

Dictamen en relació amb la consulta formulada pel delegat de protecció de dades d'un ajuntament sobre l'accés a un expedient de serveis socials

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una consulta formulada pel delegat de protecció de dades d'un ajuntament sobre les dades a facilitar davant una petició d'accés a un expedient de Serveis Socials.

El delegat de protecció de dades exposa que davant d'una petició d'accés a un expedient de serveis socials se'ls planteja el dubte de si resulta d'aplicació el que preveu l'article 70.4 de la LPAC que estableix que no forma part de l'expedient administratiu *“la informació que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas”* i, per tant, no han d'incloure les anotacions i dades de l'Hestia, o han d'aplicar el que estableix la LTC que en el seu article 19 estableix que *“El dret d'accés a la informació pública inclou qualsevol forma o suport en què aquesta informació hagi estat elaborada o en què es conservi”*.

En aquest context el DPD planteja: *“si fos el segon cas, s'haurien doncs d'incloure les anotacions i transcripcions d'entrevistes, encara que no siguin informes tècnics com a tals, a la relació de la documentació continguda en l'expedient de Serveis Socials? Cal indicar que l'aplicació de criteris d'eliminació els associem a les taules d'avaluació documental, i això pot ser determinant a l'hora d'eliminar, ja que si les considerem anotacions accessòries, es podrien eliminar”*.

Finalment centra la consulta en determinar si *“l'accés és sobre l'expedient o sobre les dades”* que fonamenta en les qüestions següents: *“en el cas d'un accés a les pròpies dades (via drets ARSOLP del RGPD) com un accés a les dades per part d'un tercer (que podria venir via LTC), i sense perjudici de l'anonimització requerida en cada cas. Cal considerar que la petició d'accés en aquests casos sol ser d'una persona de la unitat familiar, al ser expedients familiars, i això implica accés a dades d'altres membres, sobre els quals és evident que cal l'anonimització pertinent.”*

Analitzada la consulta que no s'acompanya d'altra documentació, d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el dictamen següent:

Fonaments Jurídics

I

(...)

II

El Delegat de protecció de dades de l'Ajuntament planteja el dubte de la normativa aplicable per determinar l'objecte de l'accés davant d'una petició d'accés a un expedient de serveis socials d'una persona o família. Aquests expedients, d'acord amb la informació aportada en la consulta, es gestionen amb el suport de l'aplicatiu Hestia, en el qual es recullen, anotacions i observacions dels tècnics i arran del resultat de les entrevistes amb les persones afectades.

Tal com el delegat de protecció de dades exposa en el seu escrit, la determinació de la informació que forma part dels expedients administratius, des del punt de vista de la normativa de procediment administratiu, ve delimitada per l'article 70 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que estableix:

“1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

(...)

4. No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.”

No correspon a aquesta Autoritat pronunciar-se sobre la informació que ha de formar part dels expedients administratius, ja que és l'administració pública competent qui determina, d'acord amb les normes de procediment administratiu i sectorials que resultin aplicables, la documentació o informació que ha d'incloure, tot i que cal tenir present que existeixen pronunciaments judicials segons els quals s'ha de fer una aplicació restrictiva de la previsió de l'article 70.4 de l'LPAC, en el sentit de limitar al màxim la informació que es considera auxiliar o de suport (Auto de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Suprem de 20 d'abril de 2017 recaiguda en el recurs número 458/2016)..

Ara bé, la resolució de la consulta que es planteja, no passa per la determinació del contingut de l'expedient administratiu, sinó per la delimitació de l'objecte del dret d'accés. I això tant respecte del dret d'accés reconegut a la legislació de protecció de dades com del dret d'accés reconegut a la legislació de transparència de la informació pública.

III

Per a la determinació de la informació que està sotmesa al dret d'accés dels interessats previst a l'article 15 del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD) caldrà estar a la regulació continguda a tal efecte en aquest RGPD i a la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD).

D'acord amb els seus articles 2 i 4.1, l'RGPD és aplicable a qualsevol tractament de dades personals enteses com qualsevol informació "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 nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".(Article 4.1 RGPD).

L'article 4.2) de l'RGPD considera tractament: "cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción".

Tal com estableix el considerant 15 de RGPDP "A fin de evitar que haya un grave riesgo de elusión, la protección de las personas físicas debe ser tecnológicamente neutra y no debe depender de las técnicas utilizadas. La protección de las personas físicas debe aplicarse al tratamiento automatizado de datos personales, así como a su tratamiento manual, cuando los datos personales figuren en un fichero o estén destinados a ser incluidos en él."

És a dir, la normativa de protecció de dades resulta aplicable a qualsevol informació que contingui dades personals relatives a una persona física identificada o identificable independentment de la tecnologia utilitzada per a la seva gestió, del suport que contingui aquesta informació i del tractament del qual sigui objecte.

Pel que fa als drets que la normativa de protecció de dades reconeix als interessats, l'article 12 de l'RGPD estableix:

"1. El responsable del tratamiento tomará las medidas oportunas para facilitar al interesado toda información indicada en los artículos 13 y 14, así como cualquier comunicación con arreglo a los artículos 15 a 22 y 34 relativa al tratamiento, en forma concisa, transparente, inteligible y de fácil acceso, con un lenguaje claro y sencillo, en particular cualquier información dirigida específicamente a un niño. La información será facilitada por escrito o por otros medios, inclusive, si procede, por medios electrónicos. Cuando lo solicite el interesado, la información podrá facilitarse verbalmente siempre que se demuestre la identidad del interesado por otros medios.

2. El responsable del tratamiento facilitará al interesado el ejercicio de sus derechos en virtud de los artículos 15 a 22. En los casos a que se refiere el artículo 11, apartado 2, el responsable no se negará a actuar a petición del interesado con el fin de ejercer sus derechos en virtud de los artículos 15 a 22, salvo que pueda demostrar que no está en condiciones de identificar al interesado.

3. El responsable del tratamiento facilitará al interesado información relativa a sus actuaciones sobre la base de una solicitud con arreglo a los artículos 15 a 22, y, en cualquier caso, en el plazo de un mes a partir de la recepción de la solicitud. Dicho plazo podrá prorrogarse otros dos meses en caso necesario, teniendo en cuenta la complejidad y el número de solicitudes.

El responsable informará al interesado de cualquiera de dichas prórrogas en el plazo de un mes a partir de la recepción de la solicitud, indicando los motivos de la dilación. Cuando el interesado presente la solicitud por medios electrónicos, la información se facilitará por medios electrónicos cuando sea posible, a menos que el interesado solicite que se facilite de otro modo.

(...)

En concret l'article 15 de RGPD regula el dret d'accés dels interessat en els termes següents:

“1. El interesado tendrá derecho a obtener del responsable del tratamiento confirmación de si se están tratando o no datos personales que le conciernen y, en tal caso, derecho de acceso a los datos personales y a la siguiente información:

a) los fines del tratamiento;

b) las categorías de datos personales de que se trate;

c) los destinatarios o las categorías de destinatarios a los que se comunicaron o serán comunicados los datos personales, en particular destinatarios en terceros u organizaciones internacionales;

d) de ser posible, el plazo previsto de conservación de los datos personales o, de no ser posible, los criterios utilizados para determinar este plazo;

e) la existencia del derecho a solicitar del responsable la rectificación o supresión de datos personales o la limitación del tratamiento de datos personales relativos al interesado, o a oponerse a dicho tratamiento;

f) el derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control;

g) cuando los datos personales no se hayan obtenido del interesado, cualquier información disponible sobre su origen;

h) la existencia de decisiones automatizadas, incluida la elaboración de perfiles, a que se refiere el artículo 22, apartados 1 y 4, y, al menos en tales casos, información significativa sobre la lógica aplicada, así como la importancia y las consecuencias previstas de dicho tratamiento para el interesado.

2. Cuando se transfieran datos personales a un tercer país o a una organización internacional, el interesado tendrá derecho a ser informado de las garantías adecuadas en virtud del artículo 46 relativas a la transferencia.

3. El responsable del tratamiento facilitará una copia de los datos personales objeto de tratamiento. El responsable podrá percibir por cualquier otra copia solicitada por el interesado un canon razonable basado en los costes administrativos. Cuando el interesado presente la solicitud por medios electrónicos, y a menos que este solicite que se facilite de otro modo, la información se facilitará en un formato electrónico de uso común.

4. El derecho a obtener copia mencionado en el apartado 3 no afectará negativamente a los derechos y libertades de otros.”

En aquest sentit, el considerant 63 de l'RGPD especifica:

“Los interesados deben tener derecho a acceder a los datos personales recogidos que le conciernan y a ejercer dicho derecho con facilidad y a intervalos razonables, con el fin de conocer y verificar la licitud del tratamiento. Ello incluye el derecho de los interesados a acceder a datos relativos a la salud, por ejemplo los datos de sus historias clínicas que contengan información como diagnósticos, resultados de exámenes, evaluaciones de facultativos y cualesquiera tratamientos o intervenciones practicadas. Todo interesado debe, por tanto, tener el derecho a conocer y a que se le comuniquen, en particular, los fines para los que se tratan los datos personales, su plazo de tratamiento, sus destinatarios, la lógica implícita en todo tratamiento automático de datos personales y, por lo menos cuando se base en la elaboración de perfiles, las consecuencias de dicho tratamiento. Si es posible, el responsable del tratamiento debe estar facultado para facilitar acceso remoto a un sistema seguro que ofrezca al interesado un acceso directo a sus datos personales. Este derecho no debe afectar negativamente a los derechos y libertades de terceros, incluidos los secretos comerciales o la propiedad intelectual y, en particular, los derechos de propiedad intelectual que protegen programas informáticos. No obstante, estas consideraciones no deben tener como resultado la negativa a prestar toda la información al interesado. Si trata una gran cantidad de información relativa al interesado, el responsable del tratamiento debe estar facultado para solicitar que, antes de facilitarse la información, el interesado especifique la información o actividades de tratamiento a que se refiere la solicitud.”

Així doncs, d'acord amb la normativa de protecció de dades, qualsevol interessat pot exercir el dret a què fa referència l'article 15 de l'RGPD per tal que el responsable del tractament l'informi de si s'estan tractant les seves dades personals i, en cas afirmatiu, de les dades que estan sent objecte de tractament, així com la resta d'informació que especifica aquest article (les finalitats, les categories de dades, els destinataris als quals es comunicaran, el termini previst de conservació de les dades, els drets relatius a la protecció de les seves dades que pot exercir, quan s'escaigui la informació sobre l'origen de les dades, sobre l'existència de decisions automatitzades i les garanties en cas de transferències internacionals).

Es tracta d'un dret molt ampli en la mesura que els conceptes de dades personals i de tractament també són molt amplis, de tal manera que en general es reconeix un dret d'accés a totes les dades que el responsable estigui tractant respecte d'un interessat amb independència dels mitjans, formats i suports en els que son tractades amb les limitacions que es puguin derivar de l'existència de drets de terceres persones (art. 15.4 de l'RGPD) i, eventualment de les excepcions que puguin derivar-se de normes amb rang de llei d'acord amb l'article 23 RGPD.

A més, aquest dret abasta la possibilitat d'obtenir una còpia de les dades personals objecte del tractament (article 15.3 RGPD).

D'acord amb el que s'ha exposat, pel que fa als expedients de serveis socials, el dret d'accés d'un interessat a les seves dades personals comportarà l'obligació de l'ajuntament d'informar-lo respecte a si les seves dades estan sent objecte de tractament i a facilitar-li, a més, la resta d'informació a que fa referència l'article 15.1 de RGPD i, si escau, la còpia de les dades personals que estan essent objecte de tractament, independentment del suport i del format d'aquesta informació, respectant els drets i les llibertats de tercers.

La consulta fa referència expressa a les observacions i els comentaris dels professionals o el resultat de les entrevistes que poden haver estat recollits en l'aplicatiu Hestia, i al dubte de si

aquesta informació ha d'estar inclosa dintre de la que cal facilitar a l'interessat. Respecte d'aquesta qüestió cal tenir en consideració que, en la mesura que les observacions i comentaris facin referència a una persona física identificada o identificable es consideren dades personals de l'interessat.

Per tal de determinar si aquesta informació pot ser objecte d'accés per part de l'interessat cal tenir en consideració, a més de les dades de terceres persones que hi puguin constar, el que estableixi la normativa específica a tal efecte.

Resulta interessant en aquest punt distingir entre les observacions i comentaris dels professionals incorporades a l'expedient, de la informació que hi pugui constar resultat de les entrevistes amb tercers persones que hagin pogut facilitar informació respecte de l'interessat.

Pel que fa a les observacions i comentaris dels professionals, l'article 10 de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, preveu que *"en l'àmbit dels serveis socials totes les persones tenen dret a reclamar i a rebre informació veraç sobre els serveis"* i, en concret la lletra b) preveu el dret a:

"d) Accedir a llurs expedients individuals, en tot el que no vulneri el dret a la intimitat de terceres persones, i obtenir-ne còpies, d'acord amb el que estableixen les lleis. Aquest dret no inclou, tanmateix, l'accés a les anotacions que el personal professional haqi fet en l'expedient."

Òbviament no qualsevol anotació pot ser inclosa en aquesta excepció. Una interpretació àmplia d'aquest concepte portaria a deixar buit de contingut el dret d'accés. Per això només s'hi poden considerar incloses aquelles anotacions la revelació de les quals pugui acabar perjudicant l'objectiu del servei prestat i, en definitiva l'interès de la mateixa persona afectada. A aquests efectes, sempre que sigui possible caldrà tenir en compte l'opinió dels professionals autors de les anotacions per poder fer aquesta valoració.

Per tant, en la mesura que la normativa sectorial preveu una restricció a l'accés a les anotacions del personal professional contingudes en els expedients caldrà limitar l'accés a aquesta informació independentment del format en la qual estigui continguda.

Pel que fa a la informació de terceres persones que puguin constar en els expedients a què fa referència cal tenir en compte, d'entrada que el mateix article 15.4 RGPD estableix que *"El derecho a obtener copia mencionado en el apartado 3 no afectará negativamente a los derechos y libertades de otros."* I en aquest mateix sentit, fer menció que l'article 10.d) de la Llei 12/2007 reconeix el dret de les persones usuàries dels serveis socials a *"accedir a llurs expedients individuals, en tot el que no vulneri el dret a la intimitat de terceres persones, i obtenir-ne còpies, d'acord amb el que estableixen les lleis."*

Per tant, si la informació de terceres persones que consta a l'expedient incorpora dades que fan referència a la intimitat de terceres persones, caldrà limitar-ne l'accés. Això sens perjudici de poder aplicar, si escau, altres limitacions, d'acord amb els articles 15.4 i 23 de l'RGPD als quals s'ha fet referència.

Davant d'una petició d'accés a un expedient que contingui dades no només del propi interessat sinó de terceres persones, que en molts casos poden formar part d'una mateixa unitat familiar,

caldrà fer en cada cas una ponderació entre el dret de l'interessat a accedir a aquesta informació i el dret de les terceres persones a la protecció de les seves dades personals.

Al marge d'això, cal tenir en compte que l'article 15.1.g) de l'RGPD, inclou dins del dret d'accés el dret a conèixer qualsevol informació disponible sobre l'origen de les dades que l'afecten. Això podria incloure la identificació de la persona que ha aportat la informació que està essent objecte de tractament,

Tot això, llevat que hi concorri algun element que, en funció de la situació personal d'aquestes persones hagi de comportar una limitació d'aquest accés. Seria el cas, per exemple, del que preveu l'article 100.2 de la Llei 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, segons el qual l'Administració ha de garantir la confidencialitat de la identitat de la persona que porta a terme la comunicació d'una situació de risc o desemparament en què es troba un infant o adolescent. També seria el cas, per exemple, de situacions de violència de gènere o altres en les quals revelar l'origen de la informació pogués produir un perjudici a aquestes persones.

La consulta posa de manifest que *"la petició d'accés en aquests casos sol ser d'una persona de la unitat familiar, al ser expedients familiars, i això implica accés a dades d'altres membres"*.

Aquesta Autoritat ha tingut ocasió d'analitzar amb anterioritat l'accés a la informació continguda en un expedient de serveis socials per part d'un dels integrants d'una unitat familiar al dictamen CNS 44/2021 que es pot consultar al web de l'APDCTA www.apdcat.cat.

En concret tal com s'analitza en el dictamen esmentat, determinada informació de terceres persones integrants d'una mateixa unitat familiar pot ser objecte d'accés. Així, en relació amb la informació relativa als fills menors d'edat no emancipats, el progenitor, sempre que no estigui privat de la potestat parental, en la mesura que exerceix la representació legal dels seus fills menors ha de poder exercir els drets d'autodeterminació informativa en nom i representació dels fills menors de catorze anys i, en conseqüència accedir als expedients de serveis socials pel que fa a la seva informació. Així mateix, (amb matisacions en els casos que els serveis socials consideren que hi ha un conflicte entre els progenitors i el propi menor), el progenitor també podrà accedir a la informació que contingui dades dels seus fills menors d'edat però majors de catorze anys.

IV

Pel que fa al dret d'accés regulat a la legislació de transparència, aquesta legislació, a partir de la definició de què cal entendre per informació pública, posa de manifest que el dret d'accés a la informació pública inclou qualsevol forma o suport en que aquesta informació s'hagi elaborat o es conservi. Així, la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC), defineix la informació pública com *"la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats"* (article 2.b LTC) i preveu que *"El dret d'accés a la informació pública inclou qualsevol forma o suport en què aquesta informació hagi estat elaborada o en què es conservi"*. (article 19.1 LTC). En el mateix sentit l'article 13 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública

i bon govern estableix que “*se entiende por información pública 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.*”

Cal apuntar també, que l'article 29.a) de LTC estableix com un dels motius d'inadmissió de les sol·licituds d'accés a la informació pública que la petició sigui respecte de “*notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic*”. Així mateix l'article 18.b) de LT estableix aquest motiu d'inadmissió de les sol·licituds quan aquestes vinguin “*Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas*”.

En qualsevol cas, no correspon a aquesta Autoritat determinar quina documentació ha d'incloure la informació inclosa en el dret d'accés a la informació pública, sens perjudici de recordar que l'aplicació de la causa d'inadmissió de les sol·licituds prevista a l'article 29.a) LTC, així com la resta de causes d'inadmissió i els límits a l'accés a la informació, tal com estableix la pròpia llei de transparència i els criteris de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) s'han d'aplicar de manera restrictiva i amb una anàlisi cas a cas.

En qualsevol cas, i pel que afecta a aquesta Autoritat, sí que cal aclarir que amb independència que la informació personal formi part d'un expedient o no, en la mesura que es tracti d'informació personal en els termes que ja s'han apuntat més amunt), li serien d'aplicació els límits previstos als articles 23 i 24 de l'LTC.

Conclusions

La normativa de protecció de dades personals i, en conseqüència, els límits previstos als articles 23 i 24 de l'LTC és aplicable a qualsevol dada personal en poder de l'Ajuntament, amb independència que formi part d'un expedient administratiu o no.

El dret d'accés reconegut a la normativa de protecció de dades, inclou el dret a ser informat respecte a si s'estan tractant les seves dades personals i, en cas afirmatiu, rebre informació dels aspectes a què fa referència l'article 15 de l'RGPD (les finalitats, les categories de dades, els destinataris als quals es comunicaran, el termini previst de conservació de les dades, els drets relatius a la protecció de les seves dades que pot exercir, quan s'escaigui la informació sobre l'origen de les dades, sobre l'existència de decisions automatitzades i les garanties en cas de transferències internacionals) i, si escau el dret a obtenir-ne una còpia.

D'aquesta informació cal ometre les anotacions que el personal professional hagi fet a l'expedient la revelació de les quals pugui ser perjudicial per a l'atenció de la persona usuària del servei o aquelles altres dades que puguin afectar negativament els drets i llibertats d'altres, o algun dels límits establerts a partir del que estableix l'article 23 RGPD.

Barcelona, 12 de gener de 2022