

Reclamació: 253/2017

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació per la denegació de l'accés d'un Ajuntament a documentació referent a un expedient d'ajuda a domicili prestat pel Consell Comarcal

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació 253/2017 presentada en relació amb la denegació de l'accés d'un Ajuntament a documentació referent a un expedient d'ajuda a domicili prestat pel Consell Comarcal.

En concret, segons s'al.lega, es tracta d'una sol·licitud d'accés formulada per l'Ajuntament als efectes de poder exercir les seves competències en matèria de serveis socials.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

Antecedents

1. En data 24 de gener de 2017, l'Ajuntament va adreçar un escrit al Consell Comarcal en què exercia el dret d'accés a la informació pública per a l'obtenció de còpia dels documents continguts a un expedient d'ajut a domicili.

La sol·licitud fa referència a un altre escrit que s'havia rebut a l'Ajuntament el dia abans, procedent del Consell Comarcal, que també consta a l'expedient, i en el qual el Consell Comarcal comunicava a l'Ajuntament que en l'esmentat expedient d'ajuda a domicili el Consell Comarcal havia aprovat un ajut de 46 hores mensuals en l'esmentat expedient d'ajut a domicili. Segons el mateix escrit, correspondria a l'Ajuntament satisfer el 34% del cost d'aquestes hores, en virtut de la Llei 39/2006, de 14 de desembre de promoció de l'autonomia personal de les persones amb dependència i la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials i segons la previsió de finançament recollida en el contracte programa establert entre el Departament d'Acció Social i Ciutadania i el Consell Comarcal. També s'anunciava que s'inclouria en la liquidació que emetria el Consell.

2. Consten també a l'expedient diversos escrits relatius a una altra petició d'accés efectuada en data 19 de gener de 2017 per l'Ajuntament davant el Consell Comarcal. Aquesta altra sol·licitud d'accés però és objecte d'anàlisi d'un altre informe emès per aquesta Autoritat en relació amb la reclamació 251/2017, entre les mateixes parts.

3. Davant la manca de resposta per part del Consell Comarcal, en data 6 de juny de 2017, l'Ajuntament interposa reclamació davant la GAIP, en la qual demana accés a l'esmentat expedient d'ajut a domicili i a més també una còpia del "Conveni amb el Consell en matèria de

serveis socials vigent per a l'exercici de 2016", per tal de constatar quina aportació li correspon a l'Ajuntament.

4. En el marc d'aquesta reclamació, la GAIP ha sol·licitat a aquesta Autoritat l'emissió del present informe.

5. En data 14 de juliol de 2017, la GAIP tramet un nou escrit de l'Ajuntament de data 6 de juliol de 2017, en el qual es precisa que la informació que es demana és el nom i cognoms de les persones afectades i la concreció dels dies i les hores del servei prestat en l'esmentat expedient. També es demana accés al Plec de clàusules administratives particulars i tècniques del Servei d'ajut a domicili.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha de emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades, entesa com qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus relativa a persones físiques identificades o identificables sense esforços desproporcionats (arts. 5.1.f) i 5.1.o) del Reglament de desplegament de l'LOPD, (RLOPD), aprovat pel R. decret 1720/2007, de 21 de desembre). Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclougui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern .

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

II

Abans d'entrar en el fons de l'assumpte s'imposa fer algunes consideracions en relació amb l'objecte de la reclamació.

En la sol·licitud de data 24 de gener de 2017, l'Alcalde de l'Ajuntament exercia el dret d'accés per a l'obtenció de còpia dels documents continguts a un expedient d'ajut a domicili. En canvi, en la reclamació que l'Ajuntament interposa davant la GAIP demana accés també a una còpia del "Conveni amb el Consell en matèria de serveis socials vigent per a l'exercici de 2016", per tal de constatar quina aportació li correspon a l'Ajuntament. I en l'escrit de 6 de juliol de 2017, s'amplia també al Plec de clàusules administratives particulars i tècniques del Servei d'ajut a domicili.

Amb independència que no sembla, a priori, que l'esmentat conveni, contingui dades personals que vagin més enllà de les dades de les persones que el signen en representació de les entitats respectives i que la normativa vigent, tant de procediment administratiu com de transparència, ja preveu l'obligació de publicar els convenis, cal fer notar que la reclamació s'ha de circumscriure a la sol·licitud formulada prèviament davant el Consell Comarcal. Aquesta consideració també és extensible al Plec de clàusules administratives particulars i tècniques del Servei d'ajut a domicili, que s'ha demanat en l'escrit de 6 de juliol de 2017. Per això, l'anàlisi que s'efectuarà en aquest informe es centrarà només en la sol·licitud d'accés a l'expedient d'ajut a domicili.

Per altra banda, en el cas que ens ocupa, el Consell Comarcal no va resoldre i notificar la sol·licitud d'accés dins el termini establert. Al respecte, l'article 35 de la Llei 19/2014 estableix que transcorregut el termini per resoldre, la sol·licitud es pot entendre estimada. No obstant això, afegeix que no es pot adquirir per silenci administratiu el dret d'accés si concorre algun dels límits previstos per aquesta o altres lleis.

En el cas que ens ocupa, és obvi que entre la informació sol·licitada hi ha informació de caràcter personal en diversos documents dels sol·licitats.

Per tant, i amb independència que, d'acord amb el que analitzarem a continuació, el límit consistent en el dret a la protecció de dades de caràcter personal hagi de prevaler o no sobre el dret d'accés a la informació pública, és innegable que, *a priori*, concorre aquest límit, per la qual cosa en cap cas el silenci podria haver estat positiu respecte a la informació que contingui dades de caràcter personal.

III

L'article 11 de l'LOPD estableix que les dades de caràcter personal només es poden comunicar a un tercer per al compliment de fins directament relacionats amb el cedent i el cessionari, amb el previ consentiment de l'interessat. No obstant això, l'apartat 2 del mateix article recull un seguit de supòsits que poden habilitar la comunicació de dades de caràcter personal, entre els quals cal fer menció, als efectes d'aquest informe, del recollit a la lletra a) referit als casos en què la comunicació estigui prevista en una llei. En el cas de dades especialment protegides

relatives a la salut de les persones, l'article 7.3 LOPD estableix que es poden cedir si una Llei ho disposa per raons d'interès general.

Per altra banda, convé tenir en compte l'article 21 de l'LOPD segons el qual les dades es poden comunicar entre administracions públiques quan siguin necessàries per a l'exercici de la mateixa competència per part de l'administració cessionària o per a l'exercici de competències diferents que versin sobre una mateixa matèria. En aquest cas però, i en virtut del principi de qualitat de les dades establert a l'article 4.1 LOPD, les dades s'hauran de limitar a aquelles que resultin estrictament necessàries per a l'exercici de la competència de l'administració cessionària.

En el cas que ens ocupa la sol·licitud d'accés s'empara en els articles 4, 13.d) i 53.1.a) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC) en relació amb els articles 25.b) i 31.2 i 34.3 de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, atès que, segons s'afirma, l'Ajuntament tindria la consideració d'interessat.

Cal tenir en compte que la disposició addicional primera de la Llei 19/2014 estableix que l'accés de les persones interessades als procediments administratius en tràmit es regeix pel que determina la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu.

En el moment en què es va demanar l'accés, sembla que el procediment per a la gestió dels ajuts no havia finalitzat, atès que, amb independència de que la prestació dels ajuts ja s'hagués produït o no, en l'escrit de 13 de gener de 2017, que consta a l'expedient, es comunica a l'Ajuntament el percentatge del cost del servei que haurà de satisfer. És obvi per tant que de l'expedient en pot sorgir una obligació dinerària per l'Ajuntament, o com a mínim una reclamació de pagament, que porta a concloure que té la condició de persona interessada (art. 4 LPAC).

Per tant, i en la mesura que es tracta d'un procediment en tràmit, la sol·licitud d'accés es regirà per la normativa de procediment administratiu i la posició jurídica de l'Ajuntament que formula la reclamació com a persona interessada serà diferent a la de qualsevol altra persona que vulgui accedir a l'expedient.

Això sens perjudici que a la persona interessada se li hagi de reconèixer com a mínim les mateixes garanties pel que fa a l'accés a la informació –incloent la possibilitat d'interposar reclamació davant la GAIP- que a la resta de ciutadans que no tinguin aquesta condició, atesa l'aplicació supletòria de la Llei 19/2014 (apartat 2 de la D.A. 1a).

D'acord amb l'article 53.1.a) LPAC les persones interessades tenen dret a:

*“A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también **tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.**”*

Ara bé, cal tenir en compte també que l'article 82 de la Llei 39/2015 estableix que en l'accés de les persones interessades durant el tràmit d'audiència *“se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la ley 19/2013, de 9 de diciembre”*.

La previsió es refereix expressament al tràmit d'audiència, però sembla obvi que cal estendre-la als altres supòsits d'accés de les persones interessades, encara que es duguin a terme fora del tràmit d'audiència. No tindria sentit protegir la privacitat de les persones afectades durant el tràmit d'audiència, però en canvi no aplicar els mateixos límits quan les persones interessades hi accedeixin fora d'aquest tràmit.

Per altra banda, la previsió es refereix a les limitacions previstes a la Llei 19/2013, però caldrà tenir en compte igualment les limitacions previstes a la normativa autonòmica de desplegament, en concret les previstes a la Llei 19/2014.

En la documentació que consta a l'expedient tramès per la GAIP no es descriu els tipus de dades que poden constar en l'expedient al qual es pretén accedir. Ara bé, atesa la naturalesa de l'expedient – expedient d'ajuts a domicili- és fàcilment previsible que en el mateix hi puguin constar dades no només identificatives de la persona afectada i del seu entorn familiar, sinó també dades de caràcter patrimonial i econòmic, laborals, familiars i també relacionades amb la salut.

L'article 15.1 de la llei 19/2013 estableix el següent:

“1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

*Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera **amparado por una norma con rango de Ley.**”*

Per tant, i en línia amb el que preveu l'article 7.3 de l'LOPD i l'article 15.1 de la Llei 19/2013, haurem de veure si existeix alguna norma amb rang de llei que per motius d'interès general pugui emparar l'accés pretès.

IV

La Llei 12/2007, d'11 d'octubre de serveis socials, en els seus articles 31 i 32, estableix les competències dels municipis i dels ens supramunicipals, en aquest cas, el Consell Comarcal.

L'article 32 de la Llei estableix entre les competències dels ens supramunicipals, com ara el Consell Comarcal, donar suport tècnic, econòmic i jurídic als ens gestors de les àrees bàsiques de serveis socials, programar els serveis socials en llur àmbit territorial, d'acord amb els criteris de planificació i coordinació de la Generalitat, el pla estratègic corresponent i la Cartera de

serveis socials, en matèria de serveis socials, i convocar una taula territorial amb els consells comarcals i els Ajuntaments dels municipis de més de vint mil habitants de llur àmbit territorial, així com promoure i gestionar els serveis, les prestacions i els recursos propis de l'atenció social especialitzada per a garantir la cobertura de les necessitats socials de la població de llur àmbit territorial.

Pel que fa als municipis de menys de 20.000 habitants, com seria el cas del municipi que formula la sol·licitud, l'article 31 estableix la titularitat en la gestió dels serveis socials de la següent manera: *"2. Les comarques supleixen els municipis de menys de vint mil habitants en la titularitat de les competències pròpies dels serveis socials bàsics que aquests municipis no estiguin en condicions d'assumir directament o mancomunadament."*

No consta a l'expedient que l'Ajuntament hagi assumit directament la prestació dels serveis socials. Més aviat se'n desprèn que és el Consell Comarcal qui els presta. Per tant, en el cas que ens ocupa el Consell Comarcal és el competent per la gestió dels serveis socials en matèria d'ajuts a domicili.

Ara bé, hem de fer esment també a les previsions relatives al finançament dels serveis socials bàsics i especialitzats (articles 62 i 63 de la Llei 12/2007).

Així, segons l'article 62 de la Llei 12/2007, el finançament dels ajuts a domicili correspon als Ajuntaments i a l'Administració de la Generalitat:

"Article 62

Finançament dels serveis socials bàsics

*1. Els ajuntaments i l'Administració de la Generalitat comparteixen el finançament dels serveis socials bàsics, incloent-hi els equips de serveis socials, els programes i projectes, **el servei d'ajuda a domicili** i els altres serveis que es determinin com a bàsics. Sens perjudici que els serveis socials bàsics han de tendir a la universalitat i la gratuïtat, l'usuari o usuària pot haver de copagar el finançament de la teleassistència i dels serveis d'ajuda a domicili.*

2. L'aportació de la Generalitat als serveis socials bàsics s'ha de fixar en els seus pressupostos, d'acord amb el que estableixin el Pla estratègic de serveis socials i la Cartera de serveis socials, i s'ha de pagar mitjançant un conveni quadriennal amb la corporació local titular de l'àrea bàsica de serveis socials. Aquesta aportació no pot ésser inferior, en cap cas, al 66% del cost dels equips de serveis socials bàsics, dels programes i projectes, i dels serveis d'ajuda a domicili i de teleassistència que el Pla i la Cartera estableixen per a l'àmbit territorial de cada àrea bàsica de serveis socials.

3. El finançament de la infraestructura, dels locals, del material, del manteniment del sistema d'informació, del suport administratiu i de les prestacions econòmiques d'urgència social és a càrrec de l'ens local gestor de l'àrea bàsica de serveis socials.

4. (...)

5. L'ens local titular de l'àrea bàsica de serveis socials pot decidir el sistema de provisió de serveis, per a l'ajuda a domicili i la teleassistència, d'acord amb les formes de prestació que s'estableixin per reglament.”

Per tant, els ciutadans que voluntàriament accedeixen a aquests serveis, han de conèixer que això comportarà no només la intervenció del Consell Comarcal, sinó també del municipi corresponent i de l'Administració de la Generalitat, en la mesura que estan obligats al pagament d'una part del cost de les prestacions realitzades.

Atesa aquesta previsió legal de finançament a càrrec del municipi queda clara l'habilitació per a que l'Ajuntament pugui accedir al nom i cognoms de la persona afectada per l'expedient, com també el nombre d'hores de l'ajut, el cost del servei i la part imputable a l'Ajuntament, dades indispensables per a que l'Ajuntament pugui tenir coneixement del concepte pel qual se li reclama el pagament. Però tal com hem exposat més amunt, en l'expedient hi poden constar també dades de salut i altres dades que poden permetre obtenir un perfil socioeconòmic de la persona afectada. Tot i que aquestes altres dades no serien estrictament necessàries per fer el pagament, la seva comunicació pot resultar justificada per les obligacions legals que corresponen a l'administració municipal pel que fa a la fiscalització de la despesa, tal com ja va sostenir aquesta Autoritat en el dictamen CNS 8/2010.

L'article 136 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, disposa que

*“1. La función pública de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia, corresponderá a un órgano administrativo, con la denominación de Intervención general municipal.
(...)”*

El Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, concreta en el capítol IV del Títol VI, que les entitats locals exerceixen les funcions de control intern respecte de la seva gestió econòmica, dels organismes autònoms i de les societats mercantils que en depenen, en la seva triple acepció de funció interventora, funció de control financer i funció de control d'eficàcia (article 213). En els articles següents d'aquesta mateixa norma, es concreta l'àmbit d'aplicació i les modalitats d'exercici de les tres funcions (interventora, de control financer i de control d'eficàcia) en què es desglossa la funció pública de control i fiscalització interna.

En concret, pel que fa a la funció interventora, té per objecte fiscalitzar tots els actes de les entitats locals i dels seus organismes autònoms que donin lloc al reconeixement i la liquidació de drets i obligacions o despeses de contingut econòmic, els ingressos i pagaments que en deriven, i la recaptació, inversió i aplicació, en general, dels cabals públics administrats, amb la finalitat que la gestió s'ajusti a les disposicions aplicables en cada cas (article 214.1). L'exercici d'aquesta funció comprèn, entre d'altres, la intervenció formal de l'ordenació del pagament i la intervenció material del pagament (article 214.2); pel que fa a la funció de control financer, té per objecte comprovar el funcionament en l'aspecte economicofinancer dels serveis de les entitats locals, dels seus organismes autònoms i de les societats mercantils que en depenen (article 220 del RDL 2/2004); en relació amb el control d'eficàcia, té per objecte comprovar

periòdicament el grau de compliment dels objectius, així com analitzar el cost de funcionament i el rendiment dels serveis o inversions respectius (article 221).

En definitiva, les diverses funcions de fiscalització que la normativa atorga als ajuntaments podria portar a que, si bé no de manera generalitzada, l'ajuntament que participa en el cofinançament d'una subvenció o ajut hagi de disposar de suficient informació per poder fiscalitzar l'ús adequat de les dotacions pressupostàries consignades als efectes de fer front al pagament de les subvencions o ajuts que en matèria de serveis socials li corresponen. L'exercici legítim de la funció de control per part dels ajuntaments, pot justificar que, més enllà de les dades personals estrictament necessàries per a realitzar els pagaments dels ajuts, l'alcalde sol·licitant pugui accedir a d'altra informació personal sensible continguda en els expedients.

Ara bé, això no implica necessàriament accedir a tota la informació que pugui constar a l'expedient. En un expedient d'aquesta naturalesa es pot recollir molta informació que han de valorar els professionals dels serveis socials i els òrgans que han d'adoptar decisions en relació amb la prestació d'aquests ajuts. L'Ajuntament no estaria habilitat per accedir a tota aquesta informació recollida, anotacions subjectives, o altra informació irrellevant per a la seva tasca de control. Per això, i tenint en compte que en l'escrit de 6 de juliol de 2017 l'Ajuntament ha concretat la informació a la qual pretén accedir en el nom i cognoms i concreció dels dies i hores del servei prestat en l'esmentat expedient, pot resultar justificat l'accés a aquesta informació però no a altra informació que consti a l'expedient.

Òbviament la informació obtinguda només podria ser utilitzada amb aquesta finalitat, i hauria de ser destruïda un cop s'hagi realitzat la mateixa (art. 4.5 LOPD).

Conclusió

La normativa de protecció de dades de caràcter personal no impedeix l'accés a les dades que permetin identificar el servei prestat, el nom i cognoms de les persones beneficiàries i la concreció dels dies i hores del servei d'ajut a domicili prestat pel Consell Comarcal, ateses les previsions legals que atribueixen a l'Ajuntament el pagament d'una part del cost del servei i de les seves obligacions de fiscalització de la despesa.

Barcelona, 27 de juliol de 2017