

Dictamen sobre una consulta formulada en relació amb la comunicació de dades personals del fitxer “Registre de gestió de suggeriments, queixes i reclamacions” a l’Ajuntament de Barcelona

(...)

L’entitat consultant manifesta que l’Ajuntament hauria demanat accedir a les dades individualitzades sobre reclamacions presentades en centres sociosanitaris de la ciutat. Aquesta petició hauria estat rebutjada i s’hauria facilitat la informació de manera agregada.

L’Ajuntament de Barcelona, en un informe emès per la Direcció de l’Àrea de Règim Jurídic, argumenta que té dret a accedir a aquestes dades, ja que és un dels membres integrants del Consorci Sanitari de Barcelona, ens públic de caràcter associatiu, constituït per la Generalitat de Catalunya i l’Ajuntament de Barcelona, amb la finalitat de dirigir i coordinar la gestió dels centres, els serveis i els establiments d’atenció sanitària, sociosanitària i els de promoció i protecció de la salut de la regió sanitària del municipi de Barcelona, segons estableix l’article 104.1 de la Carta Municipal de Barcelona, aprovada per la Llei 22/1998, de 30 de desembre.

Analitzada la consulta, que s’acompanya d’un informe de l’Àrea de Règim Jurídic de l’Ajuntament de Barcelona, i d’acord amb l’informe de l’Assessoria Jurídica emeto el dictamen següent.

I

(...)

II

La consulta es planteja respecte d’una eventual cessió de dades entre un ens públic sanitari, titular del fitxer “*Registre de gestió de suggeriments, queixes i reclamacions*”, regulat per l’Ordre SLT/25/2014, de 3 de febrer, per la qual s’actualitza la regulació dels fitxers que contenen dades de caràcter personal del Departament de Salut i de les entitats vinculades o que en depenen-, i l’Ajuntament de Barcelona.

L’apartat 2 de l’annex de l’Ordre SLT/25/2014 esmentada, regula els fitxers dels quals és titular l’ens públic sanitari. D’acord amb (...) aquest annex, el fitxer “*Registre de gestió de suggeriments, queixes i reclamacions*”, té la finalitat de “servir de font d’informació als programes de millora de la qualitat del sistema sanitari públic”. Els usos previstos “*són els derivats del registre, la gestió, el control i el seguiment dels suggeriments, les queixes, les reclamacions, els agraïments o les sol·licituds d’informació presentats per la ciutadania en relació amb el sistema sanitari públic.*” Aquest fitxer preveu la cessió de dades al Departament de Salut, a l’Institut Català de la Salut i a les entitats proveïdores.

Les dades es recullen amb l’objectiu o finalitat de disposar d’informació per als programes de millora de la qualitat del sistema sanitari públics, informació que serà utilitzada en els processos

derivats dels registre, la gestió, el control i el seguiment dels suggeriments, les queixes, les reclamacions, els agraïments o les sol·licituds d'informació.

D'acord amb l'article 4.1 de la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya, el Servei Català de la Salut (CATSALUT) és un ens públic de naturalesa institucional, dotat de personalitat jurídica pròpia i plena capacitat per al compliment de les seves finalitats, que resta adscrit al Departament de Sanitat i Seguretat Social (Departament de Salut). Aquest ens, té entre d'altres les funcions *"l'ordenació, la planificació, la programació, l'avaluació i la inspecció sanitàries, socio-sanitàries i de salut pública"* (art. 7.1.a)). En el desenvolupament de les funcions que se li encomanen, el CATSALUT, directament o, si escau, per mitjà de qualsevol de les fórmules previstes en l'article 7.2, duu a terme entre d'altres, *" l'activitat d'avaluació, control i millora de la qualitat dels serveis sanitaris"* (art.8.t)).

El responsable del fitxer és l'Àrea d'Atenció Sanitària, òrgan central del CATSALUT que té atribuïdes entre d'altres, la funció de vetllar per la qualitat en la prestació d'aquests serveis als ciutadans i ciutadanes (art.6 de la Resolució SLT/30/2017, de 16 de gener, per la qual es dona publicitat a l'Acord del Consell de Direcció del Servei Català de la Salut i s'aprova un text refós de l'estructura dels òrgans centrals i dels òrgans territorials del Servei Català de la Salut).

Segons la consulta, l'Ajuntament hauria demanat accés a la informació individualitzada sobre les reclamacions presentades en els centres sociosanitaris de Barcelona, en la seva condició de membre integrant del Consorci Sanitari de Barcelona, ens públic de caràcter associatiu, format per la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona.

La disposició addicional catorzena de la Llei 15/1990 d'ordenació sanitària de Catalunya, disposa:

- "1. El Consorci Sanitari de Barcelona, ens de caràcter associatiu amb personalitat jurídica pròpia, integrat per la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona, resta adscrit funcionalment al Servei Català de la Salut. En cap cas la representació de la Generalitat de Catalunya en la Junta General del Consorci no pot ésser inferior al 51 per cent dels seus membres.*
- 2. Les funcions previstes per a les Regions Sanitàries, pel que fa a la ciutat de Barcelona, són directament assumides pel Consorci Sanitari de Barcelona.*
- 3. El Consell Executiu ha de dictar les normes que facin efectives les previsions dels apartats anteriors."*

L'article 104 d'aquesta mateixa Llei disposa:

- "1. El Consorci Sanitari de Barcelona és un ens públic de caràcter associatiu, constituït per la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona, amb la finalitat de dirigir i coordinar la gestió dels centres, els serveis i els establiments d'atenció sanitària, sociosanitària i els de promoció i protecció de la salut de la regió sanitària del municipi de Barcelona.*
- 2. El Consorci Sanitari de Barcelona s'ha de dotar dels òrgans de govern i de gestió necessaris per a dur a terme les seves finalitats, d'acord amb el que disposin els seus estatuts, que han de respectar, en tot cas, el que estableix l'article 103.4.*
- 3. La participació en l'exercici de funcions sanitàries en l'àmbit territorial de la regió sanitària de Barcelona que qualsevol disposició atribueixi a entitats o òrgans locals supramunicipals correspon, exclusivament, a l'Ajuntament de Barcelona."*

Per determinar si l'Ajuntament com a membre del Consorci Sanitari de Barcelona, estaria habilitat per accedir a la informació personal del fitxer de suggeriments, queixes i reclamacions del CATSALUT, convé analitzar prèviament el flux informatiu que es produeix entre el CATSALUT i el Consorci Sanitari (CSB).

II

El Consorci Sanitari de Barcelona (CSB) és com hem apuntat, un ens adscrit funcionalment al CATSALUT, però atès que té personalitat jurídica pròpia i independent dels membres que el componen, l'eventual comunicació d'informació personal que hi pugui haver entre un i altre ens, constitueix una cessió o comunicació de dades, entesa com *“qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat”* (art. 3.i) LOPD. Aquesta cessió haurà de respectar el conjunt dels principis i garanties de l'LOPD i resta subjecte al règim de l'article 11 l'LOPD, segons el qual:

*“1. Les dades de caràcter personal objecte del tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat.
2. El consentiment que exigeix l'apartat anterior no és necessari:
a) Quan la cessió està autoritzada en una llei.
(...)”*

A més a més, cal tenir en compte que les dades que es recullen dels usuaris del centres sociosanitaris són dades relacionades amb la salut, enteses com *“les informacions que concerneixen la salut passada, present i futura, física o mental d'un individu..”* (art.5.1 g) del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de Protecció de dades de caràcter personal (RLOPD).

Escau assenyalar que el nou Reglament General de Protecció de Dades 2016/679, de 27 d'abril, del Parlament Europeu i del Consell (RGPD), que serà aplicable a partir del 25 de maig de 2018 (article 99.2)), regula en l'article 5 els principis relatius al tractament de les dades. En concret l'apartat 1 lletra c) recull específicament el principi de minimització i disposa que *“Los datos personales seran: ..c) adecuados, pertinentes i limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados (“minimización de los datos”).*

D'acord amb l'article 7.3 LOPD, les dades que fan referència a la salut, entre d'altres, només poden ser recollides, tractades i cedides quan, per raons d'interès general, així ho disposi una llei o l'afectat hi consenti expressament. L'article 8 LOPD reconeix expressament la legitimitat dels centres sanitaris per al tractament de les dades de salut de les persones que hi acudeixin o hi hagin de ser tractades, en els següents termes: *“Sens perjudici del que disposa l'article 11 pel que fa a la cessió, les institucions i els centres sanitaris públics i privats i els professionals corresponents poden procedir al tractament de les dades de caràcter personal relatives a la salut de les persones que hi acudeixin o hi hagin de ser tractades, d'acord amb el que disposa la legislació estatal o autonòmica sobre sanitat.”*

L'apartat 2 de l'annex de l'Ordre SLT/25/2014, disposa que el fitxer de suggeriments, queixes i reclamacions té una estructura centralitzada. Les dades de caràcter personal incloses en el fitxer són: dades de caràcter identificatiu de qui fa la reclamació i de qui és l'objecte dels fets que motiven la reclamació (nom i cognoms, adreça, document nacional d'identitat, passaport o

document equivalent, telèfon, número d'afiliació a la Seguretat Social, codi d'identificació personal); dades de característiques personals (data de naixement, sexe), i altres dades (dades de centres sanitaris com codis d'unitats proveïdores i d'entitats proveïdores; dades de la reclamació com motiu de la reclamació i anotacions associades a la reclamació).

La Instrucció 3/2004 de reclamacions i suggeriments del CatSalut, regula els aspectes organitzatius i funcionals que han de complir els procediments de gestió i de tramitació de les reclamacions i suggeriments dels usuaris del CatSalut. L'annex I de la Instrucció modificada per resolució de 9 de novembre de 2014, estableix la definició, classificació i codificació de les reclamacions. Segons el punt 5 de la Instrucció, la informació que recull el registre de les reclamacions, a banda del codi d'identificació personal (CIP), nom i cognoms, la data, hora, lloc dels fets, la data de la reclamació, els motius de la reclamació (amb anotacions que hi pugui haver associades) i la data de resposta al reclamant. Aquests motius es codifiquen d'acord amb els codis de classificació descrits en l'Annex I, per tal de disposar d'una informació homogènia i comparable, i posen de relleu diferents aspectes relacionats amb el servei prestat, recollint l'opinió de l'usuari sobre diversos aspectes com l'assistència, el tracte o la informació rebuda, etc. La identificació d'una persona com a reclamant del servei rebut, l'identifica com assistent o pacient d'un dels centres sanitaris, i per tant és informació que pot estar relacionada amb el seu estat de salut.

Situats en aquest context, cal veure si el Consorci Sanitari de Barcelona (CSB) compta amb habilitació legal per accedir a la informació relacionada amb les reclamacions presentades pels usuaris dels serveis sociosanitaris a la ciutat de Barcelona.

IV

El Consorci Sanitari de Barcelona (CSB) es constitueix amb la finalitat de dirigir i coordinar la gestió dels centres, els serveis i els establiments d'atenció sanitària, sociosanitària i els de promoció i protecció de la salut de la regió sanitària del municipi de Barcelona (art.104.1 de la Carta Municipal), i assumeix directament les funcions previstes per a les Regions Sanitàries, d'acord amb la disposició addicional catorzena de la Llei 15/1990.

El CATSALUT s'ordena en demarcacions territorials denominades Regions Sanitàries, quals constitueixen segons l'article 21 de la Llei 15/1990, òrgans desconcentrats de gestió dels sistema sanitari públic de Catalunya. D'acord amb l'article 22.3 de la Llei, "*A més de les funcions pròpies que els encomanen, les Regions Sanitàries han de desenvolupar les funcions en matèria d'ordenació, planificació, programació i **avaluació** sanitàries, socio-sanitàries i de salut pública, i d'establiment i actualització d'acords, convenis i concerts per a la prestació dels serveis que, en relació amb llur respectiu àmbit territorial, els siguin delegades específicament pel Consell de Direcció del Servei Català de la Salut.*"

La regió sanitària s'ordena en subentitats municipals integrades, que són conformades per un conjunt d'àrees Bàsiques de Salut, i compten amb una estructura desconcentrada de direcció, gestió i participació comunitària, denominades Sectors Sanitaris (art. 33 de la Llei 19/1990). "*El consell de direcció, és l'òrgan de govern del sector sanitari, format pel nombre de representants del departament competent en matèria de salut i el nombre de representants de l'ajuntament i del consells comarcals del territori del sector corresponent,...*"

L'article 35 de la Llei 19/1990, de 9 de juliol, regula les funcions que corresponen al Consell de Direcció del Sector Sanitari, entre d'altres, "*e) Avaluar de forma continuada la qualitat de*

l'assistència prestada pels centres, els serveis i els establiments adscrits al Sector i establir les mesures oportunes per tal de millorar-ne el funcionament.”

En l'àmbit de Barcelona, i d'acord amb el que estableix la disposició addicional tercera del Decret 10/2013, de 3 de gener, de delimitació de les regions sanitàries i dels sectors sanitaris del Servei Català de la Salut, “1. *Les funcions que l'article 35 de la Llei 15/1990, de 9 de juliol, atribueix al consell de direcció del sector sanitari seran exercides a l'àmbit territorial de la ciutat de Barcelona per la Comissió Permanent del Consorci Sanitari de Barcelona. (...).*”

Segons els estatuts del Consorci Sanitari de Barcelona (en la seva nova redacció aprovada pel Decret 215/2002, d'1 d'agost de modificació del Decret de 18 de març, d'aprovació dels Estatuts del Consorci Sanitari de Barcelona), la Comissió Permanent està formada per dos representants de la Generalitat i un de l'Ajuntament de Barcelona, nomenats per la Junta General, d'entre els membres d'aquesta, el president/a i el vicepresident/vicepresidenta de la corporació sanitària de Barcelona. (article 16.1 i 2). D'acord amb el que disposa l'article 17.2 d'aquest text, a més de les funcions enumerades en l'apartat 1 de l'article 17, la Comissió Permanent “*exerceix les funcions que la llei 15/1990, de 9 de juliol, i disposicions concordants atribueixen al Consell de direcció de les regions sanitàries del Servei Català de la Salut, en l'àmbit de la ciutat de Barcelona*”.

D'acord amb la normativa exposada, en el cas de Barcelona, correspon a la Comissió Permanent del Consorci Sanitari de Barcelona avaluar de forma continuada la qualitat de l'assistència prestada pels centres, els serveis i els establiments adscrits al Sector i establir les mesures oportunes per tal de millorar-ne el funcionament.

L'article 21 de l'LOPD, disposa que “1. *Les dades de caràcter personal recollides o elaborades per les administracions públiques per a l'exercici de les seves atribucions no han de ser comunicades a altres administracions públiques per a l'exercici de competències diferents o de competències que tractin matèries diferents, excepte quan la comunicació hagi estat prevista per les disposicions de creació del fitxer o per una disposició de rang superior que en reguli l'ús, o quan la comunicació tingui com a objecte el tractament posterior de les dades amb finalitats històriques, estadístiques o científiques. (...)* 4. *En els supòsits que preveuen els apartats 1 i 2 d'aquest article no és necessari el consentiment de l'afectat a què es refereix l'article 11 d'aquesta Llei.*”

En el cas analitzat, es tracta d'una comunicació de dades entre el CatSalut, ens adscrit al Departament de Salut, i el Consorci Sanitari de Barcelona, ens adscrit funcionalment al CatSalut. Els dos ens estan adscrits, doncs, a la mateixa administració. L'eventual comunicació que es produeixi entre un i altre ens, es fonamenta en l'exercici de funcions atribuïdes a la Regió Sanitària i més concretament als Sectors Sanitaris les quals són assumides en el cas de Barcelona, pel Consorci Sanitari de Barcelona.

Des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades, la comunicació de dades entre cedent (CATSALUT) i cessionari (CSB), tindria per objecte el compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes respectives, comunicació que comptaria amb l'habilitació legal que requereix l'article 11.2 a) l'LOPD, d'acord amb la disposició addicional catorzena, els articles 22.3 i 35 de la Llei 15/1990, de 9 de juliol, l'article 104 de la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona i la disposició addicional tercera del Decret 10/2013, de 3 de gener, de delimitació de les regions sanitàries i dels sectors sanitaris del Servei Català de la Salut.

Per tant, els membres de la Comissió Permanent, i això inclou a la persona representant de l'Ajuntament han de disposar d'aquella informació que sigui necessària per a l'exercici de llur

funció, en els mateixos termes que haurien de disposar els membres dels respectius consells de direcció dels sectors sanitaris que formen part de l'organització territorial del CATSALUT. En aquest sentit, és cert que per a l'acompliment de la finalitat concreta d'avaluació de la qualitat assistencial prestada als usuaris en els centres sociosanitaris, l'òrgan encarregat d'avaluar (siguin els membres del Consell de direcció del Sector Sanitari o siguin els de la Comissió Permanent del Consorci en el cas de Barcelona) podrien haver de disposar de la informació detallada de cadascuna de les reclamacions o queixes presentades, el lloc, la data en que es presenta, la data de resposta i específicament els motius de la queixa o reclamació que puguin haver exposat les persones reclamants en els fulls de reclamació i el contingut de la resposta.

Ara bé, el que es planteja a la consulta no és la possibilitat d'accés per part del representant de l'Ajuntament com a membre de la Comissió Permanent del Consorci, sinó la cessió de la dita informació a l'Ajuntament de Barcelona, i això ens porta a analitzar la relació entre el Consorci i l'Ajuntament.

V

La comunicació d'informació personal sobre reclamacions presentades en els centres sociosanitaris de Barcelona que es pugui produir entre el Consorci (CSB) - persona jurídica independent dels ens que la componen-, i l'Ajuntament de Barcelona, constitueix una cessió o comunicació de dades, a efectes de l'LOLPD, i al igual que en el supòsit anterior, ha de respectar el conjunt de principis i garanties de l'LOPD i comptar amb l'habilitació legal corresponent (art.11.2.a) l'LOPD.

El fet que es tracti d'informació vinculada a la gestió d'un servei prestat per un consorci, en principi pot portar a concloure que els ens titulars dels serveis consorciats poden accedir a la informació relativa al servei. Ara bé, cal tenir en compte l'especial naturalesa del Consorci Sanitari de Barcelona, que no és fruit de la decisió voluntària de l'Ajuntament de prestar a través del consorci un servei de la seva titularitat, sinó que, tal com hem vist, es crea directament per la Llei i per a la gestió de les funcions previstes per a les regions sanitàries (disposició addicional catorzena de la Llei 15/1990).

Certament, l'Ajuntament de Barcelona disposa de competències en la matèria, però aquestes es concreten en la participació. Així, l'article 103 de la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona regula les àrees d'actuació de l'Ajuntament, i en relació amb la sanitat, l'apartat 4, inclou "*la participació en la planificació, la gestió i l'avaluació dels centres, els serveis i els establiments, instal·lats a la ciutat, dependents del Servei Català de la Salut o l'organisme que desenvolupi les mateixes funcions.*" L'Ajuntament participa, doncs, en la planificació, la gestió i l'avaluació dels centres, els serveis i els establiments, instal·lats a la ciutat, dependents del CATSALUT o organisme que desenvolupi les mateixes funcions.

L'Ajuntament de Barcelona hauria demanat tenir accés, no a la informació introduïda de manera codificada al sistema, sinó al detall de les reclamacions presentades, incloent el contingut del text de la reclamació que constaria en el corresponent full de reclamació que emplena l'usuari o el seu representant. L'informe de l'Àrea de Règim Jurídic, fonamenta aquest accés, en la necessitat de complir amb les funcions que tenen encomanades com a membres del Consorci.

Es manifesta que la finalitat de l'accés seria precisament participar en l'avaluació dels serveis prestats, però no es justifica per quin motiu seria imprescindible accedir a les dades identificatives de les persones afectades. Per altra banda, no s'especifiquen l'òrgan o òrgans

que dins l'Ajuntament tenen encomanada l'exercici d'aquesta funció d'avaluació, ni en quina mesura hi participarien.

No es pot descartar que pugui ser imprescindible l'accés a informació sobre les reclamacions presentades a la ciutat de Barcelona per a l'exercici de les funcions que corresponen a l'Ajuntament, però amb la informació de què es disposa, no es justifica la rellevància de conèixer la identitat dels reclamants, especialment tenint en compte que la informació que pugui contenir el text de les reclamacions podria ser de caràcter sensible. Identificar el reclamant és necessari per gestionar, controlar i fer el seguiment del procediment tramitat, però en canvi no sembla, a priori, que sigui rellevant per avaluar les causes que originen el descontent de l'usuari i la resposta obtinguda, amb la finalitat de proposar mesures per millorar la qualitat del servei prestat.

En aquest sentit i com a criteri general, cal tenir en compte que si la finalitat perseguida s'assoleix igualment facilitant la informació de manera anonimitzada, aquesta és la primera mesura a tenir en compte d'acord amb el principi de minimització en el tractament de les dades personals (art.4 l'LOPD).

Escau assenyalar que el nou Reglament General de Protecció de Dades 2016/679, de 27 d'abril, del Parlament Europeu i del Consell (RGPD), que serà aplicable a partir del 25 de maig de 2018 (article 99.2)), regula en l'article 5 els principis relatius al tractament de les dades. En concret l'apartat 1 lletra c) recull específicament el principi de minimització i disposa que "*Los datos personales seran: ..c) adecuados, pertinentes i limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados ("minimización de los datos")*".

Tenint en compte el criteri apuntat, cal concloure, que amb la informació de què es disposa no estaria justificada la revelació de la identitat de les persones reclamants. Per aquest motiu s'aconsella valorar l'opció d'anonimitzar la informació ometent les dades identificatives de les persones afectades.

Conclusió

A la vista de la informació facilitada amb la consulta no estaria justificat l'accés de l'Ajuntament a les dades personals de les persones reclamants usuàries dels centres socio-sanitaris de la ciutat de Barcelona. Per això, caldria anonimitzar prèviament la informació sol·licitada.

Barcelona, 29 de març de 2017