

# **Acceso a la información pública y protección de datos: una ponderación mal resuelta y la necesidad de criterios comunes**

**Lorenzo Cotino Hueso**

*Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia  
Presidente de la Agencia Española de Protección de Datos  
España*

ORCID: [0000-0003-2661-0010](https://orcid.org/0000-0003-2661-0010)  
E-mail: cotino@uv.es

RECIBIDO: 31 de diciembre de 2025  
ACEPTADO: 1 de febrero de 2026

**Revista Española de la Transparencia**  
Núm. 23 (2026). Extra - ISSN 2444-2607  
DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.468>



## **Acceso a la información pública y protección de datos: una ponderación mal resuelta y la necesidad de criterios comunes**

**RESUMEN:** Se critica la integración del derecho -o derechos- de acceso a la información pública con la protección de datos, con especial atención al artículo 15 de la Ley 19/2013. Se afirman las insuficiencias estructurales del precepto, su diseño asimétrico y las disfunciones que provoca en la práctica. Estas carencias se explican, en buena medida, por la débil protección constitucional que se confiere a los derechos de acceso, pese a existir razones sólidas internacionales y europeas para avanzar su protección como derecho fundamental. El trabajo examina asimismo problemas operativos recurrentes (datos relativos a infracciones y sanciones administrativas, anonimización, inadmisiones, acceso al expediente o audiencia a terceros). Frente a propuestas legislativas de alcance limitado, se defiende el impulso de criterios interpretativos conjuntos.

**PALABRAS CLAVE:** acceso a la información pública; transparencia; protección de datos personales; ponderación de derechos; criterios interpretativos comunes.

## **Access to Public Information and Data Protection: Persistent Tensions and the Need for Common Criteria**

**ABSTRACT:** The article offers a critical assessment of the integration between the right-or rights-of access to public information and the right to the protection of personal data, with particular focus on Article 15 of Law 19/2013. It identifies the structural shortcomings of this provision, its asymmetric design, and the practical dysfunctions it generates. These deficiencies are explained, to a significant extent, by the weak constitutional protection currently afforded to rights of access, despite the existence of solid international and European grounds for advancing their recognition as fundamental rights. The study also examines recurring operational problems, including sanctioning data, anonymisation, grounds for inadmissibility, access to administrative files, and third-party hearings. In contrast to legislative proposals of limited scope, the article argues for the development of joint and stable interpretative criteria.

**KEYWORDS:** Access to public information; transparency; personal data protection; balancing of rights; common interpretative criteria.

# **Acceso a la información pública y protección de datos: una ponderación mal resuelta y la necesidad de criterios comunes**

**Lorenzo Cotino Hueso**

*Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia  
Presidente de la Agencia Española de Protección de Datos  
España*

**SUMARIO:** 1. Introducción. — 2. El derecho de acceso y la publicidad activa bajo la perspectiva de la protección de datos: bases normativas esenciales — 3. Los desequilibrios estructurales del artículo 15. — 4. Carencias operativas del artículo 15: datos sancionadores y anonimización. — 4.1. *Insuficiencias en la transparencia y protección de datos relativos al procedimiento sancionador.* — 4.2. *La complejidad de la dissociación y la anonimización.* — 5. Las propuestas de reforma del artículo 15: ajustes técnicos sin corrección estructural. — 6. Otros puntos de fricción entre el derecho de acceso y la protección de datos que también requieren de acción. — 6.1. *Inadmisión y protección de datos personales.* — 6.2. *El acceso a datos del expediente administrativo: intensidades del derecho de acceso y posiciones jurídicas del solicitante.* — 6.3. *El trámite de audiencia a terceros cuando se solicitan acceso a sus datos personales.* — 6.4. *Otros ámbitos conflictivos recurrentes.* — 7. Más cooperación y criterios comunes, menos informes caso por caso y el papel de los delegados de protección de datos. — Bibliografía.

## **1. INTRODUCCIÓN**

El derecho —o, más bien, los distintos derechos— de acceso a la información pública y el derecho fundamental a la protección de datos personales constituyen hoy dos exigencias europeas y constitucionales de primer orden. Sin embargo, su articulación sigue siendo uno de los problemas no resueltos en España. Lejos de un equilibrio, estos derechos conviven en la práctica administrativa sobre soluciones fragmentarias, normativamente débiles y, en no pocos casos, con llamativas disparidades territoriales. Desde una doble perspectiva académica e institucional, no sólo actualmente en la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), sino tras una década de experiencia en una autoridad de transparencia, este estudio aborda críticamente el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, Ley 19/2013) como pieza central -y problemática- de esa articulación. La identificación de sus déficits y disfunciones se plantea con un propósito

constructivo: llamar la atención del legislador ante eventuales reformas necesarias, proponer algunas soluciones y, sobre todo, reivindicar una mejora sustantiva de la cooperación y de la acción común entre las autoridades. Solo a través de criterios compartidos y estables será posible reforzar de manera simultánea la efectividad del derecho de acceso a la información pública y las garantías inherentes al derecho fundamental a la protección de datos personales.

## **2. EL DERECHO DE ACCESO Y LA PUBLICIDAD ACTIVA BAJO LA PERSPECTIVA DE LA PROTECCIÓN DE DATOS: BASES NORMATIVAS ESENCIALES**

Conviene precisar, como punto de partida, el significado jurídico del acceso a datos personales en el marco de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública, así como la correcta articulación entre las fuentes normativas europeas y españolas que concurren en este ámbito.

Como ya advirtieron la AEPD (2012: VIII)<sup>1</sup> y el Consejo de Estado (2012)<sup>2</sup> "en cuanto ley ordinaria, no puede condicionar ni alterar el régimen de aplicación de la Ley Orgánica de Protección de Datos ni mucho menos alterar su ámbito de aplicación o desplazarla". Sin embargo, procede aclarar la interrelación debida de estas normas.

Desde esta perspectiva, debe afirmarse que el acceso a datos personales a través del derecho de acceso o de la publicidad activa constituye una auténtica comunicación de datos (Troncoso Reigada, 2017: 992), es decir, un tratamiento de datos personales que requiere una base jurídica válida conforme al artículo 6 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 (en adelante, RGPD). El RGPD, por sí solo, no legitima automáticamente estos tratamientos con fines de transparencia. Ello es así por cuanto el artículo 86 RGPD no opera como base jurídica

---

<sup>1</sup> En la misma dirección, AEPD, Gabinete Jurídico, *Informe Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno*, 5 de junio de 2012, (VIII): disposiciones de la norma sometida a informe operan como norma especial que será aplicable en los supuestos de acceso a información pública. Sin embargo ello no supone realmente una exclusión de las normas contenidas en la Ley Orgánica 15/1999, que serán aplicables al tratamiento de datos que esté siendo llevado a cabo por parte de las Administraciones Públicas de las que se requiera el acceso, toda vez que no cabe apreciar excepción alguna a dicho tratamiento en la mencionada Ley Orgánica.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Dictamen sobre *Anteproyecto de Ley de transparencia* (707/201), de 19 de julio de 2012.

directa, pues se limita a habilitar a los Estados miembros para conciliar el acceso público a documentos oficiales con la protección de los datos personales mediante su propia normativa interna.<sup>3</sup> De ahí que la legitimación del tratamiento deba reconducirse necesariamente a las bases generales del artículo 6 RGPD.

Bajo este esquema, el tratamiento de datos personales para fines de transparencia solo será lícito cuando resulte necesario para el cumplimiento de una obligación legal (artículo 6.1.c RGPD) o para el desempeño de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos (artículo 6.1.e RGPD). Aunque el RGPD no exige de forma expresa que esta base adopte la forma de una ley formal, el ordenamiento constitucional español sí lo requiere, tanto por la reserva de ley derivada del artículo 18.4 CE como por lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, Ley Orgánica 3/2018).

Esta Ley exige que los tratamientos basados en los artículos 6.1.c y 6.1.e RGPD tengan su origen en una norma con rango de ley. Cuando se trata, además, de datos especialmente protegidos del artículo 9 RGPD o de datos relativos a infracciones y sanciones del artículo 10, el RGPD impone garantías reforzadas de legalidad y legitimación.

Asentadas estas premisas, en España la habilitación legal general que legitima el tratamiento y la comunicación de datos personales en el ámbito de la transparencia se encuentra en la Ley 19/2013. El artículo 5.3, en materia de publicidad activa, y el artículo 15, en relación con el derecho de acceso, disponen expresamente que la divulgación de información que contenga datos personales debe realizarse con pleno respeto a la normativa de protección de datos. Este es el régimen general de legitimación de la comunicación de datos personales por transparencia. Ahora bien, este régimen general no excluye, como se verá más adelante, la existencia de habilitaciones legales sectoriales específicas que legitimen la comunicación

---

<sup>3</sup> "Artículo 86. Tratamiento y acceso del público a documentos oficiales. Los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento." Sobre su alcance interpretativo, véase Medina Guerrero (2023: 50-54).

de datos personales en determinados ámbitos, siempre sobre la base de una obligación legal o del interés público propio de la función ejercida.

Junto a la base jurídica del tratamiento, resulta igualmente decisivo atender a las condiciones materiales que rigen el acceso a los datos personales por transparencia. En este punto, la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2018 desempeña una función de auténtica cláusula de conexión estructural entre el RGPD y la legislación de transparencia. Dicha disposición establece que la publicidad activa y el acceso a la información pública que contengan datos personales se rigen simultáneamente por la Ley 19/2013, el RGPD y la propia Ley Orgánica 3/2018. No se crea así un régimen autónomo, sino un marco integrado en el que la transparencia y la protección de datos deben aplicarse de forma concurrente. En consecuencia, el acceso a datos personales -ya se produzca mediante publicidad activa o a través del derecho de acceso- no excluye la plena aplicación de los principios del artículo 5 RGPD, en particular los de adecuación, pertinencia, minimización, proporcionalidad y limitación de la finalidad.<sup>4</sup> Asimismo, la ponderación prevista en el artículo 15 de la Ley 19/2013 y, en su caso, la disociación o anonimización de los datos, constituyen la concreción normativa de estos principios en el ámbito de la transparencia.

La jurisprudencia del TJUE ha expresado de manera clara esta exigencia, especialmente en los supuestos de publicidad activa y difusión en Internet. En su sentencia de 22 de noviembre de 2022 (C-37/20 y C-601/20), el Tribunal recuerda que "la puesta a disposición de datos personales constituye una injerencia en los derechos reconocidos en los artículos 7 y 8 de la Carta, cualquiera que sea su uso posterior", subrayando que dicha injerencia puede adquirir especial gravedad cuando la información es accesible a un número indeterminado de personas. Asimismo, exige que las limitaciones a la protección de datos se sitúen en el ámbito de lo "estrictamente necesario", optando siempre por la medida menos intrusiva y reclamando "reglas claras y precisas" acompañadas de salvaguardias efectivas frente a usos abusivos o secundarios. Esta doctrina se ve reforzada por la STJUE de 4 de octubre de 2024 (C-200/23, Agentsia po vpisvaniyata v OL), que precisa que incluso cuando la publicación de datos personales se realiza en el ejercicio de una misión de interés público, el tratamiento debe responder de manera efectiva a dicha finalidad y no exceder de lo necesario,

---

<sup>4</sup> Jiménez López (2023: 8) subraya que "Es importante no facilitar más información que la efectivamente solicitada", con apoyo en diversa casuística y jurisprudencia. Sobre la proyección de los principios del RGPD en el ámbito de la transparencia, véase también Tejedor Bielsa (2014: 11-12).

resultando desproporcionado cuando existan alternativas menos lesivas para los derechos reconocidos en los artículos 7 y 8 de la Carta.

### **3. LOS DESEQUILIBRIOS ESTRUCTURALES DEL ARTÍCULO 15**

La literatura sobre transparencia y protección de datos es amplia y, desde la aprobación de la Ley 19/2013, ha centrado buena parte de su atención en el artículo 15,<sup>5</sup> concebido como el eje normativo destinado a articular la relación entre el derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales.

Este precepto fue concebido bajo la vigencia de la Directiva 95/46/CE y no ha sido reformado tras la entrada en vigor del RGPD ni de la Ley Orgánica 3/2018 (entre otros, Medina Guerrero, 2023; Jiménez López, 2023). Ello obliga a una reinterpretación sistemática que aproveche el margen que confiere el artículo 86 RGPD y clarifique su relación con la normativa de protección de datos. El tratamiento de los datos relativos a infracciones administrativas que luego se analiza, así como las persistentes ambigüedades en materia de disociación y anonimización, constituyen ejemplos especialmente ilustrativos de esta desactualización.

El artículo 15 Ley 19/2013 presenta carencias estructurales. Más allá de los reparos relativos a su discutible naturaleza ordinaria y no orgánica (Cotino, 2023: 53 y 2022: 129), la deficiencia principal radica en que no parte de la premisa de estar regulando una colisión entre derechos constitucionales y, en no pocos supuestos, entre derechos fundamentales, sino que se construye desde una lógica predominantemente administrativa de límites al acceso. El derecho de acceso queda anclado en la “ordinariez” del artículo 105.b) CE, lo que lo sitúa en una posición estructuralmente más débil frente al derecho fundamental a la protección de datos. (Cotino, 2020: 24-25).

Esta opción de partida tiene consecuencias relevantes. El artículo 15 trata el derecho de acceso como un interés legal genérico frente a un derecho fundamental plenamente reconocido, la protección de datos personales del artículo 18.4 CE y del artículo 8 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La ponderación se articula así de manera asimétrica, como si se tratara de un límite sectorial frente a un derecho fundamental, y no de una auténtica colisión entre derechos constitucionales de igual o similar rango. El resultado es una ponderación desequilibrada, una suerte de

---

<sup>5</sup> En términos generales, destacan los múltiples estudios en especial Guichot, Adán Castilla (2021), Díaz Lima (2023), Guichot y Barrero Rodríguez (2020), Hernández López (2025), Jiménez López (2023), Medina Guerrero (2023), Piñar Mañas (2014a; 2014b), Rodríguez Álvarez (2016), San José Amat (2020) y Troncoso Reigada (2017).

balanza "trucada de fábrica". Como advirtiera Rey, el "carácter de derecho legal le abocará normalmente a ser el sacrificado" ante la protección de datos (Rey Martínez, 2014: 1), la "prevalecia casi automática" que afirma también con razón Rollnert Liern (2014, 359). De este modo, quedamos lejos de los fundamentos que afirmó con razón Rodríguez Álvarez (2016: 60-61) cuando señaló que la pugna acceso-protección de datos "debe resolverse, como en todos los supuestos de colisión de derechos, partiendo del presupuesto básico de que ninguno de ellos tiene el carácter absoluto", "quedan excluidos, en consecuencia, los automatismos y los apriorismos. No procede conceder invariablemente un mayor valor a la protección de los derechos de los afectados, ni es admisible, otorgar una primacía automática".

A estas carencias de planteamiento se añade el propio diseño de la técnica de ponderación que, especialmente en su apartado tercero, resulta claramente mejorable, como han señalado no pocos autores.<sup>6</sup> Es cierto que no resulta sencillo -ni en ocasiones procedente- trasladar al texto legal el esquema tripartito clásico de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Sin embargo, el artículo 15 no ha dado una buena respuesta a la práctica, con una aplicación desigual y poco previsible y, ciertamente, superado por no pocas autoridades de transparencia que en buena medida casi lo hemos ignorado en algunos de sus pasajes. En cierto modo, desde estas autoridades de transparencia nos apoyamos en que, como señalara Rodríguez Álvarez (2016: 74-75), los criterios de ponderación de este apartado no son una "lista tasada" y no excluyen la aplicación de otros (también Medina, 2023: 64).

La referencia al "interés público" resulta claramente mejorable en su formulación actual. Con todo, debe subrayarse que el interés público concurrente en el ejercicio del derecho de acceso intensifica su protección, por lo que siempre que sea posible debe atenderse a la finalidad concreta con la que se ejerce. Que no sea exigible indagar dicha finalidad (art. 17.3 Ley 19/2013)<sup>7</sup> no impide que pueda ser legítimamente considerada para apreciar su conexión con derechos fundamentales específicos o con bienes e intereses constitucionalmente protegidos que refuercen la posición del acceso. Ello no excluye que el derecho de acceso opere también en ausencia de un interés público cualificado, aunque en tales supuestos lo

---

<sup>6</sup> Entre otros, Fernández Ramos y Pérez Monguió (2017: 219-221); Guichot Reina (2014: 137-139); Troncoso Reigada (2017: 1015-1022); Medina Guerrero (2023: 64-65). Para una visión de conjunto retrospectiva, véase Jiménez López (2023: 5-13).

<sup>7</sup> "El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución."

haga con una menor intensidad y, por tanto, menores posibilidades de prevalecer en el caso concreto frente a la protección de datos. En esta misma línea, tener en cuenta la condición o posición del solicitante (ONG, investigadores, periodistas, etc.) no desnaturaliza el derecho de acceso. Sin embargo, el artículo 15. 3 b Ley 19/2013 es insuficiente a este respecto. Asimismo, convendría incorporar de forma expresa la expectativa razonable de privacidad -tal y como ha sido desarrollada de manera particularmente precisa por Hernández López (2025: 102-103)- para dotar al juicio de ponderación de mayor densidad argumentativa y previsibilidad.

Pese a la clara fundamentalidad del derecho de acceso tanto en el Derecho de la Unión Europea como en el CEDH y en la jurisprudencia asociada (por todos, Cotino, 2017), la jurisprudencia española no lo ha reconocido de forma general como derecho fundamental autónomo. Con todo, la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo va dando pasos en esta dirección y reforzando su estatuto constitucional en supuestos cualificados. Así ocurre con la STS 344/2022, de 17 de marzo (rec. 4039/2020, FJ 4º y 5º), que ratifica la interpretación de la conflictiva Disposición adicional primera Ley 19/2013 que veníamos dando desde distintas autoridades de transparencia encabezadas por la catalana GAIP. Se confirma la competencia de las autoridades de transparencia respecto de ámbitos sectoriales del derecho de acceso. El Tribunal Supremo subraya que no es admisible situar a los cargos electos en una posición de tutela inferior a la de la ciudadanía y reconoce su acceso cualificado por razón del cargo, ligado a funciones constitucionales de control y representación, proyección misma de un derecho fundamental (art. 23 CE). Se trata de un claro espaldarazo a los derechos fundamentales de acceso. Otro paso jurisprudencial hacia la fundamentalidad del derecho de acceso se da en la más reciente STS 3826/2025, de 11 de septiembre, que afirma que es "un derecho constitucional, con contenido propio y efectivo que ni el legislador, ni el aplicador de la norma pueden desconocer", un derecho que se "encuentra estrechamente vinculado con la plena efectividad de otros principios y derechos constitucionales", que "trasciende a su condición de principio objetivo rector para constituir un derecho constitucional ejercitable, como derecho subjetivo (FJ 1º). Estos pasos del TS tienen una incidencia directa en la ponderación frente a la protección de datos, al exigir una motivación reforzada en determinados contextos. Lamentablemente, en el grupo de

expertos de la ley de transparencia (Gómez Sánchez, 2023)<sup>8</sup> ha prevalecido una línea conservadora que, pese a que no es habitual, tampoco es la mayoritaria. De ahí que, como luego se analiza, ningún avance relevante se propone respecto del artículo 15 Ley 19/2013.

#### **4. CARENCIAS OPERATIVAS DEL ARTÍCULO 15: DATOS SANCIONADORES Y ANONIMIZACIÓN**

##### **4.1. Insuficiencias en la transparencia y protección de datos relativos al procedimiento sancionador**

La regulación del acceso a la información en el ámbito sancionador administrativo presenta carencias evidentes y exige una interpretación sistemática para evitar soluciones de bloqueo.

Los datos relativos a infracciones administrativas no quedan comprendidos, con carácter general, en los regímenes reforzados de los artículos 9 y 10 del RGPD, por lo que el acceso a los mismos -que implica un tratamiento y comunicación de datos- debe reconducirse, como punto de partida, a las bases ordinarias de licitud aplicables al sector público (art. 6 RGPD).

El problema específico surge porque tanto el artículo 15.1 de la Ley 19/2013<sup>9</sup> como el artículo 27. 2º Ley Orgánica 3/2018<sup>10</sup>, introducen una regulación particularmente cautelosa de estos datos, aproximándolos funcionalmente - aunque no dogmáticamente- a los datos especialmente protegidos, blindando en exceso estos datos frente al derecho de acceso y generando incertidumbre (entre otros Guichot en varios de sus estudios, Medina: 67-68, Jiménez López, 2023: 7). Lo normal sería que las solicitudes de acceso a datos de infracciones administrativas quedaran en el ámbito de ponderación ordinaria del artículo 15. 3º Ley 19/2013, sin perjuicio de la precaución debida

---

<sup>8</sup> Subgrupo de Trabajo sobre la reforma de la Ley 19/2013. 2023. "Notas sobre la naturaleza jurídica del 'derecho de acceso a la información pública'", ponencia de Gómez Sánchez, Y. Madrid, 23 de enero de 2023.

<sup>9</sup> "1. Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley."

<sup>10</sup> 2. Cuando no se cumpla alguna de las condiciones previstas en el apartado anterior, los tratamientos de datos referidos a infracciones y sanciones administrativas habrán de contar con el consentimiento del interesado o estar autorizados por una norma con rango de ley, en la que se regularán, en su caso, garantías adicionales para los derechos y libertades de los afectados.

para este tipo de datos<sup>11</sup>. Sin embargo, en razón de esta regulación particular, para facilitar el derecho de acceso a datos vinculados al ámbito sancionador se requiere consentimiento expreso o que el acceso esté amparado por una norma con rango de ley, e incluso con particulares garantías. Una interpretación restrictiva de estos preceptos conllevaría un cierre casi absoluto, un *blindaje* del acceso a la información sancionadora que sería contraria a la lógica del RGPD -que trata estos datos como ordinarios- y a la protección constitucional de la transparencia y el acceso a la información de interés público.

A falta de una mejora legislativa, caben vías interpretativas algo aperturistas<sup>12</sup> y, en todo caso, cabe considerar que la exigencia de habilitación legal para facilitar datos de infracciones administrativas puede considerarse satisfecha por diversas vías normativas. Así ocurre, en primer lugar, cuando concurre un interés público constitucionalmente relevante en la divulgación de la información. En este caso la "norma con rango de ley" que ampara el derecho de acceso es el mismo artículo 20 CE, cuyo efecto directo (art. 53 CE) puede operar como base legitimadora del acceso, previa ponderación reforzada. Asimismo, debe corregirse la importante omisión relativa a los supuestos en que los datos se refieren a cargos públicos o personas de proyección pública, aspecto criticado de forma expresa por Medina Guerrero (2023: 64).

Igualmente, puede constituir habilitación legal suficiente el derecho de acceso al expediente administrativo del artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) para quienes ostentan la condición de interesados en un procedimiento sancionador, en particular el denunciado (Rams Ramos, 2020 y Boix Palop 2020). Asimismo, 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 constituye también ley habilitante para efectuar una ponderación y facilitar en su caso el acceso al reconocer un derecho de acceso amplio y autónomo a la información ambiental.

<sup>11</sup> Sobre el tema, véase, entre otros, Guichot Reina (2018: 70-72), en relación con la ponderación y los criterios aplicables.

<sup>12</sup> En esta dirección, Jiménez López (2023: 7) afirma que "El artículo 27 LOPD parece introducir una ponderación previa a la aplicación del rigor del artículo 15.1 LTAIBG, que posibilitaría la comunicación de estos datos si se da alguna de las dos condiciones citadas. Sólo cuando el resultado de la ponderación impida el acceso o será necesario consentimiento o la norma legal (apartado 2). Ante las dudas que pueden generarse, los sujetos obligados optarán por la aplicación estricta del artículo 15.1 LTAIBG".

En el ámbito urbanístico, el reconocimiento legal de la acción pública y el principio estructural de publicidad de la información urbanística quedarían vacíos de contenido si no se acompañan de la posibilidad de un acceso efectivo a los expedientes de disciplina urbanística, a las órdenes de restauración de la legalidad y a los procedimientos sancionadores.

En todos estos casos, el acceso debe ponderarse atendiendo a la posición jurídica del solicitante y a la fase del procedimiento. En este sentido, habrá que ser especialmente restrictivo respecto del acceso a datos recabados en actuaciones preliminares o reservadas, mientras que podrá reconocerse un acceso más amplio respecto de expedientes ya concluidos. También para valorar si procede el acceso solicitado, habrá de valorarse la naturaleza de los datos personales afectados, en particular cuando se trate de testigos, denunciantes o terceros cuya exposición pueda generar efectos adversos.

En esta línea, debe tenerse en cuenta la STS 1181/2023, de 25 de septiembre de 2023 (RC 8072/2020) en la que reconoce que las diligencias preliminares o de información reservada tienen naturaleza de procedimiento administrativo y forman parte del expediente a efectos del derecho de acceso del afectado, descartando que puedan quedar excluidas por no integrar formalmente el expediente sancionador. Esta doctrina amplía de forma significativa el acceso de los interesados a un ámbito tradicionalmente vedado, e incluso puede proyectarse al derecho de acceso a la información pública, puesto que no permitiría una inadmisión del acceso solicitado por no formar parte del expediente (art. 18. 1. b) y tener que llevarse a cabo una ponderación.

Todo ello evidencia la ausencia de un legislador de calidad que evite interpretaciones forzadas y la necesidad de hacer *malabares* interpretativos para poder integrar el acceso a la información en el ámbito sancionador, delimitando con claridad sujetos legitimados, fases procedimentales, tipos de datos y garantías aplicables.

#### **4.2. La complejidad de la disociación y la anonimización**

Otra carencia del artículo 15 es su concepción formalista de la anonimización o disociación. El precepto parece presuponer que la disociación elimina sin más el conflicto entre acceso y protección de datos. Sin embargo, la práctica administrativa demuestra lo contrario: en numerosos contextos - comunidades pequeñas, expedientes singulares o información altamente contextualizada- la reidentificación resulta especialmente sencilla, máxime cuando el solicitante dispone de información adicional del entorno o del propio expediente. En estos supuestos, aun tras la supuesta disociación, el

tratamiento sigue afectando a datos personales en el sentido del RGPD y el conflicto entre derechos no desaparece, sino que se mantiene de forma encubierta.

Jiménez López (2023: 9-10) subraya con acierto que la disociación no es un automatismo técnico, sino una decisión jurídica que debe insertarse en un juicio de proporcionalidad y ponderación de derechos. Añade, además, dos precisiones relevantes: que la anonimización es en sí misma un tratamiento de datos personales sometido al RGPD<sup>13</sup> y que debería abordarse desde la "transparencia en el diseño", lo que obliga a valorar el riesgo residual de reidentificación y, en su caso, la conveniencia de un estudio de impacto.

La sustitución terminológica prevista por el anteproyecto de Ley de Administración Abierta de 2025, reemplazando la noción de disociación por la de anonimización, es en principio adecuada, pues aquella responde a una etapa pre-RGPD y carece hoy de una definición autónoma y operativa. No obstante, el desplazamiento conceptual no es neutro: como ya advirtió Rodríguez Álvarez (2016: 80-81), la anonimización es un concepto sustancialmente más exigente. A la luz del considerando 26 RGPD y de la jurisprudencia (entre otras, STJUE de 19 de octubre de 2016, asunto C-582/14, Breyer), solo concurre cuando la posibilidad de reidentificación queda razonablemente excluida, atendiendo al contexto del tratamiento y a los medios razonablemente disponibles, en particular para el solicitante de acceso. En consecuencia, técnicas tradicionalmente aceptadas -supresión de identificadores directos, iniciales, códigos internos o seudonimización- pueden no alcanzar el estándar de anonimización estricta, con el riesgo de un efecto "rebote" contrario a la transparencia. Ahora bien, también puede tener incidencia en nuestro ámbito la muy actual polémica por la STJUE de 4 de septiembre de 2025, asunto C-413/23 P, EDPS contra Single Resolution Board, así como al debate abierto en el marco de la propuesta de reforma del RGPD conocida como "Ómnibus" por cuanto ha supuesto cierta revolución en lo que implica la anonimización de datos.

Otra laguna es que el artículo 15 no contempla los supuestos en los que la anonimización o disociación, aun siendo técnicamente posible, exige una manipulación intensiva de los documentos o un esfuerzo desproporcionado que no guarda una relación razonable con el interés público concreto del

---

<sup>13</sup> En esta dirección cabe recordar el artículo 9.1.d) de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana: "Cuando se publiquen datos o información en que se hayan disociado los datos que identifiquen personas, se deben realizar análisis para comprobar que no es posible revertir el proceso de disociación o que requeriría esfuerzos desproporcionados teniendo en cuenta el estado de la técnica."

acceso. En estos casos no encaja la inadmisión por necesidad de reelaboración del artículo 18.1.e), pues no se trata de crear información nueva, sino de transformar la existente. Habría que prever expresamente que, si la disociación requiere un esfuerzo desproporcionado, el acceso puede y debe denegarse o modularse de forma motivada, integrando estos elementos en la ponderación.<sup>14</sup>

Finalmente, entre otras posibles mejoras puntuales del artículo 15, cabe señalar que a diferencia de algunas leyes autonómicas<sup>15</sup> el artículo 15 ignora casi por completo la dimensión temporal. No incorpora reglas claras sobre el transcurso del tiempo ni sobre situaciones objetivas frecuentes -cierre o conclusión del expediente, caducidad o prescripción, revisión, retirada o desindexación de la información-, omisión particularmente problemática desde la perspectiva del principio de limitación temporal del RGPD y que refuerza la necesidad de una reinterpretación o reforma que integre el factor temporal como elemento estructural de la ponderación.

## **5. LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL ARTÍCULO 15: AJUSTES TÉCNICOS SIN CORRECCIÓN ESTRUCTURAL**

Muchas de las insuficiencias del artículo 15 de la Ley 19/2013 han sido ampliamente identificadas por la doctrina y, en determinados extremos, también por la jurisprudencia. En este contexto, el grupo de trabajo de expertos para la reforma de la Ley 19/2013 realizó un análisis riguroso del régimen del derecho de acceso.<sup>16</sup> Sin embargo, las propuestas formuladas

---

<sup>14</sup> Véanse, entre otras, la Resolución n.º 60/2017, de 21 de septiembre (exp. 103/2016, caso Costa Marine) y más recientemente, la Resolución n.º 129/2024, de 2024 (exp. 293/2023), del Consejo de Transparencia de la Comunitat Valenciana.

<sup>15</sup> Así, por ejemplo ya la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en su artículo 22 introdujo la "temporalidad": "2. Los límites del derecho de acceso a la información pública son temporales si así lo establece la ley que los regula, y se mantienen mientras perduran las razones que justifican su aplicación." Y en particular el artículo 24.2 a) hace referencia al "tiempo transcurrido".

Más recientemente, la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, que en su artículo 28. 3º regula que "Los límites del derecho de acceso son temporales si así lo establece la ley que los regula y se mantienen únicamente mientras perduren los motivos que justifiquen su aplicación. La persona solicitante podrá iniciar un nuevo procedimiento de acceso a la información pública siempre que desaparezca la causa que justificó la aplicación de la excepción del derecho de acceso y la denegación de información consiguiente."

<sup>16</sup> En general, cabe seguir toda la documentación en <https://transparencia.gob.es/gobierno-abierto/grupo-trabajo-de-reforma-ley-de-transparencia>

Como conclusiones generales, cabe seguir Subgrupo de trabajo para la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen

respecto del artículo 15 fueron de alcance limitado y se centraron en ajustes parciales, sin afrontar una revisión estructural del precepto.<sup>17</sup>

Entre dichas propuestas se encontraba la definición expresa de los datos personales meramente identificativos vinculados a la organización, funcionamiento y actividad administrativa, incluyendo la identidad del responsable de la firma de los documentos y previendo, por razones de seguridad, su sustitución por códigos profesionales en determinados colectivos.<sup>18</sup> Asimismo, se sugirió flexibilizar el criterio temporal de ponderación, abandonando la referencia rígida al patrimonio histórico, y ampliar el criterio relativo a la finalidad del solicitante para incorporar la defensa de un interés legítimo.<sup>19</sup> Junto a ello, se propuso la exclusión del trámite de alegaciones a terceros cuando el acceso se produjera previa anonimización, o la obligación expresa de informar al solicitante sobre la sujeción del tratamiento ulterior al régimen de protección de datos<sup>20</sup>.

---

gobierno (23 de enero de 2023). *Principales conclusiones de los debates del subgrupo de trabajo para la reforma de la Ley de Transparencia*. Portal de la Transparencia, Gobierno de España.

<sup>17</sup> Respecto del artículo 15 y protección de datos, de todos los grupos de trabajo se aborda muy especialmente -y con gran calidad técnica- por, Azpeitia, M. y Severiano Fernández, S. (17 de octubre de 2022). *Aspectos sustantivos del derecho de acceso. Ponencia que se presenta en el subgrupo de trabajo para la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Ministerio para la Transformación Digital y Función Pública – Foro de Gobierno Abierto (Portal de la Transparencia).

<sup>18</sup> "Por lo que se refiere al artículo 15 sobre protección de datos personales, y para concretar el párrafo ya existente del apartado 2, se sugiere incorporar otro párrafo indicando que, en todo caso, se consideran datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano los relativos a la identidad del responsable de la firma de los documentos producidos por los órganos y unidades de las administraciones públicas y que formen parte de los expedientes administrativos; 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 nominal deberá ser sustituida por el código o número identificativo profesional."

<sup>19</sup> "Asimismo, en el apartado 3 del artículo 15, referido a los criterios de ponderación cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, se plantea flexibilizar el criterio referido al tiempo transcurrido desde la elaboración de la información, así como extender el criterio actual referido a la justificación por el solicitante de su petición en el ejercicio de un derecho a la defensa de un interés legítimo."

<sup>20</sup> "En el apartado 4 de este mismo artículo se propone incorporar la previsión de que no será preciso el trámite de alegaciones establecido en el art. 19.3, en el supuesto de que si se solicitasen los datos de identidad y retributivos referentes a colectivos de empleados públicos, previa disociación de los datos personales.

En el artículo 19 se desarrolla la tramitación de la solicitud de acceso a la información y se incluye un procedimiento más detallado, incorporando previsiones sobre derechos o

Pues bien, si las necesidades de reforma eran muchas y pocas las respuestas, todavía más limitada ha sido la propuesta contenida en el anteproyecto de Ley de Administración Abierta de 2025,<sup>21</sup> que solo acoge algunas de estas sugerencias. Así, se incorpora una referencia expresa a los datos genéticos y biométricos en el apartado primero, sin revisar críticamente su equiparación ni su encaje sistemático con el régimen europeo vigente. En el apartado segundo, se define de forma expresa la noción de datos meramente identificativos vinculados a la actividad administrativa, con el objetivo de reducir la inseguridad interpretativa, y se introducen cautelas específicas para colectivos que requieren una protección reforzada por razones de seguridad.<sup>22</sup>

En el apartado tercero, relativo a la ponderación, se elimina la disfuncional referencia a los plazos del artículo 57 de la Ley 16/1985 y se sustituye por un criterio temporal general y más flexible.<sup>23</sup> También se reformula de manera limitada el criterio relativo a la finalidad o posición del solicitante, con mención del interés legítimo o de la titularidad de un derecho adicional.<sup>24</sup> Finalmente, en el apartado cuarto se sustituye la noción de "disociación" por la de "anonimización" y se introducen precisiones procedimentales en

---

intereses de terceros con reducción del plazo de alegaciones a 10 días, sobre el deber de asistencia de las unidades de información y transparencia o por parte de aquellos que designen los sujetos obligados. También se propone incorporar una habilitación legal expresa para que los órganos competentes para resolver la solicitud puedan recabar de las administraciones públicas los datos identificativos y del domicilio de las personas físicas y jurídicas que puedan resultar afectadas, al objeto de poder llevar a cabo el trámite de alegaciones establecido en el art. 19.3 de la ley."

<sup>21</sup> Presentado el 14 de octubre de 2025 y sometido a audiencia pública <https://digital.gob.es/ministerio/participacion-proyectos-normativos/informacion-publica/2025-10-14>

<sup>22</sup> "se consideran datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano los relativos a la identidad del responsable de la firma de los documentos producidos por los órganos y unidades de las Administraciones Públicas que formen parte de los expedientes administrativos. 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 nominal deberá ser sustituida por el código o número identificativo profesional".

<sup>23</sup> "a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso del tiempo desde la elaboración de la información."

<sup>24</sup> Así se modifica lo que señalo en cursiva "b) *La justificación por el solicitante de su petición en su condición de titular de un interés legítimo o de un derecho subjetivo adicional al reconocido en esta ley*, o el hecho de que tenga la condición de investigador y motive el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos."

materia de audiencia, excluyéndola expresamente cuando la información se facilite de forma anonimizada.<sup>25</sup>

Transcurridos más de diez años desde la aprobación de la Ley 19/2013, la experiencia acumulada ha puesto de manifiesto múltiples costuras rotas del artículo 15 que difícilmente pueden resolverse mediante retoques parciales. Pese a ello, esta cuestión ha pasado prácticamente desapercibida en el escaso debate suscitado en torno al anteproyecto de Ley,<sup>26</sup> quizá con excepción de Meseguer (2025).

## 6. OTROS PUNTOS DE FRICCIÓN ENTRE EL DERECHO DE ACCESO Y LA PROTECCIÓN DE DATOS QUE TAMBIÉN REQUIEREN DE ACCIÓN

Además de las cuestiones estructurales del conflicto entre transparencia y protección de datos ya analizadas, conviene detenerse en otras cuestiones de carácter más operativo que aparecen de forma recurrente en la tramitación de solicitudes de acceso y en las resoluciones de las autoridades de transparencia. Es posible apuntar e identificar problemas que, sin afectar al diseño normativo básico, inciden de manera directa en la práctica decisoria y que, en la actualidad, están siendo abordados de forma claramente asimétrica y dispar por las distintas autoridades competentes en España. Esta diversidad de respuestas pone de relieve la necesidad de una intervención armonizadora, ya sea mediante una mejora legislativa específica, ya mediante la adopción de criterios interpretativos comunes por las propias autoridades.

### 6.1. Inadmisión y protección de datos personales

Las causas de inadmisión se han convertido, en la práctica, en una de las principales barreras al ejercicio del derecho de acceso: en torno a un 22 % de las reclamaciones se resuelven por esta vía, frente a un uso

---

<sup>25</sup> "No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa *anonimización* de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas. *En tal caso no será preciso realizar el trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 de esta ley.*"

<sup>26</sup> En este sentido, puede seguirse el *Informe de resultados del Grupo de Expertos "Estrategia de Transformación de la Administración Pública. Consenso por una Administración Abierta"* (INAP, 2025), documento institucional que recoge las principales líneas del debate y las propuestas formuladas en el proceso de consulta. Asimismo, no se aprecia una atención específica a estas cuestiones en diversas aportaciones realizadas durante la consulta previa y la audiencia pública por actores sociales y cívicos (Blanes, 2025; Plataforma del Tercer Sector, 2025; Civio, 2025).

comparativamente menor de los límites sustantivos.<sup>27</sup> Conviene tener en cuenta que la inadmisión excluye la aplicación del artículo 15 de la Ley 19/2013 y, con ello, el juicio de ponderación entre el derecho de acceso y la protección de datos, lo que exige una interpretación particularmente restrictiva. Un especial interés se puede dar por cuanto la información "auxiliar o de apoyo" (artículo 18.1.b) incorpora datos personales -valoraciones sobre desempeño o idoneidad, referencias a incidencias concretas, juicios de terceros o comunicaciones internas- con potencial incidencia sobre la intimidad, la conducta o la reputación de empleados públicos o de terceros. Ahora bien, la mera presencia de datos personales no conlleva la inadmisión. No puede considerarse información auxiliar aquella que haya sido determinante para la toma de decisiones, incluidos informes, órdenes, mandatos o instrucciones internas que fijan criterios, orientan la actuación administrativa o condicionan el contenido de la resolución final. En estos casos, aun cuando no proceda la inadmisión, deberá activarse el régimen de límites del artículo 14 y, en su caso, la ponderación del artículo 15. Esta lógica resulta especialmente relevante en el acceso a correos electrónicos administrativos, ámbito todavía poco debatido en la doctrina (Gutiérrez David, 2018)<sup>28</sup> y en resoluciones de autoridades de transparencia.<sup>29</sup> Solo cabe la inadmisión cuando se trate de correos o comunicaciones meramente preparatorias, sin incidencia real en la decisión pública. Por el contrario, cuando el correo documenta criterios seguidos, instrucciones impartidas o razones efectivamente determinantes de la actuación administrativa, se integra en la motivación material de la decisión y no puede excluirse del acceso por la vía de la inadmisión, debiendo procederse a la ponderación entre acceso y protección de datos.

También en relación con las inadmisiones, hay que recordar que la carga de anonimizar o disociar datos personales no constituye, en sentido propio, una "reelaboración" de la información a efectos del artículo 18.1.c). En estos supuestos debe activarse la ponderación del artículo 15, que podrá conducir,

---

<sup>27</sup> Cabe seguir al respecto los informes anuales del CIJA (Sastre Díez, dir., 2021), así como Martín (2020).

<sup>28</sup> Gutiérrez Estrella, A. (2018). "El acceso a los correos electrónicos en el derecho de acceso a la información pública:entre la inadmisión por información auxiliar y la protección de datos personales". *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 195, pp. 187-224.

<sup>29</sup> Resolución 74/2020, de 19 de mayo 2020 que resuelve, reclamación 170/2019, "formulada contra la Empresa Municipal de Transportes del Ayuntamiento de Valencia". En particular, también, Resolución 37/2016, de 1 de junio, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

en su caso, a la denegación del acceso por razones de proporcionalidad, pero no a la inadmisión automática.

## **6.2. El acceso a datos del expediente administrativo: intensidades del derecho de acceso y posiciones jurídicas del solicitante**

El derecho de acceso al expediente administrativo del artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015 configura un acceso cualificado, de base legal, estrechamente vinculado al derecho de defensa del artículo 24 CE. Cuando concurren en el solicitante la condición de ciudadano y la de interesado, el acceso se intensifica de manera significativa, condicionando la aplicación de los límites, incluidos los derivados de la protección de datos. Esta construcción, desarrollada tempranamente por Mir<sup>30</sup> en la práctica de las autoridades de transparencia como la catalana y la valenciana,<sup>31</sup> tiene una consecuencia clara: el artículo 53 de la Ley 39/2015 opera como base jurídica habilitante para la comunicación de datos personales al interesado conforme al artículo 6.1 RGPD. Si en el expediente concurren, además, datos especialmente sensibles, la limitación del acceso exige un análisis individualizado, atendiendo a la finalidad defensiva del acceso y a su conexión directa con el artículo 24 CE.

Esta orientación encuentra hoy un respaldo indirecto pero relevante en la STS 344/2022, de 17 de marzo (rec. 4039/2020, FJ 4.<sup>º</sup> y 5.<sup>º</sup>), al reconocer la competencia de las autoridades de transparencia para conocer de solicitudes de acceso ejercidas desde posiciones jurídicas cualificadas.

También existen supuestos de posible acceso a datos personales del expediente por otras posiciones jurídicas cualificadas, que aunque no son interesados, su situación puede justificar un acceso reforzado en determinados extremos. En estos casos no se accede en razón del artículo 53 Ley 39/2015, sino por legislación de transparencia en su caso sectorial: el denunciante especialmente en ámbitos de elevado interés público como el medio ambiente; vecinos o titulares de bienes colindantes en actuaciones urbanísticas o ambientales-, otros intervenientes en procedimientos colectivos o sectores con regímenes legales de transparencia reforzada (medio ambiente, urbanismo, subvenciones, contratación pública). Conviene, evitar un posible equívoco: el reconocimiento en artículo 4 de la Ley 39/2015

---

<sup>30</sup> Mir Puigpelat (2019), sobre el tema también Meseguer (2018) y Cotino (2020).

<sup>31</sup> Especialmente fue influyente la autoridad catalana -con Oriol Mir-, entre otras, Resolución GAIP de 23 de diciembre de 2015, Reclamación 17/2015; Dictamen GAIP 1/2016, FJ 1<sup>º</sup>). Desde la autoridad valenciana -y otras- se siguió esencialmente este criterio de manera reiterada, entre otras, Resolución que resolvió el expediente nº 12 de 2016, de 10 de Marzo de 2017.

de la condición de “interesado” como legitimación de asociaciones y entidades para la defensa de intereses colectivos, no comporta automáticamente el derecho cualificado de acceso al expediente del artículo 53 si no han sido parte en el procedimiento concreto del que se trate. También es relevante para ponderar el derecho de acceso la fase procedural y el estado del expediente. Las fases iniciales justifican mayores reservas, mientras que el acceso del artículo 53 opera plenamente mientras el procedimiento está en curso. Una vez concluido, desceae como derecho del interesado, pero subsiste un acceso reforzado por la normativa de transparencia para quien fue parte.

### **6.3. El trámite de audiencia a terceros cuando se solicitan acceso a sus datos personales**

Cuando una solicitud de acceso puede afectar de manera efectiva a derechos o intereses de terceros, y en particular a su derecho fundamental a la protección de datos personales, con carácter general procede el trámite de audiencia del artículo 19.3 de la Ley 19/2013. La STS 890/2021, de 8 de marzo ha precisado que este trámite solo es exigible cuando los terceros estén debidamente identificados o sean razonablemente identificables, sin que sea admisible su omisión por razones meramente organizativas.

Para el ámbito laboral y de representación sindical, la STS 111/2018, de 7 de febrero, afirmó que para la comunicación de datos identificativos de trabajadores a los representantes sindicales no se exige consentimiento ni garantías adicionales cuando dicha comunicación resulta necesaria y funcionalmente vinculada al ejercicio de sus competencias laborales. En coherencia con ello, la STS 1338/2020, de 15 de octubre (FJ 4.<sup>º</sup> y 5.<sup>º</sup>) excluye el trámite de alegaciones a terceros cuando el acceso es solicitado por órganos de representación del personal y la información se limita a datos profesionales o meramente identificativos, directamente conectados con la organización y funcionamiento administrativo.

En la misma línea, el Criterio conjunto CTBG-AEPD 1/2020, de 5 de marzo, recuerda que este trámite tiene por objeto recabar elementos relevantes para la ponderación entre el derecho de acceso y la protección de datos y no trasladar la decisión al titular de los datos. Asimismo, la falta de alegaciones del tercero pueda paralizar o bloquear el procedimiento. Este trámite puede omitirse cuando resulte manifestamente innecesario, en particular cuando se trate de datos meramente identificativos o cuando el acceso se ejerce desde posiciones jurídicas cualificadas que legitiman la comunicación por existir una habilitación legal o una conexión funcional directa con las competencias del solicitante. Cuando no exista una

afectación efectiva a derechos o intereses de terceros, o cuando estos no sean razonablemente identificables, no procede dicho trámite. En los supuestos del artículo 15.1 -categorías especiales de datos o datos del ámbito sancionador- se exige consentimiento expreso o habilitación legal expresa.

Me permito añadir que, de forma excepcional, puede prescindirse de la audiencia y denegarse directamente el acceso cuando concurra una multiplicidad de personas potencialmente afectadas, resulte jurídicamente evidente la improcedencia del acceso y la audiencia no aporte elementos útiles para la ponderación, especialmente si existe imposibilidad material de realizar traslados individualizados dentro del plazo legal. Esta situación ha sido regulada como causa de inadmisión en el artículo 21 d) de la Ley 4/2013 de Extremadura, opción que plantea dudas desde el punto de vista sistemático.

Tampoco procede el trámite de alegaciones del artículo 19.3 cuando el acceso a la información se articula a través de derechos de acceso con regulación específica y autónoma que no contemplan este trámite, como ocurre con el derecho de acceso del interesado al expediente administrativo, el derecho de acceso a los propios datos personales o el derecho de acceso de los concejales para el ejercicio de sus funciones representativas. Exigir audiencia en estos supuestos supondría introducir un límite improcedente al derecho de acceso.<sup>32</sup>

#### **6.4. Otros ámbitos conflictivos recurrentes**

No faltan temas respecto de los que sería de interés una regulación de calidad o criterios específicos. Sin ánimo exhaustivo, cabe mencionar el urbanismo, donde la acción pública y la publicidad estructural colisionan con la intimidad del domicilio; las subvenciones<sup>33</sup> y la contratación pública, donde subsisten problemas relativos a plazos de publicación, permanencia, anonimización progresiva, supresión o desindexación; o los bloqueos del acceso por la mera presencia de datos personales ordinarios, sin aplicar

---

<sup>32</sup> En esta línea, del Consejo Valenciano de Transparencia puede seguirse el Informe 5/2017 de 29 de junio (Exp. 110-2016), se aclara que si un interesado ejerce el derecho de acceso al expediente (art. 53. 1º a) Ley 39/2015), la Administración no está obligada a dar traslado para alegaciones, en tanto en cuanto la normativa administrativa de acceso al expediente no lo regula. Cuestión diferente es que si hay una reclamación ante el CTCV, en virtud del artículo 24. 3º Ley 19/2013 el Consejo sí que deba proceder a este trámite de alegaciones.

<sup>33</sup> Sin atención específica a la cuestión de la protección de datos, cabe tener en cuenta la tesis doctoral de Martínez Laguna y el estudio (Martínez Laguna y Urquía Grande, 2022).

técnicas de acceso parcial o disociación. En subvenciones la referencia al "interés legítimo" del artículo 18.3 de la Ley General de Subvenciones resulta difícilmente compatible con el RGPD y exige forzar no pocos criterios, con cuestiones pendientes de minimización de datos y supuestos relativos a colectivos vulnerables. En contratación pública, el listado de cuestiones abiertas es igualmente amplio:<sup>34</sup> acceso a expedientes en fase de ejecución; a contratos menores y procedimientos negociados sin publicidad, donde la transparencia activa es más débil; bloqueos del acceso por la mera presencia de datos personales ordinarios, sin distinguir su naturaleza ni aplicar técnicas de acceso parcial o disociación; o, finalmente, el persistente carácter problemático del acceso a retribuciones, complementos e indemnizaciones de empleados y cargos públicos, ámbito en el que subsisten zonas grises y criterios frecuentemente ignorados o desactualizados. A todo ello se suma la cuestión, aún insuficientemente abordada, del uso ulterior y la reutilización de los datos personales obtenidos a través del derecho de acceso. Todo ello sin entrar ahora en la transparencia algorítmica en decisiones administrativas automatizadas.<sup>35</sup> Como ha dejado muy claro el TJUE de nuevo en 2025,<sup>36</sup> sigue siendo un tema esencialmente de protección de datos. En la misma línea, sería deseable avanzar en criterios claros sobre publicidad y acceso a las Evaluaciones de Impacto en Protección de Datos (EIPD) y a los registros de actividades de tratamiento, especialmente en relación con el uso público de sistemas de inteligencia artificial o tecnologías biométricas.

Se han apuntado e identificado únicamente algunos casos diversas tensiones entre el derecho de acceso y la protección de datos. No es ni mucho menos una lista cerrada, pero como advertirá el lector, bien pueden servir como impulso a la toma de medidas al respecto.

Se han identificado algunas de las principales tensiones que persisten en la articulación práctica entre el derecho de acceso y la protección de datos. No se trata, en modo alguno, de un inventario exhaustivo, sino de una muestra significativa de problemas recurrentes que evidencian déficits de coherencia y de homogeneidad en las respuestas ofrecidas en España. Estas cuestiones

---

<sup>34</sup> La nómina es estudios sobre transparencia y contratación es amplísima, aunque con una atención menor a la protección de datos. Entre otros, me permito remitir a los trabajos de Blanes Climent, Campos Acuña, Cerrillo i Martínez, Fernández Ramos, Martín Delgado, Martínez Martínez, Muñoz Pérez o Razquin Lizarraga.

<sup>35</sup> Tema al que remitir a variados estudios, Boix, Gutiérrez, Cerrillo, Arellano, Vestri, Medina, o Guichot, además de quien suscribe.

<sup>36</sup> Sin perjuicio de sentencias anteriores, en especial, STJUE de 27 de febrero de 2025. Asunto C-203/22 (CK / Magistrat der Stadt Wien).

y otras muchas que sin duda el lector avezado tendrá en mente deben ser un estímulo para la adopción de medidas correctoras, ya sea en el plano normativo o, de forma más inmediata y realista, mediante la fijación de criterios interpretativos comunes por las autoridades competentes.

## 7. MÁS COOPERACIÓN Y CRITERIOS COMUNES, MENOS INFORMES CASO POR CASO Y EL PAPEL DE LOS DELEGADOS DE PROTECCIÓN DE DATOS

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de transparencia de Cataluña, establece que "Si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe solicitar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días." Este mecanismo, concebido como fórmula de cooperación institucional e integrado formalmente en el procedimiento de reclamación, se propone ahora para su extensión al ámbito estatal a través del artículo 24.1 del anteproyecto de Ley de Administración Abierta, además con carácter básico.

<sup>37</sup>

Pues bien, este diseño puede suscitar serias objeciones en el plano estatal y generar efectos claramente contraproducentes. El volumen de reclamaciones tramitadas ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG)<sup>38</sup> hace previsible que la exigencia sistemática de informes individualizados de la AEPD genere una sobrecarga relevante, con un impacto directo sobre los plazos de resolución y, en definitiva, sobre la efectividad real del derecho de acceso. A ello se suma que dichos informes de la AEPD no tendrían carácter vinculante para el CTBG, de modo que en caso de discrepancia, se visibilizaría un conflicto entre autoridades independientes, incentivando la litigiosidad y produciendo un desgaste institucional innecesario. Quienes han valorado positivamente esta propuesta (Meseguer, 2025: 115), sin duda con buena intención, posiblemente parten de datos incorrectos sobre el impacto muy negativo que tendría este mecanismo en las instituciones que tienen que ponerlo en práctica y, por extensión, en la efectividad de las resoluciones sobre derecho de acceso.

---

<sup>37</sup> Art. 24.1: "Si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno solicitará informe a la Agencia Española de Protección de Datos o, en su caso, a la autoridad autonómica de protección de datos, que deberá ser emitido en el plazo de quince días."

<sup>38</sup> Según el Portal de Transparencia del Estado se desprende que alrededor del 20 % de denegaciones lo son por invocar la protección de datos personales (artículo 15). En 2024 se registraron 82.314 solicitudes al 31 de diciembre de 2024, por lo que no menos de 16.400 resoluciones anuales podrían ser objeto de reclamación ante el CTBG y requerirían participación. Ver también Sastre Diez (dir., 2021), según informe CIJA se reciben algo menos de 2000 reclamaciones de derecho de acceso a la información pública.

Como advirtió Piñar Mañas, el artículo 15 de la Ley 19/2013 constituye a la vez la "clave de bóveda", pero también el "caballo de Troya" del sistema de transparencia, en la medida en que su estructura permite que las autoridades de transparencia acaben ejerciendo funciones materialmente próximas a las de protección de datos. A lo largo de este estudio se han identificado numerosas disfunciones, tensiones y problemas recurrentes en la articulación práctica entre el derecho de acceso y la protección de datos personales. Sin embargo, en buena medida, el análisis se ha limitado deliberadamente a su identificación y sistematización, sin desarrollar propuestas cerradas de solución. Esta opción metodológica no responde a una omisión, sino a la convicción de que la definición de soluciones estructurales no puede derivarse de planteamientos unilaterales, ni siquiera desde posiciones doctrinales cualificadas, sino que exige un proceso deliberativo y colaborativo entre las distintas instituciones implicadas.

En este contexto, dado que en España se ha optado por un modelo basado en autoridades de transparencia, la respuesta no pasa por introducir la intervención directa y caso por caso de la autoridad de protección de datos en cada reclamación, ni por trasladar a un solo actor institucional la responsabilidad de resolver tensiones estructurales del sistema. La respuesta, por el contrario, pasa por reforzar mecanismos que mejoren la calidad de la ponderación sin desnaturalizar el sistema ni introducir cuellos de botella procedimentales. Ello exige, además, avanzar hacia soluciones deliberadas, compartidas, estables y concertadas, frente a decisiones reactivas, unilaterales o fragmentarias.

Sin perjuicio de lo anterior, y desde una perspectiva eminentemente operativa, resultaría especialmente pertinente potenciar la implicación de la figura del delegado de protección de datos en las solicitudes de acceso que incluyan datos personales y, en su caso, en las reclamaciones posteriores. Los delegados disponen de un conocimiento contextualizado de los tratamientos de datos en la organización y ya cuentan con una mayor sensibilidad hacia las exigencias de la transparencia.<sup>39</sup> Esta vía encuentra respaldo en la propia lógica de la Ley Orgánica 3/2018. El artículo 37 permite al interesado dirigirse con carácter previo al delegado antes de acudir a la autoridad de protección de datos y habilita asimismo a ésta para recabar su intervención una vez presentada la reclamación. A ello se suma la participación preliminar a la admisión de una reclamación ante la AEPD

---

<sup>39</sup> El mejor botón de muestra, Delegación de Protección de Datos de la Generalitat Valenciana. 2023. *Guía sobre la aplicación del límite de la protección de datos en el derecho de acceso a la información pública*, 1 de marzo de 2023.

prevista en el artículo 65.4. En ambos casos se trata de una intervención técnica, no vinculante y sin funciones decisorias, compatible con la autonomía del delegado y adecuada para enriquecer el juicio de ponderación sin tensiones institucionales.

De forma tímida esta lógica se aprecia también en el artículo 9.5 de la ley valenciana de transparencia, que contempla la posibilidad de formular consultas a los delegados de protección de datos.<sup>40</sup> Me permito apuntar que en su día propuse tal inclusión, aunque no como posibilidad sino como obligación de actuación. Esta vía podría desarrollarse con mayor ambición, no solo en relación con la participación del DPD respecto de las solicitudes de acceso y sus reclamaciones, sino que también se involucre en el ámbito de la publicidad activa, especialmente para la evaluación previa de categorías de datos, la delimitación de los tipos de información publicable y la adopción de medidas como la desindexación o retirada de contenidos en portales y boletines oficiales.

Frente a la propuesta del anteproyecto que juzgo claramente negativa, hay que apostar por un impulso decidido de criterios interpretativos conjuntos sobre los principales puntos de fricción entre el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales. Esta vía permitiría dotar de verdadera doctrina administrativa a un ámbito hoy caracterizado por la fragmentación y la disparidad de soluciones, al tiempo que facilitaría la labor decisoria de las autoridades de transparencia sin interferir en su independencia ni alterar el reparto competencial.

La legislación estatal y la catalana ya prevén estos mecanismos conjuntos.<sup>41</sup> Sin embargo, como señaló tempranamente Rodríguez Álvarez (2016: 81-85), la previsión "no ha dado hasta el momento el juego que era de esperar". Esta escasa activación ha sido recordada recientemente por Meseguer (2025: 115). Transcurrida más de una década desde la aprobación de la Ley 19/2013, sigue siendo llamativo el reducido número de criterios conjuntos adoptados

---

<sup>40</sup> Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana. "En el supuesto de que el órgano o entidad al cual se haya solicitado la información lo estime conveniente por tener dudas razonables sobre la procedencia de facilitar la información por la posible afectación del derecho de protección de datos, puede solicitar un informe al respecto al delegado o delegada de protección de datos, siempre que la entidad disponga de esta figura en virtud de la normativa aplicable."

<sup>41</sup> En el ámbito estatal, la disposición adicional quinta de la Ley 19/2013 encomienda al CTBG y la AEPD la adopción conjunta de criterios de aplicación del artículo 15. En términos equivalentes, la disposición adicional sexta de la Ley 19/2014 establece en Cataluña un mandato general de coordinación entre la GAIP y la autoridad catalana de protección de datos, con habilitación expresa para aprobar criterios y reglas comunes.

por el CTBG y la AEPD, con relevancia desigual.<sup>42</sup> En este contexto, la creación en 2025 de la Conferencia de Órganos Garantes de Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública (COTAI)<sup>43</sup> constituye una oportunidad especialmente valiosa, que coincide además con un momento de intensa cooperación interautonómica en materia de protección de datos. Y, todo sea dicho de paso, un especial interés de quien suscribe por la materia.

Hay que apostar por una cooperación madura, estable y exigente, acorde con un Estado compuesto y un sistema articulado sobre autoridades independientes. Lejos de coordinaciones jerárquicas se precisa generar un espacio de interlocución institucional en el que, como máximo, existan liderazgos y coordinación destinados a abrir puertas y sentar a las partes, no a dirigirlas. Cada autoridad interpreta su propia *partitura* desde su mandato, pero debe poder escuchar cómo suena el conjunto. De ahí la necesidad de identificar los puntos de fricción, reconocer disonancias y *cacofonías*, y sostener una escucha reciproca acompañada del intercambio de información relevante, de *partituras*. Cuando esa escucha funciona, en aras de una mínima igualdad de los derechos fundamentales de protección de datos y de acceso a la información pública, pueden emerger de manera natural criterios colaborativos, en su caso, asumidos como comunes.

## BIBLIOGRAFÍA

ADÁN CASTILLA, I. 2021. "El acceso a información con datos personales de la persona solicitante: doctrina del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 56.

BLANES, M. A. 2025. *Ley de Administración Abierta: sugerencias presentadas en la consulta pública previa*. Entrada de blog (17 de septiembre de 2025): <https://miguelangelblanes.com/2025/09/17/ley-de-administracion-abierta-sugerencias-presentadas-en-la-consulta-publica-previa/>

---

<sup>42</sup> Pueden seguirse los criterios interpretativos conjuntos adoptados por el CTBG y la AEPD, relativos, entre otras materias, a retribuciones y relaciones de puestos de trabajo (CI/001/2015), a la aplicación de los límites de los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013 (CI/002/2015), a la publicidad activa de datos identificativos (CI/004/2015), al acceso a agendas de responsables públicos (CI/002/2016) y al régimen del personal eventual y el trámite de audiencia (CI/1/2020). Disponibles en <https://consejodetransparencia.es/publicaciones/criterios-interpretativos>

<sup>43</sup> Véase: <https://consejodetransparencia.es/consejo-transparencia/cooperacion>

- BOIX PALOP, A. 2020. "Límites al derecho de acceso a la información pública en procedimientos de información y actuaciones previas", en COTINO HUESO, L. y BOIX PALOP, A. (eds.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 228-242.
- CIVIO. 2025. *Luces y sombras del Anteproyecto de Ley de Administración Abierta*. Madrid.
- COTINO HUESO, L. 2017. "El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40: 279-316.
- COTINO HUESO, L. 2020. "Los derechos fundamentales de acceso a la información pública, sus límites y la supletoriedad de la legislación general de transparencia", en COTINO HUESO, L. y BOIX PALOP, A. (eds.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 22-64.
- COTINO HUESO, L. 2022. "Quién, cómo y qué reformar de la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública", en BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J. (coord.), *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- DÍAZ LIMA, D. 2023. "Transparencia y protección de datos personales en el ámbito universitario ¿avance o retroceso?", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 17 (extraordinario): 201-224.
- GUERRERO ZAPLANA, J. 2023. "Análisis jurisprudencial de la Ley de transparencia tras diez años de vigencia", en *Actualidad Administrativa. Una década de Ley de Transparencia en España*. Madrid: La Ley.
- GUICHOT REINA, E. 2018. "El acceso a los datos referidos a expedientes sancionadores o disciplinarios a la luz de la nueva normativa sobre protección de datos", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 6: 65-72.
- GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C. 2020. *Derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, "El límite de la privacidad": 398-514.
- GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C. 2020. *Derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- GUTIÉRREZ ESTRELLA, A. 2018. "El acceso a los correos electrónicos en el derecho de acceso a la información pública: entre la inadmisión por información auxiliar y la protección de datos personales", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 195: 187-224.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, J. M. 2025. "Protección de datos, intimidad y acceso a la información pública. Ponderación y proporcionalidad", *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 5: 79-105.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, J. M. 2025. "Protección de datos, intimidad y acceso a la información pública. Ponderación y proporcionalidad", *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 5: 79-105.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP). 2025. *Informe de resultados del Grupo de Expertos «Estrategia de Transformación de la Administración Pública. Consenso por una Administración Abierta»*. Madrid.
- JIMÉNEZ LÓPEZ, J. 2023. "Protección de datos personales y transparencia", en *Actualidad Administrativa. Una década de Ley de Transparencia en España*. Madrid: La Ley: 1-9.
- MARTÍN, I. 2020. "Los límites efectivos al derecho de acceso", en COTINO HUESO, L. y BOIX PALOP, A. (eds.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 65-98.
- MARTÍNEZ LAGUNA, L. y URQUÍA GRANDE, E. 2022. "La transparencia en la publicidad de subvenciones: un análisis crítico", en GONZÁLEZ MORO, A. (coord.), *La integridad en la administración: contratación pública y lucha contra la corrupción*. Madrid.
- MEDINA GUERRERO, M. 2023. "El conflicto entre la transparencia y la protección de datos tras la entrada en vigor del Reglamento General de Protección de Datos", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 17 (extraordinario): 51-73.
- MESEGUER, J. 2018. "El acceso al expediente por parte de los interesados y la reclamación ante los comisionados de transparencia", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 6: 39-48.
- MESEGUER, J. 2025. "Una primera aproximación al anteproyecto de ley de Administración Abierta. Transparencia, acceso a la información y régimen de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración", *Documentación Administrativa*, núm. 15: 106-119.

- MIR PUIGPELAT, O. 2019. *Transparencia y procedimiento administrativo: el derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a información pública*. Cizur Menor: Aranzadi.
- PIÑAR MAÑAS, J. L. 2014. "Transparencia y derecho de acceso a la información pública: algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 49: 1-19.
- PIÑAR MAÑAS, J. L. 2014. "Transparencia y derecho de acceso a la información pública: algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 49: 1-19.
- PIÑAR MAÑAS, J. L. 2014a. "Transparencia y protección de datos. Una referencia a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno", en PIÑAR MAÑAS, J. L. (coord.), *Transparencia, acceso a la información y protección de datos*. Madrid: Reus, pp. 45-62.
- PIÑAR MAÑAS, J. L. 2014b. "Derecho de acceso a la información pública. Régimen general", en WENCES SIMON, M. I., KÖLLING, M. y RAGONE, S. (coords.), *La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: una perspectiva académica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 35-59.
- PLATAFORMA DEL TERCER SECTOR. 2025. *Aportaciones al Anteproyecto de Ley de Administración Abierta*. Madrid.
- RAMS RAMOS, L. 2020. "La protección de la identidad de los denunciantes en los expedientes sancionadores: su carácter de límite ante el ejercicio del derecho de acceso a la información", en COTINO HUESO, L. y BOIX PALOP, A. (eds.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 197-227.
- REY MARTÍNEZ, F. 2014. "Quod omnes tangit ab omnibus cognitum esse debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33: 1-19.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. L. 2016. "Transparencia y protección de datos: criterios legales de conciliación", en CANALS AMETLLER, D. (ed.), *Datos. Protección, Transparencia y Buena Regulación*. Girona: Documenta Universitaria, pp. 53-85.

SAN JOSÉ AMAT, C. 2020. "El derecho a la protección de datos como límite a la transparencia", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 2 (Transparencia 4.0).

ASTRE DÍEZ, S. (dir.) 2021. *Informe sobre la Justicia Administrativa*. Madrid: CIJA-UAM, Consejo General del Poder Judicial y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

TEJEDOR BIELSA, J. C. 2014. "A la búsqueda del equilibrio entre transparencia administrativa y protección de datos. Primeros desarrollos en el ámbito municipal", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 12: 7-30

TRONCOSO REIGADA, A. 2017. "La protección de datos personales como límite al acceso a la información pública en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Comentario al artículo 15 'Protección de datos personales'", en TRONCOSO REIGADA, A. (dir.), *Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Cizur Menor: Aranzadi/Thomson Reuters, pp. 959-1079.