



N/REF: 422804/2014

Examinada su solicitud de informe, remitida a esta Agencia Española de Protección de Datos, referente al Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicitado de esta Agencia Española de Protección de Datos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 37 h) de la Ley Orgánica, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, y 5 b) del Estatuto de la Agencia, aprobado por Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, cúpleme informarle lo siguiente:

Antes de entrar a analizar el texto sometido a informe es preciso señalar que, habida cuenta de la fundamentación legal del informe que inmediatamente va a evacuarse y su carácter preceptivo, a tenor de lo dispuesto en las normas que acaban de señalar, debería indicarse en la Exposición de Motivos de la norma que la misma ha sido sometida al previo informe de la Agencia Española de Protección de Datos.

I

El Proyecto sometido a informe tiene por objeto el desarrollo de lo establecido en la Ley 19/2013, fundamentalmente en lo que respecta a las previsiones contenidas en su Título I, referidas a la publicidad activa y al derecho de acceso a la información pública. A tal efecto, tras delimitarse el ámbito subjetivo de aplicación del Proyecto, se clarifica el procedimiento que deberá seguirse para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, delimitando cuando resulta preciso su objeto y se regula detalladamente el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública, así como la posibilidad de recurso ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y su tramitación. Igualmente, el Título V regula el régimen institucional aplicable y el Título VI se refiere al Portal de la Transparencia.

Desde el punto de vista de las competencias de esta Agencia deben diferenciarse tres bloques de normas respecto de las que procede el análisis en el presente informe, debiendo en todo caso tenerse en cuenta lo que ya se indicó en el informe emitido en fecha 5 de junio de 2012 al entonces Proyecto de Ley.

Así, por una parte, deben analizarse las previsiones del Proyecto relacionadas con la incidencia que en sus previsiones tienen las limitaciones establecidas en el artículo 15 de la Ley 19/2013, bien por su aplicación directa

Código Seguro De Verificación:	APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Fecha	06/11/2014
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	El Director - José Luis Rodríguez Álvarez		
Url De Verificación	http://sedeagpd.gob.es CVS=/code/APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Página	1/16





al acceso a la información pública, bien por la expresa referencia que a dicho precepto realiza su artículo 5.2 en lo que se refiere a la publicidad activa. Asimismo, deberá analizarse la incidencia de las normas de protección de datos en la tramitación del procedimiento regulado por el Proyecto. Finalmente, un tercer bloque de comentarios deberá referirse a la incidencia que sobre el Estatuto y naturaleza jurídica de la Agencia Española de Protección de Datos podría producir el modelo institucional recogido en el Título V del Proyecto.

II

Como acaba de indicarse, se procederá, en primer lugar, a analizar las disposiciones del Proyecto que pudieran incidir sobre el marco establecido por el artículo 15 de la Ley 19/2013 en lo que se refiere a la publicación o acceso a la información que contuviera datos de carácter persona, debiendo hacerse en primer lugar referencia a las disposiciones relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa.

A este respecto, el artículo 2.1 establece como punto de partida que "los organismos y entidades mencionados en el artículo 1.2 deberán publicar de forma periódica y actualizada la información de la que dispongan y cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad, entendida como tal aquella que permita conocer su estructura y funciones, ejecución de sus competencias, financiación y controles a los que esté sujeta", llevándose a cabo dicha publicidad a través del Portal de la Transparencia, conforme establece el artículo 2.2 y siendo necesaria su actualización trimestral, según lo dispuesto en el artículo 2.3, debiendo en todo caso "indicarse la fecha de la última actualización y habilitarse la posibilidad de acceder al histórico de la información que, habiendo sido objeto de publicidad, ha sido sustituida".

A los efectos que son objeto de estudio en este lugar, debe igualmente señalarse que el artículo 27.1 del Proyecto de Reglamento dispone que "el Portal de la Transparencia publicará la información que sea solicitada con mayor frecuencia en ejercicio del derecho de acceso a la información pública", considerándose que será "información solicitada con mayor frecuencia la perteneciente a las cinco primeras tipologías de datos en las que se clasifiquen las solicitudes de acceso a la información presentadas ante un organismo o entidad en el período de un semestre". En este punto añade la disposición final primera que los Ministros de la Presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas podrán, conjunta o separadamente, dictar las disposiciones necesarias "para la ampliación de la información que deba ser objeto de publicidad activa".

Como ya se indicó en el informe de esta Agencia al entonces Proyecto de Ley de Transparencia, el cumplimiento del principio de publicidad activa

Código Seguro De Verificación:	APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Fecha	06/11/2014
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	El Director - José Luis Rodríguez Álvarez		
Url De Verificación	http://sedeagpd.gob.es CVS=/code/APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Página	2/16





implicará un gran número de cesiones de datos de carácter personal derivadas de la difusión universal de las informaciones a las que la Ley se refiere, siendo particularmente relevantes las que contiene el artículo 8 de la Ley, en particular las relacionadas con contratos, convenios, retribuciones y beneficiarios de subvenciones públicas.

La publicidad de estas informaciones encontraba su apoyo en las propias previsiones de la Ley. No obstante se hacía preciso que la misma estableciese una previsión que garantizase el cumplimiento en el marco del principio de publicidad activa del principio de proporcionalidad, habida cuenta de las consecuencias que para la esfera privada de los particulares podía implicar la difusión de la información, lo que resultaba especialmente agravado cuando de la misma resultase la revelación de datos especialmente protegidos, como podía suceder en relación con la publicidad de los datos identificativos de determinados tipos de subvenciones públicas.

Por este motivo, el artículo 5.3 de la Ley 19/2013 establece finalmente 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".

Pues bien, esta Agencia considera que sería necesario que el Proyecto consagrara nuevamente estas limitaciones, garantizando así que la publicidad activa no supondrá una extralimitación sobre el derecho fundamental a la protección de datos o, cuando menos señalase en el artículo 2.1 que la publicidad se deberá llevar a cabo respetando los límites establecidos por el artículo 15 de la Ley 19/2003.

III

Esta observación se efectúa teniendo particularmente en consideración, particularmente, lo dispuesto en el artículo 27 del Proyecto, del que se desprende que el alcance del principio de publicidad activa comprenderá no sólo las informaciones contenidas en el Capítulo II del Título I de la Ley 19/2013, sino que dicha publicidad abarcará en el futuro aquellas informaciones que hubieran sido solicitadas con mayor frecuencia, comprendiendo este concepto "las cinco primeras tipologías de datos en las que se clasifiquen las solicitudes de acceso".

De ello se desprende que a diferencia del alcance relativamente estático del principio de publicidad activa contemplado por la Ley 19/2013, sin perjuicio de la fórmula empleada por el artículo 5.1 de la misma, el Proyecto sometido a informe prevé un alcance más amplio, centrado además en las "tipologías de

Código Seguro De Verificación:	APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Fecha	06/11/2014
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	El Director - José Luis Rodríguez Álvarez		
Url De Verificación	http://sedeagpd.gob.es CVS=/code/APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Página	3/16





datos" solicitadas.

Al propio tiempo, la catalogación no se hace depender de que las "tipologías de datos" hayan sido objeto de acceso por cuanto tras solicitarse el acceso a la información pública, bien el órgano competente para resolver, bien el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, bien los órganos jurisdiccionales al revisar las resoluciones de unos u otro han considerado procedente el acceso a la información, sino que se tendrá en cuenta si dichas "tipologías de datos" han sido objeto de solicitud de acceso, con independencia de que el mismo se haya concedido.

De este modo, a diferencia de lo que prevé con carácter general el artículo 5.3 de la Ley 19/2013 para los supuestos expresamente mencionados en el Capítulo II del Título I, la determinación de las "tipologías de datos" que habrán de ser publicadas una vez concluido cada semestre dependerá únicamente del número de solicitudes presentadas, sin que se lleve a cabo para aplicar el artículo 27 la ponderación establecida en el artículo 15 de la Ley entre el interés del público en el acceso con el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, consagrados por el artículo 18.4 de la Constitución.

Por ello resulta especialmente relevante que el texto ahora sometido a informe recuerde particularmente los límites establecidos en el artículo y 15 de la Ley, a fin de poder servir de contrapeso a la fórmula establecida, de forma completamente genérica, por el artículo 27 del texto sometido a informe. Sólo previa ponderación razonada de los derechos en presencia debería finalmente considerarse que una determinada "tipología de datos" pudiera ser objeto de publicación, con independencia de que fuera mayor o menor el número de solicitudes de acceso relacionadas con esa "tipología de datos".

De este modo, sería necesario que el Proyecto clarificase qué ha de considerarse por "tipologías de datos" estableciendo además como criterio para que procediera la publicación no el mero hecho de la solicitud de la información, sino que el acceso hubiera sido otorgado, bien por el órgano al que se dirige la solicitud, bien por el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, bien por los órganos jurisdiccionales, previa valoración de la concurrencia de las limitaciones establecidas en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013.

Además, cabe apreciar cierta contradicción en el Texto sometido a informe, que a su vez podría afectar a las competencias que a la Agencia otorga la propia Ley 19/2013.

En efecto, como se ha indicado, el artículo 27.2 hace depender la extensión del principio de publicidad activa de las tipologías de datos más solicitadas en cada semestre "ante un organismo o entidad"; sin embargo la

Código Seguro De Verificación:	APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Fecha	06/11/2014
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	El Director - José Luis Rodríguez Álvarez		
Url De Verificación	http://sedeagpd.gob.es CVS=/code/APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Página	4/16





disposición adicional primera señala que esa ampliación podrá llevarse a cabo mediante la competencia delegada en los Ministros de la Presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas, que la ejercerán "conjunta o separadamente".

Como se ha indicado, la determinación de las categorías de informaciones que deberían ser objeto de publicidad en virtud de la previsión del artículo 27 del Proyecto únicamente deberían determinarse previa la realización de la adecuada ponderación entre el interés del solicitante por acceder a esas categorías de información y la concurrencia de las limitaciones establecidas en los artículos 14 y 15 de la Ley, particularmente las establecidas en este último precepto en relación con el derecho fundamental a la protección de datos.

La disposición adicional quinta de la Ley 19/2013 establece que "El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos adoptarán conjuntamente los criterios de aplicación, en su ámbito de actuación, de las reglas contenidas en el artículo 15 de esta Ley, en particular en lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se contuviesen en la misma, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre".

De este modo, la Ley atribuye a esta Agencia, conjuntamente con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, un papel especialmente relevante a la hora de establecer los criterios que determinarán la prevalencia entre el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal y el derecho de acceso a la información pública, lo que se materializa en la delimitación de los criterios de interpretación del alcance de los límites previstos en el artículo 15 de la Ley.

Si, frente a dicho criterio, se establece un sistema en que la plena publicidad de las informaciones se derivará, por una parte, del hecho de su mera solicitud, correspondiendo por otra parte a los Departamentos objeto de la delegación efectuada por la disposición final primera la competencia para proceder a dicha ampliación, sin tomar en ningún momento en consideración el parecer de esta Agencia en cuanto a la procedencia o improcedencia de la revelación conforme a lo previsto en la disposición adicional quinta de la Ley, se estaría obteniendo un resultado que puede exceder del querido por el legislador, que impone la realización de la ponderación y la fijación de los correspondientes criterios como requisito necesario para que proceda el acceso a la información pública..

De este modo, entiende esta Agencia que su parecer debería ser tenido en cuenta con carácter previo a la adopción de las medidas habilitadas por la disposición final primera del Proyecto de Reglamento siempre que la

Código Seguro De Verificación:	APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Fecha	06/11/2014
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	El Director - José Luis Rodríguez Álvarez		
Url De Verificación	http://sedeagpd.gob.es CVS=/code/APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Página	5/16





información objeto de publicación contuviera datos de carácter personal.

De todo lo señalado hasta este punto en cuanto a la ampliación de los contenidos objeto de información pública se desprende la necesidad de introducir determinadas mejoras en el texto sometido a informe, consistente, en primer lugar, en reemplazar la referencia a informaciones cuyo acceso haya sido meramente solicitado por informaciones respecto de las que se haya concedido el acceso, y en segundo lugar en recabar el parecer de la Agencia Española de Protección de Datos antes de adoptar las medidas de ampliación de información a las que se refiere la disposición final única del Proyecto de Reglamento. Además, en todo caso debería hacerse referencia a los límites establecidos por el artículo 5.3 de la Ley 19/2013 en el artículo 2 del Proyecto de Reglamento.

IV

Dentro también de las previsiones que inciden en el artículo 15 de la Ley 19/2013 debe hacerse ahora referencia a las normas reguladoras del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la impugnación de su resolución ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, comenzando el estudio por el artículo 16 del Proyecto sometido a informe.

El apartado 1 se refiere a los límites al derecho de acceso establecidos en el artículo 14 de la ley 19/2013, indicando que los mismos "deberán ser objeto de aplicación justificada, proporcionada a su objeto y finalidad y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso". Además, toda resoluciones que apliquen un límite, ya sin referencia expresa al artículo 14 de la Ley "deberá ser debidamente motivada y publicada en la sede electrónica o, en el caso de que no sea obligatorio disponer de ella, en la página web institucional del órgano que la dicte", así como, en su caso, en el Portal de la Transparencia, conforme al artículo 16.2.

Finalmente, el artículo 16.3 dispone que "la publicidad de estas resoluciones deberá hacerse previa disociación de los datos de carácter personal que pudiera contener y siempre y cuando la mera indicación de la existencia o no de la información objeto de solicitud supusiera la incursión en alguno de los límites al derecho de acceso, se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud".

Como cuestión previa debe tenerse en cuenta que el apartado 1 del precepto ahora informado viene a reproducir lo establecido por el artículo 14.2 de la Ley 19/2013, según el cual "La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las

Código Seguro De Verificación:	APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Fecha	06/11/2014
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	El Director - José Luis Rodríguez Álvarez		
Url De Verificación	http://sedeagpd.gob.es CVS=/code/APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Página	6/16





circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso". De ello se desprende claramente que las previsiones de este precepto únicamente afectan a los supuestos en que proceda la aplicación de los límites establecidos en el artículo 14 de la Ley, no siendo de aplicación a lo previsto en el artículo 15, que se someterá al régimen establecido en el propio precepto.

Hecha la consideración anterior, la cuestión que debe analizarse a continuación se refiere a los supuestos en los que la resolución del procedimiento tenga su fundamento en la aplicación, bien para conceder el acceso, bien para denegarlo, de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 19/2013, realizándose en dicha resolución una aplicación de los criterios que ese precepto establece.

En este punto, cabe considerar que, a diferencia de lo que señala el artículo 16.1, únicamente aplicable a los casos de concurrencia de los límites del artículo 14 de la Ley, lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 16.3 en relación con la resolución sí será aplicable a los casos en que se produzca la aplicación del artículo 15. Del mismo modo, las impugnaciones previstas en el Título IV podrán referirse a supuestos en que la aplicación de este precepto haya tenido lugar.

En particular, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 16.3 del Proyecto, respecto del que, en primer lugar, esta Agencia considera que debería clarificarse la redacción de su segundo inciso, en su redacción sometida a informe, lo que podría conseguirse reemplazando los términos "pudiera contener y siempre y cuando" por "pudiera contener. Cuando".

Este precepto resulta especialmente relevante en los supuestos en los que la resolución se fundamente en la aplicación del artículo 15 de la Ley 19/2013, dado que en estos casos la mera indicación de la existencia de la información en caso de que la solicitud de acceso se refiriese a una persona física determinada podría afectar a su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Así, puede plantearse el supuesto en que se solicitase el acceso a determinada información pública con el objeto de conocer la identidad de una determinada persona (como por ejemplo, el beneficiario de una ayuda pública).

En estos supuestos debería evitarse que la resolución revelase los datos que identificasen al afectado al que se refiere la información, dado que en ese caso podría quedar perjudicada la aplicación al supuesto de los límites establecidos en el artículo 15 de la Ley 19/2013. En efecto, si la resolución hiciese constar que el interesado ha efectuado alegaciones o contuviera datos que permitieran identificarle, se produciría de hecho un acceso a la información solicitada, incluso en los supuestos de denegación del derecho. Igualmente, si la resolución fuese estimatoria de la solicitud, el acceso se produciría de hecho

Código Seguro De Verificación:	APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Fecha	06/11/2014
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	El Director - José Luis Rodríguez Álvarez		
Url De Verificación	http://sedeagpd.gob.es CVS=/code/APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Página	7/16





con independencia de que el interesado pudiera ejercer posteriormente el derecho que le otorga la Ley 19/2013 a impugnar la resolución ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Por este motivo, la resolución debería ser objeto de un previo procedimiento de disociación, no sólo en el momento de su publicación a través de los medios establecidos en el artículo 16.2 del Proyecto de Reglamento, sino también al tiempo de ser dictada, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 15, que habría servido de fundamento legal de la decisión finalmente adoptada.

Por ello, sería necesario que se estableciese en el Proyecto de Reglamento sometido a informe una disposición que clarificase que en los supuestos en los que la resolución se base en la aplicación de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, deberá evitarse la indicación en la motivación de datos o circunstancias que pudieran implicar el conocimiento indirecto de los datos personales cuya protección motiva la denegación del acceso.

Al propio tiempo, estas consideraciones deben ser igualmente tenidas en cuenta a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 20 del Proyecto, en relación con la impugnación de la resolución ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

El artículo 20.2 del Proyecto dispone que "si la reclamación es presentada por un tercero que haya efectuado alegaciones durante la tramitación de la solicitud de acceso, podrá solicitar que se suspenda la ejecución de la resolución objeto de la reclamación en atención al perjuicio que el acceso pudiera ocasionar a sus derechos o intereses". A su vez, el apartado 3 del artículo 20 añade que "cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros, se otorgará, con carácter previo a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas".

A su vez, debe recordarse que el artículo 20.1, siguiendo lo establecido en el artículo 24.3 de la Ley 19/2013 somete la impugnación al régimen de recursos establecido en la Ley 30/1992, por lo que se trataría de uno de los supuestos en que procede la aplicación del artículo 107.2 de la citada Ley, que prevé la posible sustitución de los recursos de alzada y reposición por un régimen especial de impugnación, lo que ya señala el artículo 23.1 de la Ley.

Volviendo al ejemplo señalado con anterioridad, la existencia de una reclamación formulada contra la estimación de una solicitud de acceso por el interesado al que se refirieran los datos podría implicar la revelación de su identidad por el solicitante del acceso si se hiciera constar esa identidad al tiempo de darse traslado al mismo del recurso, en los términos establecidos en

Código Seguro De Verificación:	APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Fecha	06/11/2014
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	El Director - José Luis Rodríguez Álvarez		
Url De Verificación	http://sedeagpd.gob.es CVS=/code/APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Página	8/16





el artículo 112.2 de la Ley 30/1992.

Del mismo modo, en caso de interponerse la impugnación por el solicitante al que se hubiese denegado el acceso, la indicación en la resolución de los terceros a los que se hubiera dado traslado del expediente en aplicación del artículo 20.3 del Proyecto podría también suponer una revelación de los datos cuyo acceso se deniega por dicha resolución.

El segundo de los problemas planteados podría solventarse en caso de que **el Proyecto de Reglamento incorporase una previsión similar a la propuesta en relación con la resolución de la solicitud de acceso a la que se ha hecho ya referencia, de modo que dicha cautela no sólo fuese aplicable a la resolución del procedimiento de acceso, sino también a la de la impugnación que recayese, en su caso.**

En cuanto a la aplicación del artículo 20.2 del Proyecto en conexión con el artículo 112.2 de la Ley 30/1992, debería establecerse una cautela que impidiese al solicitante conocer la identidad del tercero que hubiera impugnado la resolución, dado que en caso de no incluirse, la impugnación podría perder su objeto, al producirse de hecho el acceso antes de resolverse sobre la misma y antes de la firmeza del acto impugnado.

En este sentido, puede resultar ilustrativa la propuesta normativa efectuada por esta Agencia al Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, contenida en informe de fecha 5 de agosto de 2014, referida al acceso por las partes a datos de carácter personal contenidos en los autos y que pudiesen limitar el derecho de los afectados a los que esas informaciones se refieren. El texto propuesto por la Agencia, siguiendo con lo que ya proponía el texto que se sometió a informe era del siguiente tenor:

Los Jueces y Tribunales podrán adoptar las medidas que sean necesarias para la supresión de los datos personales de los documentos a los que puedan acceder las partes durante la tramitación del proceso siempre que no sean necesarios para garantizar su derecho a la tutela judicial efectiva.

Del mismo modo procederán respecto del acceso por las partes a los datos personales que pudieran contener las sentencias y demás resoluciones dictadas en el seno del proceso, sin perjuicio de la aplicación en los demás supuestos de lo establecido en el artículo 228.

En todo caso será de aplicación lo dispuesto en la legislación de protección de datos de carácter personal al tratamiento que las partes lleven a cabo de los datos que les hubieran sido revelados en el desarrollo del proceso.

Código Seguro De Verificación:	APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Fecha	06/11/2014
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	El Director - José Luis Rodríguez Álvarez		
Url De Verificación	http://sedeagpd.gob.es CVS=/code/APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Página	9/16





La aplicación de los criterios que acaban de reproducirse al supuesto ahora planteado podría llevarse a cabo mediante **la inclusión de una previsión en el artículo 20.2 del Proyecto de Reglamento en que se hiciese constar que cuando la impugnación se funde en la aplicación al supuesto del artículo 15 de la Ley 19/2013, se preservará a lo largo del procedimiento, de forma que, en particular, el traslado de la reclamación al solicitante del acceso se lleve a cabo previa disociación de los datos personales de quien hubiera formulado la reclamación.**

V

Debe ahora procederse al análisis de las previsiones contenidas en los Títulos V y VI del Proyecto de Reglamento, referidas al régimen institucional que debe desarrollarse para dar adecuado cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de Transparencia.

El artículo 23 del Proyecto, en desarrollo del artículo 21 de la Ley 19/2013, prevé la creación de unidades de información por parte de los "Departamentos Ministeriales", con las funciones que el precepto enumera en su apartado 1, siendo las dos principales y enumeradas en primer lugar las de "recabar y difundir la información a la que se refiere el capítulo de publicidad activa de la ley 19/2013, de 9 de diciembre" y "recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información". Además, se indica que estas unidades llevarán a cabo un "seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información" (apartado e), adoptando todas las medidas necesarias para garantizar "una correcta aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre".

Según el artículo 23.3 dichas unidades podrán ser Departamentales o Singulares, correspondiendo a las primeras ejercer "una labor de coordinación, tanto respecto de la información que sea objeto de publicidad activa como respecto de las resoluciones que pongan fin a una solicitud de acceso a la información pública", según el artículo 24.2. El artículo 24.1 dispone a su vez que dichas unidades serán "competentes para el conjunto de un Departamento Ministerial, incluidos los organismos y entidades definidas en las letras a) a e) del art. 1.2 del presente Real Decreto, que estén adscritos al mismo".

Por su parte, según el artículo 25.2 "las Unidades de Información Singulares ejercerán, en su ámbito de competencia, las funciones encomendadas a las Unidades de Información Departamentales".

Pues bien, dicho lo anterior, debe partirse del hecho de que tanto el artículo 2.1 de la Ley 19/2013 como el artículo 1.2 del Proyecto de Reglamento ahora informado diferencia, dentro de la entidades que integran el sector público, tres tipos de entidades en sus apartados c) a e). Así, en cuanto al

Código Seguro De Verificación:	APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Fecha	06/11/2014
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	El Director - José Luis Rodríguez Álvarez		
Url De Verificación	http://sedeagpd.gob.es	Página	10/16
	CVS=/code/APDPF1A4D610B78035C25300-18905		





sector público estatal cabe diferenciar entre, en primer lugar "los organismos autónomos, las Agencias Estatales y las entidades públicas empresariales dependientes de la Administración General del Estado"; en segundo término "las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado"; y finalmente, como diferenciadas de las entidades "vinculadas o dependientes", "las entidades estatales de Derecho Público que, con independencia funcional o una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad".

La inclusión de la Agencia Española de Protección de Datos dentro de esta última categoría, como excluyente de las dos restantes es evidente si se tiene en cuenta simplemente el hecho de que el artículo 35.1 de la Ley Orgánica 15/1999 dispone en su primer inciso que "La Agencia de Protección de Datos es un Ente de Derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actúa con plena independencia de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones".

Ahora bien, el sistema institucional establecido para dar adecuado cumplimiento a la Ley 19/2013 debe igualmente resultar respetuoso con el especial Estatuto que a las entidades establecidas en el artículo 1.2 e) en general, y en particular en lo que interesa a los efectos de este informe a la Agencia Española de Protección de Datos atribuyen tanto las normas de derecho interno, como las de derecho internacional y, particularmente, las derivadas del derecho de la Unión Europea. De este modo, debe tenerse en cuenta que, como se indicará a continuación, la Agencia no puede ser considerada como entidad "adscrita" a ningún Departamento ministerial, por sólo cabría interpretarse el artículo 23 del Proyecto en el sentido de no considerar incluido en el mismo a la Agencia Española de Protección de Datos, que debería contar con una Unidad de Información propia y diferenciada.

VI

Siendo manifiesta y no precisando una detallada exposición la diferenciación efectuada por el legislador entre los Organismos Públicos regulados por el artículo 43 de la Ley 6/1997, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y los Entes enumerados en la disposición adicional décima de dicha Ley, debe ahora analizarse si dicha diferenciación debería igualmente afectar, al menos en lo referente a la Agencia Española de Protección de Datos, al modelo establecido en el Proyecto, del que parece desprenderse que la totalidad de los "organismo y entidades definidas en las letras a) a e) del artículo 1.2 del presente Real Decreto" (entendemos que se refiere realmente al Reglamento y no al Real decreto que lo aprueba) quedará integrado en una Unidad Departamental de Información, que coordinará la información objeto de publicidad activa y los

Código Seguro De Verificación:	APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Fecha	06/11/2014
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	El Director - José Luis Rodríguez Álvarez		
Url De Verificación	http://sedeagpd.gob.es ----- CVS=/code/APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Página	11/16





procedimientos de acceso a la información pública dentro de ese ámbito.

Pues bien, como punto de partida, el artículo 8.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales, dedicado al derecho a la "Protección de datos de carácter personal", establece que "El respeto de estas normas estará sujeto al control de una autoridad independiente".

A su vez, de acuerdo con el artículo 51.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales, relativo al ámbito de aplicación "las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que los Tratados atribuyen a la Unión"

De este modo, la propia Carta atribuye la función de velar por el derecho a la protección de datos, reconocido como independiente y autónomo por el propio texto legal, a una autoridad a la que expresamente otorga el atributo de "independiente".

Esta independencia se reconoce también de forma expresa en el artículo 16.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece que "el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las normas sobre protección de las personas físicas respecto del tratamiento de datos de carácter personal por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como por los Estados miembros en el ejercicio de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, y sobre la libre circulación de estos datos. El respeto de dichas normas estará sometido al control de autoridades independientes".

Por su parte, los considerandos 62 y 63 de la Directiva 95/46/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, se refieren a las autoridades de control en materia de protección de datos en los siguientes términos:

"(62) Considerando que la creación de una autoridad de control que ejerza sus funciones con plena independencia en cada uno de los Estados miembros constituye un elemento esencial de la protección de las personas en lo que respecta al tratamiento de datos personales;

(63) Considerando que dicha autoridad debe disponer de los medios necesarios para cumplir su función, ya se trate de poderes de investigación o de intervención, en particular en casos de reclamaciones

Código Seguro De Verificación:	APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Fecha	06/11/2014
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	El Director - José Luis Rodríguez Álvarez		
Url De Verificación	http://sedeagpd.gob.es CVS=/code/APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Página	12/16





presentadas a la autoridad o de poder comparecer en juicio; que tal autoridad ha de contribuir a la transparencia de los tratamientos de datos efectuados en el Estado miembro del que dependa."

De este modo, el artículo 28.1, tras indicar que "los Estados miembros dispondrán que una o más autoridades públicas se encarguen de vigilar la aplicación en su territorio de las disposiciones adoptadas por ellos en aplicación de la presente Directiva", añade que "estas autoridades ejercerán las funciones que les son atribuidas con total independencia".

En el mismo sentido, el artículo 1.3 del Protocolo Adicional del Convenio 108 para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal y relativo a transferencias de datos, ratificado por España el 2 de junio de 2010, dispone que "las Autoridades de Control ejercerán sus funciones con completa independencia".

Igualmente, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha venido a consolidar el principio de "total" o "absoluta independencia" de las autoridades de protección de datos como uno de los pilares esenciales sobre los que descansa el sistema de garantías del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, habiendo declarado en tres ocasiones el incumplimiento del párrafo segundo del artículo 28.1 de la Directiva 95/46/CE, al apreciar la no concurrencia de esta "absoluta independencia", puesta de manifiesto por la Comisión. En este sentido se ha pronunciado en las sentencias de 9 de marzo de 2010 (Asunto C-518/07, Comisión v. Alemania), 16 de octubre de 2012 (Asunto C-614/10, Comisión v. Austria) y 8 de abril de 2014 (Asunto C-288/12, Comisión v. Hungría).

Debe añadirse que el carácter fundamental del principio de "total" o "absoluta independencia" de las autoridades de protección de datos se pone de manifiesto si se tiene en cuenta la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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 (Reglamento general de protección de datos), adoptada el 25 de enero de 2012. La propuesta dedica un artículo específico, el 47 en una redacción que en esencia no ha sido objeto de revisión ni por el Parlamento ni por el Consejo, a la independencia de las autoridades de protección de datos estableciendo en su apartado 1 que "la autoridad de control actuará con total independencia en el ejercicio de las funciones que le hayan sido encomendadas y de los poderes que le hayan sido conferidos" y en su apartado 2 que "en el ejercicio de sus funciones, los miembros de la autoridad de control no solicitarán ni aceptarán instrucciones de nadie". Del mismo modo, conforme al apartado 5 "cada Estado miembro velará por que la autoridad de control disponga en todo momento de los recursos humanos, técnicos y financieros adecuados, así como de los locales y las infraestructuras necesarios para el ejercicio efectivo de sus funciones y poderes, en particular

Código Seguro De Verificación:	APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Fecha	06/11/2014
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	El Director - José Luis Rodríguez Álvarez		
Url De Verificación	http://sedeagpd.gob.es CVS=/code/APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Página	13/16





aquellos que haya de ejercer en el marco de la asistencia mutua, la cooperación y la participación en el Consejo Europeo de Protección de Datos".

VII

En cuanto al derecho español, la Agencia Española de Protección de Datos fue creada por el artículo 34.1 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, reguladora del Tratamiento automatizado de datos de carácter personal, señalando el artículo 34.2 que "la Agencia de Protección de Datos es un Ente de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actúa con plena independencia de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones. Se regirá por lo dispuesto en la presente Ley y en un Estatuto propio que será aprobado por el Gobierno, así como por aquellas disposiciones que le sean aplicables en virtud del artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria".

Por su parte, el artículo 35.2 de la Ley Orgánica 5/1992 establecía que el Director de la Agencia "Ejercerá sus funciones con plena independencia y objetividad y no estará sujeto a instrucción alguna en el desempeño de aquéllas".

Estas previsiones son reproducidas, en lo esencial, por los artículos 35.1 y 36.2 de la vigente Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal, cuya disposición transitoria tercera establece que "Hasta tanto se lleven a efecto las previsiones de la Disposición Final Primera de esta Ley, continuarán en vigor, con su propio rango, las normas reglamentarias existentes y, en especial, los Reales Decretos 428/1993, de 26 de marzo, 1332/1994, de 20 de junio y 994/1999, de 11 de junio, en cuanto no se opongan a la presente Ley".

El régimen de la Agencia se recoge en su Estatuto, aprobado por Real Decreto 428/1993, de 26 marzo, vigente en virtud de lo previsto por la disposición transitoria que acaba de reproducirse. En particular, el artículo 1.2 del mencionado Estatuto resulta sumamente relevante, al establecer expresamente que "la Agencia de Protección de Datos actúa con plena independencia de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones y se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Justicia".

Es decir, frente al régimen de dependencia de los Organismos Públicos a los que se refiere el artículo 47 de la Ley 6/1997 o al de vinculación o "adscripción" establecido en otros supuestos, el Estatuto de la Agencia da un paso más, al concebir dicho Organismo como completamente independiente, en los términos que se han señalado en lugares anteriores de este informe, dado que su nexo con la Administración es el de mera "relación" a través de un determinado Departamento Ministerial.

Código Seguro De Verificación:	APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Fecha	06/11/2014
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	El Director - José Luis Rodríguez Álvarez		
Url De Verificación	http://sedeagpd.gob.es CVS=/code/APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Página	14/16





En consecuencia, de las disposiciones del Estatuto se desprende además que la Agencia no sólo se encuentra dotada de autonomía funcional, sino que se concibe la situación de la Agencia como la de autoridad dotada de "total independencia". En este sentido, se ha pronunciado la Abogacía General del Estado al convalidar, en fecha 29 de octubre de 2014, el informe emitido por la Abogacía del Estado de la Agencia Española de Protección de Datos, referido a la exclusión de la misma del sistema de contratación centralizada establecido por el artículo 206 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, atendiendo precisamente a la necesaria preservación de la "total" o "absoluta independencia" que a la misma atribuyen las normas que se han venido reproduciendo.

VIII

Pues bien, del sistema establecido en el Proyecto sometido a informe pudiera desprenderse que, con independencia de la posible creación en el ámbito de las entidades a las que se refiere el artículo 1.2 e), y en particular de Agencia, de una Unidad Singular de información, lo que exigiría el "previo conocimiento de la Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información" conforme al artículo 25.2, existiría una Unidad Departamental relacionada con la misma, al considerarla "adscrita" a ese Departamento.

Además, el artículo 24.2 podría interpretarse en el sentido de que esa Unidad Departamental ejercería una "coordinación, tanto respecto de la información que sea objeto de publicidad activa como respecto de las resoluciones que pongan fin a una solicitud de acceso a la información pública" respecto de las entidades mencionadas en el artículo 12 e), entre las que se encuentra la Agencia Española de Protección de Datos. De este modo, también podría interpretarse que las decisiones adoptadas por esas entidades quedarían sometidas a la "coordinación" de un determinado Departamento Ministerial, lo que no se compadecería con principio de independencia de las entidades en general y de la Agencia en particular.

Sentado lo anterior, y teniendo particularmente en cuenta la diferenciación que el propio Proyecto, siguiendo estrictamente lo dispuesto en la Ley 19/2013, efectúa entre los Organismos y entidades mencionadas en sus apartados c), d) y e), sería preciso que el artículo 24.1 incluyese en el ámbito de aplicación de las Unidades Departamentales a los organismos y entidades definidos en las letras a) a d) del artículo 1.2, de modo que las entidades a las que se refiere la letra e) de dicho precepto no fueran objeto del ámbito de actuación y coordinación de las Unidades Departamentales, por lo que debería crearse una unidad singular específica en las mismas, no sujeta a coordinación de ninguna unidad departamental.

Código Seguro De Verificación:	APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Fecha	06/11/2014
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	El Director - José Luis Rodríguez Álvarez		
Url De Verificación	http://sedeagpd.gob.es CVS=/code/APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Página	15/16





En todo caso, la observación que acaba de realizarse debería aplicarse, al menos, a la Agencia Española de Protección de datos, a fin de garantizar su régimen de "total" y "absoluta independencia", establecido en el Derecho de la Unión Europea y en el propio ordenamiento jurídico español.

Finalmente, y en línea con lo anterior **convendría clarificar en el artículo 26 que la información procedente de las entidades a las que se refiere el artículo 1.2 e) aparecerá recogida en el Portal de la Transparencia con la debida separación, clarificándose así su régimen de "total" y "absoluta independencia".**

José Luis Rodríguez Álvarez
Director de la Agencia Española de Protección de Datos

SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA.

c. Jorge Juan 6
28001 Madrid

www.agpd.es

Código Seguro De Verificación:	APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Fecha	06/11/2014
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	El Director - José Luis Rodríguez Álvarez		
Url De Verificación	http://sedeagpd.gob.es CVS=/code/APDPF1A4D610B78035C25300-18905	Página	16/16

