



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00090423.

N/REF: 810/2024.

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS / MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES.

Información solicitada: Autor encuesta CIS.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1048 Fecha: 18/09/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 30 de abril de 2024 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Solicito que se me indique quien o quienes han sido los autores del formulario y la formulación de las preguntas y respuestas del estudio 3500 'Encuesta flash situación política española' que el CIS ha publicado este 29 de abril.

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>



Solicito que se me indique el listado completo de autores indicando su nombre y cargo dentro de la institución.»

2. Mediante resolución de 8 de mayo de 2024 de la presidencia del Centro de Investigaciones Sociológicas se comunicó al solicitante lo siguiente:

« (...) Que el autor del cuestionario de preguntas y respuestas del estudio «E3500 Encuesta flash situación política española» es el Centro de Investigaciones Sociológicas como institución. Los estudios que realiza el Organismo, y por tanto los cuestionarios de los mismos, son elaborados en colaboración por todo el equipo de investigadores del CIS, por lo que no se puede identificar a un solo autor o lista de autores.»

3. Mediante escrito registrado el 8 de mayo de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«(...) Aunque el autor sea el CIS como institución, el CIS cuenta con un equipo y personal que se encarga de las diferentes labores. Es evidente la rendición de cuentas que supone saber quiénes realizan estudios o cuestionarios concretos como en este caso. No todos los investigadores del CIS colaboran en todos los estudios o cuestionarios. Por todo ello solicito que se estime mi reclamación y se inste al CIS a cumplir realmente con lo solicitado y entregar el listado concreto con los autores del cuestionario sobre el que solicité la información con su nombre y cargo. Conocer a quién se encargan labores importantes en una institución pública como es el CIS redunda en la rendición de cuentas y sirve para poder fiscalizar cómo actúan las Administraciones públicas.»

4. Con fecha 8 de mayo de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 22 de mayo de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) Una vez analizada esta reclamación, cabe alegar lo siguiente:

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>



Que los estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas son realizados en colaboración por todo el equipo de investigadores, no siendo posible identificar un solo autor o lista de autores. Esto aplica a todas las fases de sus estudios, incluida la fase de elaboración de los cuestionarios, en la que participan tanto las personas pertenecientes al equipo directivo del CIS, cuya composición puede consultarse en la página web del CIS (<https://www.cis.es/organigrama>), como el equipo de investigadores del CIS, empleados públicos que ocupan los puestos incluidos en la Relación de Puestos de Trabajo del Departamento de Investigación, cuyo detalle puede consultarse en el Portal de la Transparencia (https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/OrganizacionYEmpleo/Relaciones-Puestos-Trabajo/RPT-MPJC.html), al ser objeto de publicidad activa conforme al artículo 74 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y en relación con el artículo 6.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

De acuerdo con el artículo 15.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, con carácter general se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público. Por lo tanto, corresponde analizar cada petición de información haciendo una ponderación de del interés público frente a los derechos de los empleados públicos cuyos datos personales sean objeto de tratamiento.

En consecuencia con lo expuesto anteriormente, se ha ponderado por parte de este Organismo, de un lado, el interés público que podría suscitar el conocimiento de datos de carácter identificativo del equipo de investigadores y, de otro, la protección de esos datos de carácter personal de los empleados públicos. Conforme al principio de minimización de datos, que supone que los datos personales serán "adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados", este Organismo considera que la identificación del nombre de los empleados públicos que constituyen el equipo de investigadores del CIS no resulta relevante para el fin mencionado pues, de un lado, como se indicó en la respuesta remitida al interesado, la encuesta ha sido elaborada en colaboración por todo el equipo de investigadores que forman parte del CIS y, de otro lado, la información sobre los puestos que ocupan es pública y accesible a través del Portal de Transparencia, no siendo por tanto oportuno en este caso indicar el nombre de



los empleados públicos que constituyen el equipo de investigadores del CIS por prevalecer la protección de sus datos personales.

Caso aparte es el de las personas pertenecientes al equipo directivo del CIS, cuyo nombre y cargo pueden consultarse, como se ha mencionado anteriormente, en la página web del CIS (<https://www.cis.es/organigrama>).

En conclusión, desde este Organismo se considera que la reclamación presentada debe ser desestimada.»

5. El 23 de mayo de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 19 de julio de 2024 en el que señala:

«(...)

El CIS alega que el cuestionario se realizó "por todo el equipo de investigadores, no siendo posible identificar un solo autor o lista de autores" y que colaboró el equipo directivo del CIS.

Olvida el CIS que aunque las fases de las encuestas se hagan en equipo como dicen, ni todos los directivos ni todo el equipo de investigadores colabora en todas las encuestas ni en todos los procesos de la misma, ya que el CIS realiza a la vez distintos estudios y labores y se reparten en ellas. Por tanto, es lícito y legítimo y de gran interés público sobre quiénes en concreto recayó la responsabilidad de elaborar un cuestionario en concreto. Más uno como ese que ha sido ampliamente criticado por expertos en este campo académico. De hecho, ese estudio ha sido incluso sancionado por la JEC por haberse añadido en el cuestionario una pregunta sobre intención de voto cuando no podía realizarse por ser periodo electoral. Por todo ello, la ciudadanía tiene derecho a fiscalizar la labor del CIS y conocer quiénes fueron los empleados y directivos del CIS que participaron en la elaboración del cuestionario.

Esa encuesta además fue flash. El presidente Pedro Sánchez publica una carta a la ciudadanía el pasado 24 de abril. La encuesta del CIS se realizó el mismo 26 de abril. Por tanto, el CIS elaboró el cuestionario únicamente entre los días 24 y 25 del mismo mes. Solo en dos días. Como es evidente, en dos días, ni todo el equipo de investigadores ni todos los directivos participarían en elaborar el cuestionario, cuando, de hecho, podría haber varios de ellos que ni trabajaran en esas fechas, por una baja, vacaciones, libranza o lo que sea.



Recordar también que se solicita esta información sobre una encuesta no reglada. No es como los barómetros que el CIS hace de forma regular o la mayoría de estudios de la institución que también se repiten en el tiempo. En ese tipo de estudios además se pregunta por una serie de cuestiones que se van repitiendo. Pero en el estudio que nos ocupa se decidió hacer de manera discrecional. El CIS tiene potestad para hacer estudios nuevos y concretos de una sola ocasión como este de forma discrecional. Pero la ciudadanía tiene derecho a conocer quién los hace y por qué y, por tanto, la ciudadanía tiene derecho a conocer quién realizó ese cuestionario. Los empleados públicos tienen derecho a la protección de sus datos personales, pero es evidente que la ciudadanía tiene derecho a fiscalizar su trabajo. Por ello, en una labor de responsabilidad dentro del CIS como la elaboración de un cuestionario para un estudio, los ciudadanos tienen derecho a conocer qué empleados y qué directivos han participado de la misma.

Más cuando multitud de expertos han catalogado el cuestionario de esa encuesta de formulario dirigido y lo han acusado de incluir preguntas tendenciosas, connotadas y sesgadas, como puede verse aquí, por poner solo un ejemplo: <https://www.publico.es/politica/cis-expres-aupar-sanchez-preguntas-juicios-falsas-dicotomias-formulario-dirigido.html>

Que se estime mi reclamación y se inste al CIS a entregarme lo solicitado tal y como lo pedía: "Solicito que se me indique el listado completo de autores indicando su nombre y cargo dentro de la institución".»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>



2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso al nombre del autor o autores de una encuesta del CIS.

El organismo requerido resolvió que el autor del cuestionario de preguntas y respuestas del estudio de referencia era el CIS como institución, precisando que los estudios que realiza eran elaborados en colaboración por todo el equipo de investigadores del organismo, por lo que no se podía identificar a un solo autor o lista de autores. Posteriormente, en el trámite de alegaciones instado en seno de este procedimiento de reclamación considera de aplicación el límite previsto en el artículo 15.2 LTAIBG, de modo que concluye sosteniendo que la identificación del nombre de los empleados públicos que constituyen el equipo de investigadores del CIS no resulta relevante para el interés público que podría suscitar el conocimiento de datos de carácter identificativo del equipo de investigadores puesto que, de un lado, como indicó en la respuesta remitida al interesado, la encuesta fue elaborada en colaboración por todo el equipo de investigadores que forman parte del CIS y, de otro lado, la información sobre los puestos que ocupan es pública y accesible a través del Portal de Transparencia, no siendo por tanto oportuno en este caso indicar el nombre

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



de los empleados públicos que constituyen el equipo de investigadores del CIS por prevalecer la protección de sus datos personales.

4. Centrado el objeto de la reclamación en los términos que se han indicado, debe partirse de que el artículo 15.2 de la LTAIBG dispone que, *«[c]on carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.»*

Este precepto establece una presunción *iuris tantum* a favor de la concesión del acceso a la identificación de quienes prestan servicio en el sector público, entre los que se encuentran los empleados públicos de un organismo autónomo como es el CIS, cuyo alcance ha sido precisado, entre otras, por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de marzo de 2021 [ECLI:ES:AN:2021:956] al manifestar lo siguiente en su F.J.2º:

«La identificación de quienes ostentan un empleo público es la regla general. Los nombramientos de prácticamente todos los funcionarios públicos son publicados en los diarios oficiales y de general conocimiento. Solo cuando una ley expresamente autoriza la confidencialidad de la identidad del empleado público puede mantenerse ésta reservada, así como cuando pueda comprometer otros derechos constitucionales prevalentes.

El artículo 15.2 de la Ley de Transparencia, corroborando las anteriores afirmaciones, “con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”.

Puede mantenerse la confidencialidad sobre datos personales, especialmente aquellos que faciliten la localización de las personas o de su centro de trabajo, cuando pueda comprometerse la integridad física de los empleados públicos, por ejemplo, en los casos de empleadas que tengan protección por razones de violencia de género.



Pero fuera de estos casos, no puede hablarse de que la identidad del empleado sea un dato personal que pueda el afectado oponerse a que se divulgue.»

En aplicación de todo lo expuesto, este Consejo viene reconociendo regularmente el derecho a conocer la identidad de los empleados públicos con carácter general salvo en aquellos casos en los que, justificadamente, deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación, como aquellos supuestos en los que la revelación indiscriminada de la identidad de un empleado público pueda afectar a su seguridad o a su integridad personal, como sucede con las víctimas de violencia de género, o los integrantes de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

5. En este caso no se ha acreditado por el organismo autónomo requerido la concurrencia de causa alguna que pueda justificar la denegación del acceso a la identidad del autor o autores de la encuesta de referencia. Así, en el trámite de alegaciones instado en el seno de este procedimiento, primeramente, se ha manifestado que los estudios del CIS son realizados en colaboración por todo el equipo de investigadores no siendo posible identificar un autor o lista de autores del personal y personal directivo y, a continuación, se ha sostenido que entre el interés público en conocer los datos de carácter identificativo del equipo de investigadores y la protección de datos de carácter personal prima esta última en aplicación del artículo 15.2 LTAIBG. Como puede apreciarse, no consta razonamiento alguno ni exposición de los motivos por los que, excepcionalmente, deba preservarse la identidad de alguno de los afectados frente al principio general de publicidad contemplado en el mencionado artículo 15.2 LTAIBG y sancionado por los tribunales en los términos de la jurisprudencia reproducida.
6. En definitiva, por las razones expuestas, procede estimar la reclamación y reconocer el derecho de acceso a la información que figura en la solicitud.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación frente al CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS / MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES.



SEGUNDO: INSTAR al CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS / MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

quien o quienes han sido los autores del formulario y la formulación de las preguntas y respuestas del estudio 3500 'Encuesta flash situación política española' que el CIS ha publicado este 29 de abril.

TERCERO: INSTAR al CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS / MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>