Para valorar la aplicación de este límite es preciso acudir a lo establecido en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional,⁶ que señala que la política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España.

También es necesario argumentar por qué es de aplicación este límite.

c) Las relaciones exteriores

Las solicitudes de acceso relativas a información perteneciente al ámbito de las relaciones internacionales, a pesar de estar enmarcadas en el ámbito del Derecho Internacional Público, no se encuentran excluidas de la aplicación de la LT.

Este límite podría aplicarse cuando el acceso a la información suponga desvelar información o documentación, en cualquiera de sus formatos o soportes, que sea parte de un proceso negociador que afecte a cuestiones de indudable trascendencia para los países negociadores.⁷

d) La seguridad pública

El límite relativo a la seguridad pública puede resultar de aplicación en diversas situaciones, como cuando se solicite el acceso a información que pueda poner en riesgo la seguridad o integridad física de las personas o, en particular, de los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad o de los cuerpos de emergencias, o suponga un obstáculo o perjuicio para el ejercicio correcto de sus funciones.⁸

e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios

El bien jurídico protegido por este límite es asegurar el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario. Siendo esta su finalidad, entender incluidos con carácter general en este límite todo tipo de documentos administrativos relacionados directa o indirectamente con un proceso judicial comportaría una interpretación extensiva del mismo.⁹

Así, este límite entraría en juego si la información pudiera comprometer el éxito de procedimientos en curso, si dificultara, obstaculizara o interfiriese en las investigaciones, pudiera propiciar la destrucción de pruebas o sustraer a los presuntos infractores o personas investigadas de la acción de la justicia o de la actividad sancionadora de la Administración Pública. Asimismo, el límite se aplicaría a cualquier otra conducta que pudiera comprometer el procedimiento en trámite o entorpecer o perjudicar el éxito de las actuaciones en curso.

Un aspecto a tener presente es que no es suficiente con invocar el límite y acreditar no sólo que existe una investigación o un procedimiento sancionador en curso, sino que también debería justificarse que el acceso solicitado puede perjudicar específicamente a los fines que se acaban de mencionar. Este límite no podría aplicarse a los expedientes ya terminados.

f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva

Este límite debería entenderse únicamente aplicable respecto a documentos elaborados para ser aportados a un procedimiento judicial en curso, de forma que no resultaría aplicable al expediente administrativo en el que se incorpora una resolución administrativa que se impugna judicialmente. Por tanto, sólo podría aplicarse a los documentos que se elaboren en el marco del proceso judicial para la defensa de los intereses de las partes.

Conviene recordar que la aplicación de ese límite no es automática. Es decir, no basta con que el sujeto obligado a responder a una solicitud de acceso a información pública invoque la mera existencia de un proceso judicial. Además de esta circunstancia, la Administración debe estar en disposición de acreditar que el acceso a la información solicitada puede causar perjuicio en el principio de igualdad de las partes en el proceso judicial. Es decir, debe motivar la aplicación de este límite.¹⁰

Sólo para la información que pueda perjudicar de forma constatable la posición procesal y de defensa de alguna de las partes, precisamente por su contenido e incidencia en el proceso, puede predicarse la aplicación del límite alegado.

Por el contrario, no tendría sentido aplicar el límite cuando todas las partes del proceso en curso conozcan o puedan conocer, en el marco del proceso judicial, la información solicitada.

- g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control
Las funciones de vigilancia, inspección y control cuyo desempeño estuviera encomendado a un organismo podrían ser perjudicadas si el procedimiento de inspección se estuviera desarrollando y proporcionar esa información hiciera peligrar el resultado final.

También, por ejemplo, en el supuesto de que, acabada la inspección o la actividad de control, se estuviera a la espera de dictar una resolución final con base en las mismas, o que el acceso a la información fuera solicitado por la misma persona que está siendo objeto de vigilancia, inspección o control.

Asimismo, el CTBG ha interpretado que las funciones de vigilancia, inspección y control también pudieran verse perjudicadas cuando el acceso a la información solicitada pudiera suponer que se desvelaran procedimientos o métodos de trabajo cuyo conocimiento, con carácter previo y general, pudieran comprometer el correcto desarrollo y tramitación de un concreto expediente.

- h) Los intereses económicos y comerciales
Sobre el límite al derecho de acceso de los intereses económicos y comerciales resulta interesante el criterio interpretativo (CI) del CTBG 1/2019. Conforme a este criterio, por *intereses económicos* se entienden las *conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios* y por *intereses comerciales* las *conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en las materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado*.

La categorización de las posiciones de un sujeto o sujetos como intereses económicos y comerciales debe hacerse caso por caso y en atención a las circunstancias concretas de cada supuesto. Pero cuando se está en presencia de secretos comerciales o de cláusulas de confidencialidad debe entenderse siempre que dichos intereses concurren en el supuesto.

Este criterio se hace eco de la Ley estatal 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos empresariales, que define los secretos empresariales o comerciales como la información que reúna las siguientes condiciones: a) Secreta, en el sentido de no ser generalmente conocida en los círculos en los que se utiliza este tipo de información, conocimiento, etc.

b) Con *valor empresarial*, precisamente, por el carácter secreto. c) Objeto de medidas razonables por parte de su titular para mantenerla secreta.

También en relación con los secretos empresariales, si la información a la que se pretende acceder forma parte de un expediente de contratación pública, debe tenerse en cuenta lo previsto en los artículos 133, 154.7 y 186 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público, que establecen la confidencialidad de determinada información.

i) La política económica y monetaria

Teniendo en cuenta que las decisiones en política económica y monetaria no precisan tener un carácter puntual, que las mismas se ven afectadas por un proceso de toma de decisiones de carácter supranacional, y que son, por lo tanto, asuntos que se sostienen en el tiempo, se entiende que el perjuicio a los límites señalados puede producirse en el acceso a información que, efectivamente, afecte a la toma de decisiones en el marco de estas políticas.¹¹

j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial

El secreto profesional ampara supuestos en que el deber de confidencialidad, unido al deber de secreto, se predica respecto de documentos o informaciones conocidos en el ejercicio de las funciones desempeñadas por un organismo.¹²

El límite a la propiedad industrial se predica ante el interés del titular de una patente por evitar la divulgación del proceso o procedimiento objeto de la misma.

Por otra parte, el derecho de propiedad intelectual tiene un contenido más amplio que el de la propiedad industrial. Según la legislación de propiedad intelectual (Real Decreto Legislativo 1/1996), el titular originario de los derechos de propiedad intelectual es el creador, que siempre es una (o más de una) persona física. Asimismo, esta normativa distingue entre los llamados derechos morales del creador (atribución o reconocimiento de autoría, divulgación, preservación de la integridad, entre otros), que son inalienables, y los derechos de explotación, que incluyen la reproducción y el aprovechamiento económico, que pueden ser objeto de cesión.

El acceso a un documento protegido por el derecho de propiedad intelectual no afectará previsiblemente a los derechos morales de su creador, pero, según como se hubiera de materializar el acceso, podría afectar a sus derechos de explotación. Por lo tanto, este límite debe aplicarse, principalmente, para proteger los derechos de explotación.

k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión

En primer lugar, el límite debe sustentarse en una norma legal que prevea el secreto o la confidencialidad de una determinada información pública. En este punto, como señaló el Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de octubre de 2017,

la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un

derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.

Así pues, debe ser una norma con rango legal la que prevea la confidencialidad de la información pública a la que se solicita acceder.

Respecto al secreto en procesos de toma de decisiones, el límite sería de aplicación tanto cuando la concesión del acceso a la información solicitada pueda afectar al procedimiento de toma de decisiones mientras éste se esté llevando a cabo, esto es, cuando la decisión aún no haya sido adoptada, y ello por cuanto el conocimiento de la información pudiera comprometer la decisión que finalmente se adopte, como cuando dichos procesos de toma de decisiones pudieran verse comprometidos a futuro. Es decir, la aplicación de este límite debe tener en cuenta las circunstancias del caso concreto en el que opera, pero también el perjuicio que podría suponer para los procesos de toma de decisión cuyas circunstancias fueran coincidentes con las concurrentes en el caso en el que se aplica el límite.¹³

l) La protección del medio ambiente

Es preciso remarcar que existe una normativa específica en materia de acceso a la información medioambiental, de modo que la aplicación de la LT aquí es solo supletoria. En efecto, la normativa principal se encuentra en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en la que se define el concepto de información ambiental (art. 2.3).

Por este motivo, el CTBG viene considerando que no es el organismo competente para resolver una eventual reclamación que tenga por objeto el acceso a información medioambiental,¹⁴ criterio que no es coincidente con el que mantienen algunos organismos equivalentes autonómicos, como es el caso de la GAIP, que sí admite reclamaciones formuladas respecto a solicitudes de acceso sometidas a lo dispuesto en la Ley 27/2006.¹⁵

5.El límite de la protección de datos personales

Al margen de los límites previstos en el artículo 14 de la LT, no puede obviarse que esta norma recoge otro límite que adquiere una relevancia formidable, como es el relativo al derecho fundamental a la protección de datos personales. Este límite está regulado en el artículo 15 de la LT.

De acuerdo con el RGPD, un dato personal es cualquier información sobre una persona física identificada o identificable.¹⁶ Estamos hablando, pues, de cualquier tipo de información o dato que puede vincularse o atribuirse a una persona física, ya sea porque aparece identificada directamente o bien porque se puede identificar indirectamente, sin esfuerzos desproporcionados, a partir del contexto y de la combinación de varios elementos.

En relación con la posibilidad de que una persona sea identificable, el considerando 26 del RGPD dispone que para determinar si una persona física es identificable, es necesario tener en cuenta todos los medios que razonablemente puede utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física, como la singularización. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, es necesario considerar todos sus factores objetivos, como

los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos.

La información que gestionan las entidades del sector público está repleta de datos personales, y al respecto concurre un entramado de derechos y deberes que deben saberse conjugar adecuadamente. La aportación de información personal por parte de la ciudadanía genera en las entidades del sector público el deber de respetar los principios y garantías del derecho a la protección de datos personales, y, en particular, el de confidencialidad (art. 5.1.f RGPD). A este deber de confidencialidad se refiere también el artículo 5 de la LOPDGDD, y también lo exige el artículo 13.h de la LPAC en el catálogo de derechos de las personas cuando se relacionan con las administraciones públicas.

Por tanto, el ejercicio del derecho de acceso origina en el personal de las entidades del sector público el deber de ser transparentes y de facilitar la información solicitada. Asimismo, el derecho a la protección de datos impone un deber de confidencialidad respecto a los datos personales recogidos. Así, si ante una solicitud de acceso, por prudencia, se opta por la opacidad, puede incumplirse la legislación de transparencia; pero si, por el contrario, se es demasiado transparente, se podría vulnerar la legislación de protección de datos. La duda aquí es cómo ha de resolverse esta disyuntiva: ¿a favor de la transparencia o de la protección de datos? Es necesario resolverla a favor de la transparencia... y de la protección de datos. En efecto, los derechos aparentemente enfrentados no son absolutos, por lo que la solución es intentar conciliarlos o conjugarlos, por ejemplo, con el acceso parcial (art. 16 LT), aunque en ocasiones el sacrificio de alguno de los derechos puede resultar inevitable. En este escenario complejo no existen soluciones apriorísticas, sino que es preciso realizar una ponderación y alcanzar el equilibrio en cada supuesto concreto.

Sin duda, la protección de los datos personales es el límite que más frecuentemente entra en juego respecto al derecho de acceso a la información. Conviene hacer tres aclaraciones al respecto: la primera es que el límite de la protección de datos se refiere a datos de personas vivas,¹⁷ ya que los datos de personas fallecidas no generan restricciones, salvo que se trate de 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 la imagen, que 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 documentos (art. 57.1.c de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español).

La segunda aclaración es que los datos personales que limitan el acceso deben referirse a terceras personas. Y es que si quien solicita el acceso pide información relativa a su persona, entonces es necesario tramitar la solicitud como un ejercicio del derecho de acceso regulado por la normativa de protección de datos (art. 15 RGPD). En efecto, en tal caso, la finalidad perseguida con esta solicitud no sería controlar las actuaciones de los gobernantes (transparencia), sino ejercer el poder de control sobre los propios datos.

Y la tercera aclaración es que el límite relativo a la protección de datos personales no entra en juego cuando la persona solicitante pide acceder a determinada información, pero sin datos personales. Así pues, no aplicaremos este límite en aquellos casos en los que la información se solicite de forma anonimizada o seudonimizada.

Los datos anonimizados son aquellos en los que se ha roto el hilo conductor entre una información y una persona física, por lo que no es posible reidentificarla ni revertir el vínculo o conexión que los unía. Es decir, son datos en los que la información se ha separado de la persona. Por este motivo, a los datos anonimizados no les es de aplicación la normativa de protección de datos personal.

Por su parte, los datos seudonimizados son los datos personales que no pueden atribuirse a una persona interesada sin utilizar información adicional. Son datos que contienen información vinculada a una persona física a la que se le ha asignado un número, un código o un elemento equivalente, por lo que no se puede identificar directamente, sino que es necesario disponer de información adicional que tiene el acceso restringido. A esta tipología de datos sí se aplican los principios y garantías del RGPD y de la LOPDGDD, en la medida en que la persona puede ser identificable.¹⁸

Al analizar la regulación que hace la LT del límite de la protección de datos se pueden distinguir tres categorías de datos personales en las que el límite opera con mayor o menor intensidad. En el primer nivel de intensidad del límite encontramos los datos del artículo 15.1 de la LT, en lo referente a los datos personales que hoy se denominan de categorías especiales (art. 9 RGPD). Si la información contiene datos relativos a la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, la regla general es que se deniegue el acceso, salvo que la persona solicitante aporte el consentimiento expreso y por escrito de la persona afectada, o que ésta las haya hecho manifiestamente públicas. Por otra parte, si los datos se refieren al origen racial, la salud o la vida sexual, si incluye datos genéticos o biométricos o contiene datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevan la amonestación pública al infractor, la regla general de denegación se mantiene, salvo que se disponga del consentimiento expreso o que el acceso esté amparado por norma con rango de ley.

Si el acceso a datos de categorías especiales de datos se fundamenta en el consentimiento de la persona afectada, debe tenerse presente que es la persona solicitante quien ha de aportarlo. Pero si el consentimiento aportado genera dudas sobre su veracidad, las administraciones públicas deberían ser proactivas y aplicar medidas dirigidas a comprobarlo, que podrían consistir en dar traslado de la solicitud y del consentimiento a la persona titular de los datos con el fin de acreditar el consentimiento escrito que se ha facilitado. Los datos de infracciones administrativas han perdido, con el RGPD, la consideración de categorías especiales de datos. Las dudas que esto podría generar, desde la perspectiva del derecho de acceso que sí les otorga tal consideración, se han desvanecido con la redacción que la LOPDGDD dio al artículo 15.1 del LT que, aparte de añadir los datos genéticos y biométricos, incluye expresamente los datos relativos a infracciones administrativas entre aquellos a los que se aplica la intensidad máxima del límite.

El tercer nivel de intensidad del límite, es decir, el más bajo afecta a los datos personales meramente identificativos, contenidos en información directamente relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública (art. 15.2 LT). Son datos personales vinculados al ejercicio de funciones en el sector público, que no aportan ninguna información sobre la vida privada y, por eso, la regla general aquí sería el acceso, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos, como podría ser el nombre y apellidos de una persona empleada pública que tiene reconocida la condición de víctima de violencia de género.

Son datos personales meramente identificativos los consistentes en el nombre y apellidos o el cargo o lugar ocupado, entre otros. Por el contrario, el número del documento

nacional de identidad o equivalente y la firma manuscrita no son datos meramente identificativos y, por tanto, deben eliminarse cuando se facilite el acceso.

En este punto, es necesario precisar que en el caso de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o de otros colectivos que, por motivos de seguridad, requieran una protección especial, su identificación con nombres y apellidos debe ser sustituida a través de un código o número identificativo profesional, tales como la tarjeta de identificación personal que emplean los agentes de policía.

En cuanto a los no comprendidos en los niveles primero o tercero, y que caerían en la tipología del segundo nivel de intensidad del límite, se trataría de los correspondientes a los previstos en el artículo 15.3 de la LT (datos académicos, laborales, económicos, etc.). Ejemplos de esta categoría serían los datos consignados en una instancia presentada en la Administración por una persona física, y en concreto, el nombre y apellidos, domicilio y/o dirección electrónica de contacto, etc. También los datos académicos, tributarios y laborales.

Este conjunto de datos son los que generan más problemas desde la óptica del derecho de acceso, porque aquí la legislación de transparencia no se decanta ni a favor ni en contra del acceso, sino que encomienda una tarea de ponderación entre interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas, según el caso concreto planteado.

Para esta labor de ponderación, el artículo 15.3 de la LT enumera una serie de criterios a tener en cuenta: a) el menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985; b) la justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso con fines históricos, científicos o estadísticos; c) el menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos; y d) la mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

Y a estos criterios enumerados en el artículo 15.3 de la LT se les pueden añadir también otras circunstancias relevantes en la ponderación, como, por ejemplo, que los datos personales se hayan publicado previamente, lo que jugaría a favor del acceso; o, en sentido inverso, que al recoger sus datos personales se haya generado una expectativa razonable de privacidad.

En cualquier caso, el elemento decisivo en la ponderación es si la solicitud de acceso a información encaja en la finalidad principal de la transparencia, que no es otra que dar visibilidad a la acción de los gobernantes para que la ciudadanía pueda fiscalizarla. La aplicación de este filtro de la finalidad implicaría, por ejemplo, facilitar el acceso al extracto con el detalle de los gastos abonados mediante una tarjeta de crédito asignada a cargos públicos. Por el contrario, no deberían revelarse datos personales aportados por la ciudadanía, si nada tienen que ver con la finalidad que persigue la transparencia.

En definitiva, si a resultas de la aplicación de la legislación de transparencia y después de efectuar, en su caso, la ponderación pertinente, se concluye que es necesario dar al solicitante acceso a datos personales de terceros, estaríamos ante un tratamiento de datos personales que, a pesar de no tener el consentimiento de la persona afectada y titular de los datos, en principio tendría base jurídica suficiente (arts. 6.1.c y 6.1.e RGPD), al tratarse de una

comunicación o divulgación de datos personales amparada por la legislación de transparencia y derecho de acceso. Ahora bien, habría que facilitar sólo los datos personales necesarios para la finalidad de transparencia, en aplicación del principio de minimización de los datos (art. 5.1.c RGPD), lo que podría justificar que no se facilitara un acceso íntegro a la información, sino parcial.

Esta posibilidad de ocultar parte de la información nos lleva al artículo 16 de la LT, específicamente dedicado al acceso parcial. Dispone el precepto que si es aplicable alguno de los límites vistos que 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, en cuyo caso parece que se permitiría la denegación o inadmisión.

Conclusiones

Una de las primeras actuaciones que debe efectuar cualquier entidad que recibe una solicitud de acceso es determinar qué normativa resulta de aplicación, incluso con independencia de la que haya podido invocar la persona solicitante.

El ordenamiento jurídico reconoce diversos derechos de acceso: el derecho de acceso de las personas interesada al procedimiento administrativo en trámite; el derecho de acceso a los datos propios regulado por la normativa de protección de datos; el derecho de acceso a la información pública que prevé la normativa de transparencia; y los distintos derechos de acceso regulados en la normativa sectorial.

Estos derechos de acceso no son absolutos. En el caso concreto de la normativa estatal de transparencia (LT), se establecen en el artículo 14 un abanico de límites que pueden concurrir ante una solicitud de acceso a la información pública y que pueden restringir o impedir el acceso a la información pública afectada por estos.

Pero el límite que mayores controversias genera no lo encontramos regulado en el artículo 14 de la LT, sino en el artículo 15. Este límite es el referido a la protección de datos personales. Para aplicar este límite es necesario distinguir los tres niveles de intensidad de aplicación y que son los siguientes: 1) datos personales especialmente protegidos o categorías especiales de datos (art. 15.1 LT); 2) datos personales meramente identificativos, contenidos en información directamente relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública (art. 15.2 LT); y 3) el resto de datos personales que no pueden incluirse en ninguno de los anteriores niveles (art. 15.3 LT).

Es en este último nivel donde radica la mayor complejidad, pues quien deba resolver una solicitud de acceso a información pública debe ponderar entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, tarea que dependerá del caso concreto. A tal efecto se pueden emplear los criterios de ponderación que fija la propia LT, pero también cualquier otro que se considere válido.

Por último, es necesario hacer hincapié en que la concurrencia de un límite no implica *per se* que no se facilite ninguna información. En estos supuestos es preciso tener en cuenta la posibilidad de facilitar el acceso parcial, de manera que se entregue a la persona solicitante aquella información solicitada y no afectada por un límite.

¹ Artículo 17.3 LT.

² Por todas, la Resolución núm. [R/0153/2021](#) del CTBG dictada el 22 de junio de 2021. URL: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/dam/jcr:fb2423dd-97da-4906-a56d-0cc1099d22b3/R-0153-2021.pdf (fecha de consulta: 30 de marzo de 2023)

³ Por todas, la Resolución núm. [446/2022](#) de la GAIP dictada el 3 de junio de 2022. . URL: <https://www.gaip.cat/es/detall/normativa/2022-0446> (fecha de consulta: 30 de marzo de 2023)

⁴ Dictamen [1/2016](#) de la GAIP. . URL: https://www.gaip.cat/es/detall/normativa/Dictamen-2016_01 (30 de marzo de 2023)

⁵ Resolución núm. [R/0342/2017](#) del CTBG, dictada el 9 de octubre de 2017. URL: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/gl/dam/jcr:0b1edb87-bf0c-4dd7-a1f4-63508c3817f1/R-0342-2017.pdf (fecha de consulta: 30 de marzo de 2023)

⁶ Resolución núm. [R/0054/2016](#) del CTBG, dictada el 12 de mayo de 2016. URL: <https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:353e160d-febf-4911-90f3-28b2f9ff84d8/R-0054-2016.pdf> (fecha de consulta: 30 de marzo de 2023)

⁷ Resolución núm. [R/0576/2021](#) del CTBG, dictada el 30 de enero de 2022. URL: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/dam/jcr:8c3852cf-a403-471d-9d9a-1f4d50e7116d/R-0576-2021.pdf (fecha de consulta: 30 de marzo de 2023)

⁸ Así lo recoge, por ejemplo, el artículo 69 del Decreto catalán 8/2021, de 9 de febrero, sobre la Transparencia y el derecho de acceso a la información pública.

⁹ Resolución núm. [R/0122/2022](#) del CTBG, dictada el 16 de agosto de 2022. URL: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/dam/jcr:128af8f1-22c6-4b84-b555-91a5f27e4f06/Resolucion_170-2022_expte._R-0122-2022.pdf (fecha de consulta: 30 de marzo de 2023)

¹⁰ Resolución núm. [R/0295/2022](#) del CTBG, dictada el 13 de septiembre de 2022. URL: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/en/dam/jcr:c17ffc36-53d5-4c93-ae64-db7317dd1804/Resolucion_274-2022_expte._R-0295-2022.pdf (fecha de consulta: 30 de marzo de 2023)

¹¹ Resolución núm. [R/0067/2017](#) del CTBG, dictada el 11 de mayo de 2017. URL: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/va/dam/jcr:005679bd-bc8e-4a45-95c6-321b5f25d9a5/R-0067-2017.pdf (fecha de consulta: 30 de marzo de 2023)

¹² Resolución núm. [R/0093/2019](#) del CTBG, dictada el 6 de mayo de 2019. URL: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/dam/jcr:30377c41-dec1-45d4-9151-bc267e1087b9/R-0093-2019.pdf (fecha de consulta: 30 de marzo de 2023)

¹³ Resolución núm. [RT_0462/2021](#) del CTBG, dictada el 29 de octubre de 2021. URL: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/dam/jcr:6ed411c7-2bf0-425a-98b8-a8329277cb75/RT_0462_2021.pdf (fecha de consulta: 30 de marzo de 2023)

¹⁴ Por todas, la resolución núm. [R/0856/2021](#) del CTBG dictada el 20 de diciembre de 2021. URL: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/dam/jcr:297e3fc8-42f3-4302-88a5-fceee6fc4ff8/R-0856-2021.pdf (fecha de consulta: 30 de marzo de 2023)

¹⁵ Por todas, la resolución núm. [50/2020](#) de la GAIP dictada el 9 de abril de 2020. URL: <https://www.gaip.cat/es/detall/normativa/2022-0446> (fecha de consulta: 30 de marzo de 2023)

¹⁶ Artículo 4.1 REGLAMENTO (UE) 2016/679 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf> (consultado el 30 de marzo de 2023).

¹⁷ Considerando 27 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 (Reglamento general de protección de datos) <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf> (consultado el 30 de marzo de 2023).

¹⁸ Considerando 26 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 (Reglamento general de protección de datos) <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf> (consultado el 30 de marzo de 2023).

REFERENCIAS

AUTORIDAD CATALANA DE PROTECCIÓN DE DATOS. Informe de la auditoría sobre los portales de transparencia (disponible en versión original). <https://apdcat.gencat.cat/web/.content/01-autoritat/normativa/documentos/Informe-auditoria-portals-transparencia.pdf>, (consultado el día 30 de marzo de 2023)

AUTORIDAD CATALANA DE PROTECCIÓN DE DATOS. Resoluciones, dictámenes e informes. <https://apdcat.gencat.cat/es/documentacio/resolucions-dictamens-i-informes/cercadorOn/index.html>, (consultado el día 30 de marzo de 2023)

BARRERO RODRÍGUEZ, C. y GUICHOT, E. (2021). *El Derecho de acceso a la información pública*. Editorial Tirant lo Blanch.

BLANES CLIMENT, MA. (2014). *La transparencia informativa de las administraciones públicas*. Editorial Aranzadi.

COMISIÓN DE GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE CATALUÑA. Dictámenes. <https://www.gaip.cat/es/informes-i-dictamens/dictamens/>, (consultado el día 30 de marzo de 2023)

COMISIÓN DE GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE CATALUÑA. Resoluciones. <https://www.gaip.cat/es/resolucions-i-criteris/resolucions/>, (consultado el día 30 de marzo de 2023)

CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO (España). Dictámenes. https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones.html, (consultado el día 30 de marzo de 2023)

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, JM. (2014). *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Editorial Aranzadi.

PIÑAR MAÑAS, JL. (coord.). (2015). *Transparencia, acceso a la información y protección de datos*. Editorial Reus.

TRONCOSO REIGADA, A. (2017). *Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Editorial Civitas.