

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació contra l'estimació parcial pel Servei Català de la Salut d'una sol·licitud d'accés al nombre de professionals sanitaris que han exercit l'objecció de consciència a la interrupció voluntària de l'embaràs

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, presentada en relació amb l'estimació parcial pel Servei Català de la Salut d'una sol·licitud d'accés a la informació relativa al nombre de professionals sanitaris que han exercit l'objecció de consciència en matèria d'interrupció voluntària de l'embaràs.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient de la reclamació presentada, d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'informa del següent:

Antecedents

1. En data 29 de novembre de 2020, es presenta una petició davant el Servei Català de la Salut (en endavant, SCS) en la qual se sol·licita, per una banda, *“la relació dels professionals sanitaris que hagin manifestat objecció de consciència a la interrupció de l'embaràs, distribuïts per àrees bàsiques de salut i que hagin estat en exercici durant els anys 2015-2020. Per cada any i àrea bàsica es demana nombre de sanitaris que han manifestat l'objecció i quina categoria tenen (metge, personal d'infermeria...)”*.

Per altra banda, també se sol·licita *“[...] per cada àrea bàsica de salut i any, [...] el nombre de personal sanitari implicat directament en la interrupció voluntària de l'embaràs. L'objectiu final és saber quin nombre de personal sanitari implicat en processos d'interrupció de l'embaràs ha manifestat objecció de consciència en cada àrea bàsica de salut, i quin percentatge representa respecte el total”*.

El sol·licitant manifesta que el motiu de la sol·licitud és *“elaboració de contingut periodístic”*.

2. En data 22 de desembre de 2020, l'SCS resol estimar parcialment la sol·licitud d'accés a la informació pública. En concret, estima l'accés a les dades relatives al nombre de professionals implicats directament en la interrupció voluntària de l'embaràs, però no respecte als que han manifestat l'objecció de consciència, ja que *“[...] no es disposa d'una relació dels professionals que es declaren objectors”*.

En particular, l'SCS manifesta que si bé la Llei Orgànica 2/2010, de 3 de març, de salut sexual i reproductiva i de la interrupció voluntària de l'embaràs, reconeix el dret a l'objecció de consciència dels professionals de la salut directament implicats, i la necessitat que aquesta decisió sigui coneguda pels centres afectats de manera anticipada i per escrit, la normativa no recull *“l'obligatorietat de disposar d'un registre de professionals objectors per aquesta prestació”*.

3. En data 19 de gener de 2021, el sol·licitant presenta reclamació davant la GAIP en la qual considera que la sol·licitud hauria d'haver-se estimat íntegrament per les raons següents:

“[...] el Servei Català de la Salut o per extensió la Generalitat de Catalunya, com a administració pública amb competències sobre Salut, disposa de la informació sobre quins professionals sanitaris adscrits al sector públic han comunicat a l'administració el seu dret a l'objecció de consciència en matèria d'interrupció voluntària de l'embràs. El fet que aquesta informació no estigui sistematitzada o inclosa en un registre no hauria de ser impediment perquè fos facilitada davant d'una petició de dret d'accés a la informació pública.

“[...] Tanmateix, cal recordar que la petició de dret d'accés no sol·licita en cap cas les dades personals sobre qui són els professionals sanitaris que han manifestat objecció de consciència. L'únic objectiu de la petició és obtenir una relació dels professionals que ho han fet, distribuïts per àrees bàsiques de salut. En cap cas se sol·licita cap dada personal de cap tipus.

“[...] La present petició forma part d'un procés d'elaboració d'un reportatge periodístic sobre el dret de les dones a la interrupció voluntària de l'embràs a Catalunya [...]”

4. En data 26 de gener de 2021, la GAIP tramet la reclamació a l'SCS, requerint-li un informe que exposi els antecedents de fet i fonamenti el seu posicionament en relació amb la reclamació, així com l'expedient complet i, si escau, concreti les terceres persones que resultin afectades per l'accés reclamat.

5. En data 11 de febrer de 2021, l'SCS remet un informe jurídic en el qual reproduïx les manifestacions que varen ser comunicades a la persona reclamant en data 22 de desembre de 2020 i afegeix que l'estimació parcial de la sol·licitud es va dur a terme atenent les explicacions que li va proporcionar la unitat responsable de la informació.

Tanmateix informa que *“la mateixa unitat responsable va sol·licitar igualment la informació als centres del SISCAT amb servei de ginecologia i obstetrícia, -unitats d'atenció a la salut sexual i reproductiva (ASSIR) i centres hospitalaris-, el nombre de professionals obstetra-ginecòlegs implicats directament en la interrupció voluntària de l'embaràs i també el nombre dels que han manifestat la seva objecció de consciència per a la realització de la IVE per si disposaven d'aquesta informació atès que, com ja s'ha fet esment, el Catsalut no disposa d'aquesta informació centralitzada.*

Així, amb data 29 de gener es va lliurar la següent documentació (excel adjunt) en la qual s'informava:

- Anys del 2015 al 2020*
- Per província i tipus de servei (hospitals o ASSIR)*
- Nombre total de professionals d'obstetrícia i ginecologia*
- Nombre d'objectors de consciència per l'article 14 (voluntat de la dona)*
- Nombre d'objectors per qualsevol altre causa (mèdica, perill vida, etc.)*

Recollint aproximadament informació del 80% del total dels ASSIR i dels centres hospitalaris de Catalunya amb serveis d'obstetrícia i ginecologia.

Igualment se li informava (annex 611) el motiu de l'agregació de la informació:

“L'agregació de les dades ve determinada en aplicació del Reglament general de protecció de dades que regula les anomenades categories especials de dades, entre les quals hi ha les dades relatives a la salut, i amb la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades generals i garantia dels drets digitals i dels reglaments que la desenvolupen, amb l'objectiu de garantir la protecció de dades per evitar la identificació indirecta de les persones físiques objecte de la sol·licitud.”

6. En data 12 de febrer de 2021, la GAIP adreça una sol·licitud d'informe a aquesta Autoritat, d'acord amb el que preveu l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

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 sobre una persona física identificada o identificable, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona (art. 4.1 del Reglament 2016/679, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades, en endavant RGPD).

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades personals 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 personals.

II

D'entrada, i a partir de la informació que consta a l'expedient, es considera necessari fer un incís en el fet que si bé la persona reclamant al·ludeix diverses vegades a què la petició d'accés es dirigeix a “[...] *obtenir una relació dels professionals sanitaris que hagin manifestat objecció de consciència a la interrupció voluntària de l'embaràs*”, termes a partir dels quals es podria deduir que pretén conèixer les dades identificatives dels afectats per la sol·licitud, és important també tenir present les matisacions que posteriorment introdueix per aclarir que la seva pretensió és la de conèixer el nombre total de professionals sanitaris implicats directament en la interrupció voluntària de l'embaràs, i respecte d'aquests, quins haurien al·legat objecció de consciència.

Tenint en compte això, l'anàlisi de la reclamació presentada davant la GAIP es durà a terme en relació amb la pretensió d'accés a la informació relativa al nombre dels professionals sanitaris, i no a la seva identificació.

L'article 4.1 de l'RGPD considera “*«datos personales»: toda 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 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*”

En el cas que ens ocupa sembla clar que conèixer el nombre de professionals sanitaris que resten implicats directament en la interrupció voluntària de l'embaràs, així com els que haurien exercit l'objecció de consciència, no és informació la qual per si mateixa permeti identificar-los o fer-los identificables.

Ara bé, la persona reclamant sol·licita que la informació sigui facilitada de manera segmentada per cada any (entre el 2015 i 2020, ambdós inclosos), àrea bàsica i, pel que fa als professionals sanitaris que haurien exercit l'objecció de consciència, la categoria professional.

Prenent en consideració que la sol·licitud no es limita únicament al nombre de professionals implicats directament en la interrupció voluntària de l'embaràs, i en relació amb aquests, els que haurien exercit l'objecció de consciència, cal analitzar en quina mesura disposar de la informació segmentada per anys, àrea bàsica i categoria professional podria fer identificables els professionals sanitaris afectats per la sol·licitud d'accés i, en conseqüència, si és d'aplicació la normativa de protecció de dades.

El considerant 26 de l'RGPD, en relació amb l'article 4.1, disposa que per determinar si una persona física és identificable “[...] *deben tenerse en cuenta todos los medios, como la*

*singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una **probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos.** Por lo tanto los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación”.*

En el cas que ens ocupa, si bé és clar que disposar únicament del nombre de professionals sanitaris i el nombre d'objectors no permetria identificar directament les persones afectades per la sol·licitud, si s'afegeix la segmentació per àrea bàsica i les categories professionals d'aquells que han exercit l'objecció de consciència, conèixer simultàniament tota aquesta informació pot determinar un risc raonable d'identificació dels professionals sanitaris.

Això serà així, per exemple, en els casos en que un determinat dispositiu sanitari d'atenció a l'IVE estigui constituït per un petit nombre de professionals, o fins i tot essent d'un nombre més elevat, tots els membres que l'integren hagi exercit aquesta opció. En aquests casos, a partir de les dades a les quals es pretén accedir, així com altres a les quals pugui raonablement accedir poden ser fàcilment identificables els professionals que han exercit l'objecció de consciència o, en sentit contrari, qui no l'ha exercit. En efecte, això serà encara més evident en els casos en què consti que en un determinat dispositiu sanitari tots els professionals sanitaris han exercit l'objecció de consciència, o bé si aquesta dada afecta a un determinat grup professional.

Per aquest motiu, en el cas que ens ocupa, la normativa de protecció de dades serà plenament aplicable en la mesura que la persona reclamant pot arribar a identificar totalment o parcialment de manera raonable els professionals implicats directament en la prestació sanitària relativa a la interrupció voluntària de l'embaràs.

III

Essent d'aplicació la normativa de protecció de dades, cal tenir en compte que l'article 4.2) de l'RGPD, en relació amb els articles 2.1 i 4.1), preveu és d'aplicació a *“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”.*

L'article 5.1.a) de l'RGPD preveu que qualsevol tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat i, en aquest sentit, l'RGPD estableix la necessitat de concórrer en alguna de les bases jurídiques de l'article 6.1, entre les quals l'apartat c) preveu el supòsit que el tractament *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”.*

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en aquesta base quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que *“los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento”*.

D'acord amb l'anàlisi duta a terme prèviament, la regulació i garantia de l'accés públic a documents oficials en poder de les autoritats públiques o organisme públic es regula al nostre ordenament jurídic a l'LTC, la qual reconeix a les persones el dret d'accés a la informació pública, entenent-se com a tal *“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 d'acord amb el que estableix aquesta llei”* (article 2.b) i 18 LTC). En termes similars es pronuncia la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LT), en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

En el cas que ens ocupa, atesa la documentació a la qual pretén accedir la persona reclamant, relativa al nombre total de professionals sanitaris que han estat implicats directament en la prestació assistencial relativa a les interrupcions voluntàries d'embaràs, així com els que haurien manifestat l'objecció de consciència, es pot concloure que aquesta informació ha de ser considerada com a pública als efectes de l'article 2.b de l'LTC i sotmesa al dret d'accés (article 18 LTC) en ser documentació que està en possessió de l'SCS. Cal fer avinent, però, que aquest dret d'accés no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis, com és el cas dels límits dels articles 23 i 24 de l'LTC pel que fa a les dades personals.

IV

Des del punt de vista de la protecció de dades personals, el fet que la persona reclamant pugui conèixer la identitat dels professionals sanitaris afectats, encara que sigui de manera indirecta, i també el coneixement que en pugui tenir qualsevol tercer que pugui tenir accés a la informació que publiqui – cal recordar que l'objectiu és l'elaboració d'un reportatge periodístic sobre el dret de les dones a la interrupció voluntària de l'embaràs-, és especialment rellevant quan es relaciona amb l'exercici de l'objecció de consciència.

L'exercici de l'objecció de consciència en matèria de la interrupció voluntària de l'embaràs per part dels professionals sanitaris que estan directament implicats en aquesta tipologia de prestació assistencial es reconeix a l'article 19.2 de la Llei orgànica 2/2010, de 3 de març, de salut sexual i reproductiva i de la interrupció voluntària de l'embaràs. Aquest article regula aquest dret en els següents termes:

“Los profesionales sanitarios directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo tendrán el derecho de ejercer la objeción de conciencia sin que el acceso y la calidad asistencial de la prestación puedan resultar menoscabadas por el ejercicio de la objeción de conciencia. El rechazo o la negativa a realizar la intervención de interrupción del embarazo por razones de conciencia es una decisión siempre individual del personal sanitario directamente implicado en la realización de la interrupción voluntaria del embarazo, que debe manifestarse anticipadamente y por escrito. [...]”

L'apel·lació a motius de consciència per a fer l'objecció ens situa en el marc de la ideologia, les creences o les conviccions religioses o filosòfiques de les persones. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional (Ple), en la sentència 53/1985, d'11 d'abril, es va pronunciar en relació amb el recurs previ d'inconstitucionalitat presentat contra determinats aspectes del projecte de llei orgànica de reforma de l'article 417 bis del Codi penal, segons el text aprovat pel Senat en la sessió plenària del 30 de novembre de 1983, i en relació amb la despenalització de l'avortament, va establir el següent: *“[...] cabe señalar, por lo que se refiere al derecho a la objeción de conciencia, que existe y puede ser ejercido con independencia de que se haya dictado o no tal regulación. La objeción de conciencia **forma parte del contenido del derecho fundamental a la libertad ideológica y religiosa reconocido en el artículo 16.1 de la Constitución** y, como ha indicado este Tribunal en diversas ocasiones, la Constitución es directamente aplicable, especialmente en materia de derechos fundamentales.”*

Per tant, en la mesura que l'objecció de consciència està vinculada amb la ideologia, religió o creences del professional sanitari, la pretensió d'accés de la persona reclamant ha de ser analitzada des del punt de vista de l'article 23 de l'LTC, el qual preveu que *“Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la **ideologia**, l'**afiliació sindical**, la **religió**, les **creences**, l'**origen racial**, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud.”*

D'acord amb aquesta previsió, i en relació amb el cas que ens ocupa, la sol·licitud d'accés la qual pretengui accedir a les dades personals dels professionals sanitaris que hagin exercit l'objecció de consciència, sigui perquè se sol·liciten dades que permetrien identificar-los de manera directa (per exemple, en els casos en què, a més, se sol·licitin dades identificatives), o sigui perquè, com és el cas que ens ocupa, a partir de la informació es poguessin identificar indirectament a tots o bé a una part dels professionals, l'article 23 de l'LTC exclou el seu accés i per tant la sol·licitud ha de ser denegada.

No obstant això, cal tenir present la previsió de l'article 25.1 de l'LTC pel qual *“si és aplicable algun dels límits d'accés a la informació pública [...] la denegació d'accés només afecta la part corresponent de la documentació, i s'ha d'autoritzar l'accés restringit a la resta de les dades”*. En termes similars es pronuncia l'article 68.2 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, pel qual *“s'ha de donar accés parcial a la informació que no quedi afectada per la restricció sempre que no reveli la informació que ha estat ocultada legalment.[...]”*

D'acord amb el que preveu el Dictamen 05/2014 sobre tècniques d'anonimització del Grup de Treball sobre Protecció de Dades de l'article 29, l'agregació és una tècnica d'anonimització que

ha d'impedir “[...] que un interesado sea singularizado cuando se le agrupa junto con, al menos, un número k de personas. Para lograrlo, los valores de los atributos se generalizan hasta el punto de que todas las personas acaban compartiendo el mismo valor. Por ejemplo, al reducir la granularidad de un lugar (de ciudad o región), muchos interesados compartirán esos valores [...]”.

Traslladat al cas que ens ocupa, i atès que, pel que es desprèn de l'informe remès a la GAIP en data 11 de febrer de 2021 pel SCS, facilitar la informació a nivell d'àrees bàsiques permetria en determinats casos la identificació indirecta de les persones afectades, per fer efectiu l'exercici del dret d'accés a la informació pública i garantir la protecció de les dades de les persones afectades, es valora positivament el plantejament que es posa de manifest a l'esmentat informe remès a la GAIP, en el qual l'SCS informa que ja hauria comunicat a la persona reclamant part de la informació, però havent agregat la informació a nivell provincial. Això sempre que la comunicació de la informació segmentada per província, en lloc de per àrees bàsiques, garanteixi la no identificació de les persones afectades.

Conclusió

Atès que la informació sol·licitada afecta l'àmbit de la ideologia, les creences, religió o conviccions filosòfiques de les persones, no es pot facilitar informació que identifiqui directament les persones afectades, ni tampoc el nombre de personal afectat en un nivell d'agregació que permeti identificar la seva opció ideològica pel que fa a l'objecció de consciència.

Barcelona, 25 de febrer de 2021