

Ref.: IAI 36/2020

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación contra la denegación por parte de un Departamento de la Generalidad de la solicitud de acceso por parte de un ciudadano a una lista de los diputados del Parlamento de Cataluña con seguridad facilitada por el Departamento en las últimas cinco legislaturas.

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre una reclamación, presentada en relación con la denegación por parte de un Departamento de la solicitud de acceso por parte de un ciudadano a una lista de los diputados del Parlament de Catalunya, con seguridad facilitada por el Departamento en las últimas cinco legislaturas.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente de la reclamación presentada, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, se informa de lo siguiente:

Antecedentes

1. En fecha 7 de octubre de 2020, se presenta una solicitud de acceso dirigida a un Departamento en el que se solicita:

“El número de todos y cada uno de los diputados de Parlamento que han tenido seguridad aportada por parte del Departamento (...) o la Generalidad de Cataluña en general. Solicito que se me facilite esta información para las cinco últimas legislaturas y se me desglose para todas y cada una de esas cinco legislaturas. Solicito, además, que para cada diputado y legislatura se me indique el motivo de aportarle seguridad y si se hacía a través de los Mossos d'Esquadra, de otro cuerpo de policía o a través de seguridad privada. Recuerdo que se trata de información considerada de interés y acceso público por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal y que no cabe ningún límite para no entregarla, tal y como ha dictado el Consejo en la Resolución 082/2020”.

2. En fecha 9 de noviembre de 2020, el Departamento, (...) comunica por escrito la denegación de la solicitud de acceso. En este escrito manifiesta lo siguiente:

“ La Policía de la Generalidad-Mozos de Escuadra (PG-ME), presta y ha prestado protección a aquellos cargos públicos de la Comunidad Autónoma de Cataluña que por la responsabilidad del cargo que ostentan y tras el análisis operativo correspondiente se valora que tienen un riesgo potencial de seguridad. Dicha protección no está prevista ni regulada en ninguna disposición

normativa concreta, y se efectúa en base a las competencias que como policía integral ostenta la PG-ME.

En este sentido, durante las cinco últimas legislaturas la PG-ME ha dado protección personal a los presidentes de la Generalidad de Cataluña, a los presidentes/as del Parlamento, ya los miembros del Gobierno, por el riesgo que resulta inherente a la responsabilidad, exposición y vulnerabilidad de los cargos que representan. Asimismo, se ha dado protección a algunos/as presidentes/as de los distintos grupos parlamentarios, que también comportaban esa misma valoración de riesgo para su seguridad. De igual modo, la PG-ME puede otorgar protección a otros miembros del Parlamento respecto de los cuales se valore operativamente que existe un riesgo para su seguridad.

[...] la Dirección General de la Policía, no puede dar los datos ni sobre las concretas valoraciones de riesgo que efectúa respecto de los diferentes cargos electos a los que da protección, ni tampoco respecto de los diputados concretos a los que se les ha proporcionado o se les proporciona actualmente, dado que dicha información puede afectar a la Seguridad tanto de aquellos a los que se les presta como respecto de aquellos a quienes no.

En este sentido, se considera que la solicitud [...] debe ser denegada dado que se enmarca dentro del límite incluido en el artículo 21.1 a) y 23 de la Ley 19/2014, en tanto en cuanto la misma podría implicar la divulgación de datos personales incluidos en el artículo 23, puesto que se solicita no sólo la identificación de los diputados a los que se presta o se ha prestado un servicio de protección, sino también los motivos por los que se le ha dado, datos que pueden ser especialmente protegidos. De la misma manera, la citada solicitud implicaría aportar información cuya divulgación también podría afectar a la organización y eficacia de las actuaciones, en la medida en que darían a conocer qué actuaciones policiales se realizan y cuáles no, pudiendo poner en riesgo a los diputados, a los funcionarios policiales que la desarrollan ya la propia seguridad pública.

En definitiva, facilitar la información supondría hacer pública información relativa a la organización, métodos y valoraciones de los operativos destinados a proteger a las citadas personalidades. Es decir, se revelarían datos que podrían dejar al descubierto vulnerabilidades o facilitar la preparación organizada de acciones delictivas contra dichas personas o reducir la efectividad de las correspondientes medidas policiales. [...]"

3. En fecha 10 de noviembre de 2020, el ciudadano presenta una reclamación ante la GAIP a la que reitera la solicitud en los mismos términos que se formuló ante el Departamento.

4. En fecha 12 de noviembre de 2020, la GAIP remite la reclamación al Departamento, requiriéndole un informe que exponga los antecedentes de hecho y fundamente su posicionamiento en relación con la reclamación, así como el expediente completo y, en su caso, concrete las terceras personas que resulten afectadas por el acceso reclamado, así como la persona o personas que le representarán en la sesión de mediación solicitada por el ciudadano.

5. En fecha 25 de noviembre de 2020, la GAIP dirige una solicitud de informe a esta Autoridad, de acuerdo con lo que prevé el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a ellos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de esta persona, de acuerdo con lo que prevé el artículo 3.1 de la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas con respecto al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, ya la libre circulación de estos datos y por la I se deroga la Decisión Marco 2008/977 / JAI del Consejo (ante la Directiva (UE) 2016/680). Esta Directiva no ha sido todavía transpuesta al ordenamiento jurídico español.

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o cuestión que no afecte a los datos personales que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos personales.

II

De acuerdo con lo que establecen los artículos 2 y 3.1) de la Directiva (UE) 2016/680, esta Directiva se aplica a los tratamientos que se lleven a cabo por parte de las autoridades competentes con fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o

de ejecución de sanciones penales, sobre cualquier información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

A estos efectos, el artículo 6.c) de la Directiva prevé, entre otros, que se considera como categoría de interesados a las “víctimas de una infracción penal o personas respecto de las cuales determinados hechos den lugar a pensar que puedan ser víctimas de una infracción penal.”

Por tanto, el tratamiento de datos de personas a las que se facilita un servicio de seguridad por las autoridades competentes en materia de seguridad pública como medida de prevención ante eventuales delitos que puedan sufrir se rige por la Directiva (UE) 2016/680 y, más en concreto, por la normativa que la transponga.

Sin embargo, la Directiva (UE) 2016/680 no ha sido transpuesta al ordenamiento jurídico español en el momento de la redacción del presente informe. En este sentido, la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD) prevé que los tratamientos sometidos a la Directiva (UE) 2016/680, siguen rigiendo por la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre (adelante LOPD) y en particular el artículo 22, y sus disposiciones de desarrollo, mientras no entre en vigor la norma que transponga al derecho español lo dispuesto en la directiva citada.

Tomando en consideración que la pretensión del ciudadano es la comunicación por parte del Departamento de determinada información que afecta a los diputados, el artículo 11 de la LOPD dispone que los datos personales objeto del tratamiento sólo pueden ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario previo consentimiento del interesado, salvo que la cesión sea autorizada en ley. (arts. 11.1 y 11.2.a LOPD).

En relación con esta previsión, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC) regula y garantiza el acceso a documentos en poder de las autoridades públicas u organismos públicos. De acuerdo con lo que prevén los artículos 2.b) y 18 de la LTC, se reconoce a las personas, a título individual o en nombre y representación de una persona jurídica legalmente constituida, el derecho de acceso a la información pública, entendiéndose como tal “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo que establece esta ley”. En términos similares se pronuncia la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LT), en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

Estas previsiones, además, tienen cabida en lo que prevé el Considerante 16 de la Directiva (UE) 2016/680, por el que su aplicación “[...] se entiende sin perjuicio del principio de acceso del público a los documentos oficiales. Según el Reglamento (UE) 2016/679, los datos personales que figuran en documentos oficiales que se encuentren en posesión de una autoridad pública o de un organismo público o privado para la realización de una tarea de interés público”.

divulgados por dicha autoridad o organismo de conformidad con el Derecho de la Unión o del Estado miembro que resulte de aplicación a dicha autoridad o organismo público a fin de conciliar el derecho de acceso del público a los documentos oficiales con el derecho a la protección de los mismos. datos personales.”

En caso de que nos ocupe, la información a la que se pretende acceder corresponde a los diputados del Parlamento con seguridad aportada por el Departamento, en las últimas cinco legislaturas (incluida la presente) y con el desglose de cada una. En particular, se solicita que con respecto a cada diputado y legislatura se indique el motivo de dotarle de seguridad ya través de qué cuerpo policial, o seguridad privada.

Dado lo anterior, se puede concluir que esta información debe ser considerada pública a efectos de los artículos 2.b de la LTC y sometida al derecho de acceso (art. 18) al ser documentación que está en posesión del Departamento a consecuencia del ejercicio de sus competencias. Sin embargo, cabe remarcar que este derecho de acceso no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas por las leyes, como es el caso de los límites de los artículos 23 y 24 de la LTC en cuanto a los datos personales.

III

Es necesario analizar en primer lugar si entre la información personal solicitada existe algún dato de las categorías a las que el artículo 23 de la LTC otorga una especial protección.

El artículo 23 de la LTC prevé que “Las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidos, como los relativos a la ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud y vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado consiente expresamente por medio de un escrito que debe acompañar a la solicitud.”

De acuerdo con la documentación que consta en el expediente, la resolución del Departamento se fundamenta en los límites al acceso a la información pública que prevén los artículos 21.1.a) y 23 de la LTC, al considerar que los datos a las que la persona reclamante pretende acceder incluirían datos que pueden ser de especial protección en la medida en que, además de la identificación de los diputados a los que se les ha valorado la necesidad de otorgarles de protección, se solicitan también los motivos que justificaron ésta y el responsable de la prestación. Considera que la comunicación de estos datos podría afectar a la organización y eficacia de las actuaciones policiales, ya que permitirían deducir las que no se llevan a cabo y, en consecuencia, comprometer la seguridad de los diputados, revelar vulnerabilidades o facilitar la preparación organizada de acciones delictivas dirigidas a estas personas o reducir la efectividad de las medidas adoptadas.

En particular, cabe recordar que la persona reclamante solicita el acceso a la información relativa a la identificación de los diputados de las últimas cinco legislaturas, incluida la presente, a los que se ha acordado la prestación del servicio de protección con cargo al Departamento, así como los motivos que justificaron esta protección y el cuerpo policial responsable, o bien, si se presta o se ha prestado a través de seguridad privada.

Con la información de que se dispone, no parece que la información solicitada deba incluir ninguna de las categorías de datos a que se refiere el artículo 23.

Sin embargo, es cierto que tratándose de diputados del Parlamento su identidad puede relacionarse fácilmente con una determinada formación política. Y también es cierto que en determinados casos la información del motivo por el que se le asigna seguridad puede contener información relacionada con la formación política a la que pertenece.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que en ambos casos la información sobre la formación política con la que están vinculados sería información que las propias personas afectadas han hecho manifiestamente pública al concurrir a unas elecciones a las listas de una determinada formación, con lo cual existiría habilitación para la entrega de esta información (art. 10.c) de la Directiva y arte. 15.1 LT).

Obviamente, si aparte de la formación política a la que pertenece un Diputado, en la información a la que se pretende acceder constaran datos que puedan ser relacionados hubiera o se pudiera relacionar con alguna otra de las categorías de datos a que se refiere el artículo 23, debería excluirse del acceso.

IV

En cuanto al resto de información, es necesario tener en cuenta el artículo 24 LTC. Este artículo prevé lo siguiente:

“1. Se dará acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativos salvo que, excepcionalmente, en el caso concreto haya prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.

2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación se tendrá en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias: a) El tiempo transcurrido.

b) La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan.

c) El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad.

d) El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas.”

Hay que tener en cuenta que los datos identificativos de los diputados electos son datos públicos de acuerdo con la legislación electoral (Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general) y además, una vez proclamados, su identificación queda sometida al régimen de publicidad activa que consta especialmente del Título VI del Reglamento del Parlamento, y en particular en el artículo 211 el cual prevé la obligación de la publicación de la organización del Parlamento y

la Administración Parlamentaria, así como los currículos de las personas propuestas para ocupar cargos públicos cuyo nombramiento corresponde al Parlamento.

Este régimen opera sin perjuicio del derecho de acceso a la información pública, y en especial en relación con los datos meramente identificativos que, de acuerdo con el artículo 24.1 de la LTC, debe darse acceso en la medida en que la solicitud sea relativa a información relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública de la administración, salvo que deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.

Sin embargo, hay que tener presente que la pretensión de la persona reclamante no es conocer los datos meramente identificativos, sino aquellos diputados a los que el Departamento ha proporcionado protección personal en las últimas cinco legislaturas, incluida la actual, y los motivos que lo justificaron así como el cuerpo policial responsable, o en su caso, si se ha prestado a través de seguridad privada. En consecuencia, la pretensión debe analizarse a partir del artículo 24.2 de la LTC, que requiere la ponderación entre el interés en la divulgación de la información y los derechos de las personas afectadas, entendido como cualquiera derecho o libertad que pueda verse afectado por la divulgación de la información a la que se pretende acceder.

De acuerdo con las previsiones del artículo 24.2 de la LTC, la ponderación debe llevarse a cabo en consideración de los elementos que, por cada caso particular, puedan ser relevantes, como por ejemplo, el tiempo transcurrido respecto a la información solicitada, la seguridad de las personas o la finalidad en el acceso.

Respecto a la finalidad, el artículo 18.2 de la LTC prevé que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no está condicionado a la concurrencia de un interés personal, así como tampoco queda sujeto a la alegación de una motivación o invocación de ninguna norma. Sin embargo, conocer la finalidad o la motivación de la solicitud puede ser un elemento importante a tener en cuenta en la ponderación. En este caso concreto, no consta en el expediente la motivación o la finalidad a la que se quieren destinar los datos a los que se pretende acceder, de ahí que esta circunstancia. Sin embargo, de acuerdo con lo que prevé el artículo 18.2 de LTC, este hecho tampoco impide por sí mismo el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Es evidente, tal y como expone el Departamento, que facilitar información sobre los diputados a los que se les ha proporcionado protección personal en las últimas cinco legislaturas, el motivo, y si se ha hecho a través de un cuerpo policial o seguridad privada puede comprometer su seguridad y también la de aquellos a los que no se les ha proporcionado protección. También puede revelar datos relativos al funcionamiento de los cuerpos policiales que podrían comprometer a los operativos.

Hay que tener presente que, si bien la persona reclamante no ha solicitado datos relativos a la tipología de los operativos, recursos personales destinados, u otros detalles sobre los dispositivos, la información puede desvelar y dejar al descubierto la falta de protección sobre algunos diputados, lo que podría afectar a su seguridad.

Esto afecta de forma muy intensa a los diputados de la actual legislatura, pero también afecta a la información sobre los dispositivos de seguridad para los diputados de legislaturas anteriores, dado que disponer de información sobre los dispositivos de seguridad existentes en legislaturas anteriores puede ofrecer información que puede afectar a la eficacia de los dispositivos de seguridad actuales o

Aparte de estas cuestiones relacionadas con la seguridad, tanto de los diputados y diputadas a quienes se les ha asignado protección como de los que no, hay que tener en cuenta que la información sobre el motivo del establecimiento de seguridad a determinados diputados puede ofrecer información sobre aspectos de su vida privada.

Salvo en los casos de los presidentes de la Generalidad, expresidentes y consejeros de la Presidencia, en los que la normativa ya prevé la necesidad de garantizar su protección a través del Área de Seguridad Institucional del Departamento de la Presidencia (disposición adicional séptima del Decreto 20/2019, de 29 de enero, de reestructuración del Departamento de la Presidencia) o de otros casos, como el resto de consejeros o los presidentes de los grupos parlamentarios, en los que se deduce de la respuesta del Departamento que ya tienen asignada seguridad de forma general por razón del cargo, el establecimiento de seguridad por otros altos cargos y diputados queda sujeta a la valoración del riesgo efectuado por la Policía de la Generalidad-Mozos de Escuadra, de acuerdo con lo que manifiesta el Departamento en la su resolución de denegación. Esta valoración del riesgo puede comportar el análisis de muchos aspectos de la vida de los diputados, no sólo de su vida profesional, sino también de su vida privada y familiar.

Entregar esta información puede afectar de forma significativa a su vida privada e incluso íntima.

Frente a esto, ciertamente la ciudadanía puede tener interés en conocer la utilización de los recursos públicos y en concreto de los recursos destinados a la seguridad de los diputados y diputadas del Parlamento. Tal y como recoge la exposición de motivos de la LTC, “En un contexto de estado democrático y de derecho, todos los poderes públicos tienen la legitimidad que les da la participación ciudadana en su configuración (de forma directa o indirecta), la lo que obliga a dar cuenta a la ciudadanía, de acuerdo con el principio de responsabilidad, de su actividad y de la gestión de los recursos públicos que se han puesto a su alcance.”.

Ahora bien, este control puede llevarse a cabo también sin necesidad de conocer la identidad de las personas concretas a las que se les ha asignado servicio de seguridad, el motivo por el que se ha hecho en cada caso y el tipo de seguridad asignada.

La persona reclamante alude a su escrito de reclamación ante la GAIP que “se trata de información considerada de interés y acceso público por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal y que no cabe ningún límite para no entregarla, tal y como ha dictado el Consejo en la Resolución 082/2020”. Sin embargo, aparte de que el criterio de esta Autoridad no está sometido al criterio de aquella institución, hay que tener en cuenta que aquella resolución se pronuncia en relación con las cuestiones planteadas en ese procedimiento y, más en concreto, con la inadmisión de la solicitud por parte del Ministerio de Interior al considerar que la información requería una acción previa de reelaboración (artículo 18 LT). En consecuencia, el Consejo no realizaba un análisis en relación con el límite derivado de la protección de datos personales.

Siendo así, debería prevalecer el derecho a la protección de datos personales frente al derecho de acceso. Desde el punto de vista de la normativa de protección de datos, podría ser suficiente a estos efectos poder disponer de información sobre el número de diputados que ha gozado de seguridad, la explicación general de los criterios de asignación (sin que puedan vincularse con aspectos de la vida de diputados o diputadas concretos) o el número de casos en los que se ha acudido a servicios de seguridad privada.

Conclusión

No se adecuaría a la normativa de protección de datos entregar información sobre la identidad de los diputados y diputadas del Parlamento a quien se le ha asignado seguridad en las últimas cinco legislaturas, el motivo de la asignación y el tipo de dispositivo (cuerpo policial o seguridad privada) establecido en cada caso, dado que esta información puede afectar tanto a la seguridad de las personas afectadas como aspectos de su vida privada e incluso su intimidad personal

Barcelona, 17 de diciembre de 2020

Traducción Automática