



INFORME 0160/2016

Examinada su solicitud de informe, remitida a este Gabinete Jurídico, referente al alcance que habrá de darse a lo dispuesto en el artículo 15.5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, a la vista del supuesto remitido a esta Agencia por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y relacionado con una consulta planteada ante el mismo, cúmpleme informarle lo siguiente.

En la documentación remitida por el Consejo se señala que la persona que plantea la consulta, funcionario del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, lleva “desde hace más de quince años (...) impartiendo cursos de Protección de Datos en diversos ámbitos, tales como delegaciones del Gobierno, Ayuntamientos, Colegios Profesionales, etc.” y, desde el pasado año ha comenzado a incluir en sus cursos temas relacionados con la transparencia. A tal efecto, señala que ha ejercitado el derecho de acceso a la información pública ante diversas administraciones públicas, solicitando en determinados supuestos el acceso a datos de carácter personal y habiendo recibido en todos los casos contestación satisfactoria a su solicitud de acceso.

Al propio tiempo, según se desprende de la documentación, la persona que planteó la consulta al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha procedido posteriormente a la divulgación entre los alumnos participantes en los cursos en los que imparte sus clases de copias de dichas resoluciones sin proceder a la previa disociación de dato personal alguno; es decir, facilitando copia de las resoluciones tal cual le han sido notificadas, planteándose a raíz de un comentario formulado por un alumno, si dicha difusión de las resoluciones resultaría lícita a la luz de lo dispuesto en la Ley 19/2013. A tal efecto se hace referencia a los artículos 10.2 y 15.5 de la citada Ley, teniendo en cuenta la remisión que éste último realiza a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su Reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 1726/2007, de 21 de diciembre.

II

El artículo 15.5 de la Ley 19/2013 dispone taxativamente que “La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso”. Quiere ello decir que una vez recabados en virtud del ejercicio del derecho de acceso a la información pública datos de carácter personal, toda actividad que se lleve a cabo con dichos datos y que suponga un tratamiento de los mismos a los efectos previstos en la normativa de protección de datos de carácter personal queda íntegramente sometido a sus disposiciones. De este modo, no sólo será



aplicable a las operaciones que lleve a cabo quien ejercita el derecho de acceso a la información pública con los datos recabados lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica, sino que además el interesado deberá contar con la adecuada legitimación para llevar a cabo el tratamiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 6, así como en caso de cesión, con la legitimación derivada del artículo 11 de la Ley Orgánica. Del mismo modo estaría sometido, en caso de llevar a cabo un tratamiento de los datos no recabados directamente del interesado a informar a aquél acerca del tratamiento, conforme a lo establecido en el artículo 5.4 de la Ley Orgánica 15/1999, a implantar las adecuadas medidas de seguridad, de conformidad con el artículo 9, y a respetar el deber de secreto impuesto por el artículo 10, así como atender las solicitudes de ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición establecidos en las normas de protección de datos.

Frente a tal conclusión en la documentación recibida se hace referencia a dos argumentos que podrían implicar la no aplicación al supuesto de divulgación de los datos personales contenidos en las resoluciones que le hubieran sido notificadas de las previsiones de la Ley Orgánica 15/1999: por una parte, que en realidad esa divulgación no se encontraría sometida a las previsiones de la Ley Orgánica y, por otra, que el artículo 10.2 de la Ley 19/2013 establece que “el Portal de la Transparencia incluirá, en los términos que se establezcan reglamentariamente, la información de la Administración General del Estado, cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia”.

A nuestro juicio, ninguna de las dos cuestiones mencionadas permitiría una exclusión de la aplicación del artículo 15.5 de la Ley 19/2013, quedando la difusión de la información plenamente sometida a las disposiciones de la Ley Orgánica 15/1999, tal y como se desprende del tenor de aquella norma.

En primer lugar, el artículo 3 c) de la Ley Orgánica 15/1999 define como tratamiento de datos las “Operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias”. Asimismo, el artículo 5.1 t) del reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica define como tratamiento de datos “cualquier operación o procedimiento técnico, sea o no automatizado, que permita la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, consulta, utilización, modificación, cancelación, bloqueo o supresión, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias”.

Quiere ello decir que la comunicación o divulgación de datos previamente obtenidos dentro de los límites establecidos en la Ley Orgánica 15/1999, como sucedería en el presente caso en cuanto que la transmisión de los datos al consultante se encontraría amparada en el artículo 11.2 a) de la



Ley Orgánica 15/1999 en conexión con lo establecido en la Ley 19/2013, ha de ser considerada un tratamiento de datos de carácter personal, con independencia de que dicha comunicación se lleve a cabo en un soporte automatizado o no o de que los datos se incorporen a una resolución administrativa o se sometieran a cualquier proceso de reelaboración por quienes los hubieran obtenido. Además, no debe olvidarse que la comunicación de las resoluciones se habría llevado a cabo a través de medios electrónicos a través de los portales de Transparencia de la Administración General del Estado y de la correspondiente Comunidad Autónoma, de modo que los datos obtenidos lo son de forma automatizada, existiendo una recogida automatizada de datos que tendría igualmente la consideración de tratamiento automatizado.

En cuanto al segundo de los argumentos, de la documentación aportada parece desprenderse una interpretación según la cual la mera solicitud de la información convierte a aquella en información “cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia” y por tanto, necesariamente objeto de publicidad activa.

Como punto de partida debe tenerse en cuenta que, lógicamente, la mera solicitud de información por un ciudadano no la convierte necesariamente en información “frecuentemente solicitada”. Al no tenerse conocimiento de qué datos personales han sido los recabados en el supuesto planteado no puede analizarse esta circunstancia con más detalle, si bien no cabe duda de que una sola solicitud no implicaría necesariamente la aplicación a la información del precepto al que ahora se hace referencia.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que el artículo 5.3 de la Ley 19/2013 dispone que “serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos”.

Quiere ello decir que la publicidad activa de los datos de carácter personal ha de ser sometida al test de ponderación derivado del artículo 15 de la Ley Orgánica 15/1999, que puede arrojar respecto de la publicidad activa un resultado diferenciado del que resultaría de su aplicación a un supuesto de acceso individualizado a la información pública, tal y como esta Agencia y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha puesto de manifiesto en su dictamen conjunto relacionado con el acceso a la información referida a las retribuciones de los empleados públicos.

En definitiva, la divulgación de la información obtenida como consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la información pública se encuentra sometida a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, no pudiendo invocarse de forma inmediata como causa legitimadora de dicha divulgación lo



dispuesto en el artículo 10.2 que, por una parte, se ignora si sería de aplicación a los supuestos de acceso ahora estudiados y, por otra, exigiría la aplicación de los criterios de ponderación del artículo 15 de la Ley 19/2013, ex artículo 5.3 de la misma.

En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el párrafo 66 de su sentencia de 13 de mayo de 2014 (asunto C-131/12, Google Spain, Google Inc. y AEPD, Mario Costeja González) tiene declarado que “procede recordar que, como se desprende de su artículo 1 y de su considerando 10, la Directiva 95/46 tiene por objeto garantizar un nivel elevado de protección de las libertades y los derechos fundamentales de las personas físicas, sobre todo de su vida privada, en relación con el tratamiento de datos personales (véase, en este sentido, la sentencia IPI, EU:C:2013:715, apartado 28)”.

Pues bien, una interpretación en cuya virtud la divulgación de datos personales que se hubieran obtenido lícitamente en virtud del ejercicio del derecho de acceso a la información pública no exigiera el sometimiento de la misma a las normas de protección de datos, y en particular por las que regulan los principios de calidad de datos y la legitimación para el tratamiento, sobre la mera base de la previa lícita obtención de los datos, socavaría gravemente la esencia del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal y frustraría el elevado nivel de protección que garantizan las normas reguladoras de este derecho.

III

Hechas estas consideraciones, que conducen a la aplicación de la Ley Orgánica 15/1999 al supuesto analizado en virtud de la remisión que al mismo efectúa el artículo 15.5 de la Ley 19/2013, se hace preciso recordar que el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999 establece en su primer inciso que “los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos”. En este mismo sentido, el artículo 6.1 b) de la Directiva 95/46/CE dispone que “Los Estados miembros dispondrán que los datos personales sean (...) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no sean tratados posteriormente de manera incompatible con dichos fines”.

Al propio tiempo, el artículo 3 i) de la Ley Orgánica 15/1999 define la cesión de datos como “toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”.

La Ley Orgánica establece un régimen específico para determinar si una cesión de datos ha de considerarse amparada por la misma, estableciendo su artículo 11.1 que “los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del



cesionario con el previo consentimiento del interesado”, salvo que concurra alguna de las excepciones establecidas en el artículo 11.2, a las que deberá añadirse, en virtud del efecto directo declarado por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión de 24 de noviembre de 2001, la incluida en el artículo 7 f) de la ya mencionada Directiva 95/46/CE, según el cual “Los Estados miembros dispondrán que el tratamiento de datos personales sólo pueda efectuarse si (...) es necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos, siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran protección con arreglo al apartado 1 del artículo 1 de la presente Directiva”.

En el supuesto planteado en la consulta, como se ha indicado con anterioridad, se está haciendo referencia a un ciudadano que ha ejercitado su derecho de acceso a la información pública ante distintos órganos de las Administraciones Públicas, refiriéndose en algunos de los supuestos a datos de carácter personal y habiendo sido el mismo, según se desprende de la documentación, atendido por aquéllas; posteriormente, y en el ámbito de diversos cursos en cuya impartición participa el beneficiario del acceso, ha procedido a distribuir entre los alumnos las resoluciones notificadas sin someter aquéllas a ningún tipo de proceso de disociación, de forma que la información pública solicitada, cuando se ha referido a personas físicas identificadas o identificables ha sido comunicada a los alumnos.

IV

Como ya se ha indicado, la revelación de la información a los alumnos constituye una cesión de los datos obtenidos por el consultante en ejercicio de los derechos que consagra la Ley 19/2013 y sometida íntegramente a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, siendo preciso analizar si dicha cesión resultaría conforme a las normas de protección de datos.

Para ello debe tenerse en consideración la finalidad que justifica el acceso por parte del consultante a la información, resultando a tal efecto relevante reproducir lo indicado por esta Agencia y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su dictamen conjunto de 23 de marzo de 2015:

“A estos efectos, el interés público aparece definido en la Exposición de Motivos de la LTAIBG que comienza recordando que “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”.

De este modo, la finalidad de las normas de transparencia según se expresa en la LTAIBG –que, en todo caso, armonizarse con el respecto a los derechos establecidos en la LOPD- es la de permitir a las personas conocer los mecanismos que intervienen en los procesos de toma de decisión por parte de los poderes públicos, así como la utilización que aquéllos hacen de los fondos presupuestarios, garantizándose así la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante un mejor conocimiento de la acción del Estado.

Esta finalidad coincide además con la puesta de manifiesto por el Tribunal Europeo de derechos Humanos recuerda en su sentencia de 2 noviembre 2010 (Caso Gillberg contra Suecia) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencias de 20 de mayo de 2003 -Asunto C-465/00; Rechnungshof-, 9 de noviembre de 2010 -Asunto C-92/09; Volker und Markus Schecke GbR-, y 29 de junio de 2010 -Asunto C-28/08; The Bavarian Lager Co. Ltd.-).

De este modo, con carácter general, habrá que entender que, en cuanto el acceso a la información contribuya a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o a la asignación de los recursos, cabrá considerar la existencia de un interés público prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad en los términos y con las excepciones establecidas por la LTAIBG. Por el contrario, cuando la información no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos o la intimidad.”

Por su parte, de la documentación sólo se desprende la existencia de una entrega a los alumnos de los cursos de copia de las resoluciones que se han remitido por las entidades a las que se ha dirigido quien imparte esos cursos en ejercicio de su derecho de acceso. De ello puede deducirse que la finalidad que justifica la cesión de los datos a los alumnos sería esencialmente “didáctica”, en el sentido de mostrar a los mismos los supuestos en los que se estima la solicitud de acceso o el modo en que las resoluciones son dictadas, pues no parece ser la finalidad de la cesión el facilitar a los alumnos unas informaciones respecto de las cuales los mismos ni siquiera han ejercido su derecho de acceso a la información pública.

Dentro de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 15/1999, plenamente aplicables a la comunicación realizada y que ya han sido objeto de mención con anterioridad, el artículo 4.1 establece que “los datos de carácter



personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido”. Este precepto resulta, como ha señalado en muy reiteradas ocasiones esta Agencia aplicable a los supuestos de cesión o comunicación de datos, de forma que únicamente podrían ser objeto de cesión aquellos datos que resulten adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con la finalidad que justifica esa comunicación. De este modo, no sería conforme a la Ley la comunicación de aquellos datos que no resultan necesarios para el pleno cumplimiento de esa finalidad.

La Ley 19/2013 contiene diversas disposiciones relacionadas con el conocimiento público de la fundamentación jurídica de las resoluciones dictadas dentro de su ámbito. Así, por ejemplo, el artículo 14.3, referido a las resoluciones denegatorias del derecho de acceso por aplicación de uno de los límites contenidos en dicho precepto, establece que “las resoluciones que de conformidad con lo previsto en la sección 2.^a se dicten en aplicación de este artículo serán objeto de publicidad previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 20, una vez hayan sido notificadas a los interesados”. Del mismo modo, y en cuanto a las resoluciones del propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el artículo 23.5 de la Ley establece que “las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se publicarán, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente, una vez se hayan notificado a los interesados”.

Como puede comprobarse, en ambos supuestos, dirigidos al conocimiento general de los criterios de aplicación de la Ley 19/2013 tanto por los órganos a los que se solicite la información como por la propia Autoridad Independiente a la que aquélla atribuye el conocimiento de las reclamaciones que potestativamente puedan interponerse contra esas resoluciones, el legislador ha considerado suficiente la publicación del contenido de las resoluciones previa disociación de los datos de carácter personal que contengan, sin establecer a tal efecto ningún tipo de distinción entre los relacionados con quien ejerce la solicitud o los afectados a los que dicha solicitud se refiera.

De este modo, el legislador considera que el conocimiento de los criterios de aplicación de la Ley no exige en ningún supuesto el acceso público a ningún tipo de información referida a personas físicas identificadas o identificables, quedando ese conocimiento suficientemente garantizado mediante el conocimiento de los criterios que justifican el otorgamiento o denegación del acceso solicitado. Es decir, el legislador considera que la identificación del solicitante de acceso y de las personas a las que la información pública se refiere resultan completamente irrelevantes para el fin



de conocer qué motivos pueden justificar una denegación del acceso o cuáles son los criterios empleados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para determinar procedente o improcedente ese acceso.

Lo que acaba de indicarse conduce a la ineludible conclusión de que la identificación de las personas a las que se refieren las resoluciones resulta irrelevante para la consecución de la finalidad “didáctica” o “divulgativa” de los criterios de aplicación de la Ley 19/2013, por lo que la comunicación de los datos personales contenidos en dichas resoluciones, al no haber sido las mismas sometidas a un previo proceso de disociación, resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999.

V

En este mismo sentido, y como también se ha indicado, la cesión de los datos personales incluidos en las resoluciones debería encontrarse legitimada por alguna de las causas establecidas en el artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999, trasunto del artículo 7 de la Directiva 95/46/CE, incluyendo entre las mismas la regla de equilibrio de intereses contenida en el apartado f) de dicho artículo, norma dotada de efecto directo.

En el supuesto planteado, obviamente, no cabe considerar concurrente el consentimiento de los afectados (a salvo del que efectivamente pudiera considerarse prestado por el consultante exclusivamente en lo que se refiere a sus propio datos personales relacionados con su condición de solicitante) y tampoco es aplicable ninguna de las causas establecidas en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica 15/1999.

En cuanto a la aplicación de la regla de ponderación derivada de la aplicación directa del artículo 7 f) de la Directiva 95/46/CE, de todo lo que ha venido indicándose hasta el presente momento y, en particular, del hecho de que la identificación de las personas físicas respecto de cuyos datos se ha ejercitado el derecho de acceso a la información pública resulta irrelevante para la finalidad que justificaría su comunicación a los asistentes a los cursos, cabe concluir que no puede en ningún caso considerarse que el posible interés legítimo del profesor o de los alumnos pueda prevalecer sobre su derecho a la protección de datos de carácter personal. Tampoco este interés legítimo prevalente podría considerarse derivado de la propia Ley 19/2013, toda vez que, por una parte, dicha Ley se remite a la Ley Orgánica 15/1999 en el uso posterior de los datos y, por otra, los destinatarios finales de la información en ningún momento han ejercido su derecho a la información pública respecto de la información facilitada espontáneamente a lo largo de los cursos.



VI

De todo lo anterior se desprende, en primer lugar, que el uso que se realice de la información obtenida como consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la información pública se encontrará sometido a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, debiendo, entre otras cosas, contar con la legitimación suficiente. En segundo lugar, y en relación con el supuesto al que se refiere la documentación recibida, la comunicación de las resoluciones a los alumnos sin someterlas a un previo procedimiento de disociación supone una cesión de los datos personales contenidos en dichas resoluciones (con la única excepción de los del propio profesor que haya ejercitado el derecho de acceso) que no parece encontrar cobertura en las normas reguladoras del derecho fundamental a la protección de datos, resultando además esos datos innecesarios y excesivos para el cumplimiento de la finalidad “didáctica” o “divulgativa” que parece justificar la entrega de la copia de las resoluciones.