

CNS 58/2021

**Dictamen en relación a la consulta formulada por el delegado de protección de datos de un ayuntamiento sobre el acceso a un expediente de servicios sociales**

#### **Antecedentes**

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos una consulta formulada por el delegado de protección de datos de un ayuntamiento sobre los datos a facilitar ante una petición de acceso a un expediente de servicios sociales.

El delegado de protección de datos expone que ante una petición de acceso a un expediente de servicios sociales se le plantea la duda de si resulta de aplicación lo que prevé el artículo 70.4 de la LPAC que establece que no forma 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, borradoras, opiniones, resumen, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas” y, por tanto, no deben incluir las anotaciones y datos de la Hestia, o deben aplicar lo que establece la LTC que en su artículo 19 establece que “El derecho de 'acceso a la información pública incluye cualquier forma o soporte en que esta información haya sido elaborada o en la que se conserve”.

En este contexto el DPD plantea: “si fuera el segundo caso, deberían pues incluirse las anotaciones y transcripciones de entrevistas, aunque no sean informes técnicos como tales, a la relación de la documentación contenida en el expediente ¿de Servicios Sociales? Hay que indicar que la aplicación de criterios de eliminación los asociamos a las tablas de evaluación documental, y esto puede ser determinante a la hora de eliminar, puesto que si las consideramos anotaciones accesorias, se podr

Finalmente centra la consulta en determinar si “el acceso es sobre el expediente o sobre los datos” que fundamenta en las siguientes cuestiones: “en el caso de un acceso a los propios datos (vía derechos ARSOLP del RGPD) como un acceso a los datos por parte de un tercero (que podría venir vía LTC), y sin perjuicio de la anonimización requerida en cada caso. Hay que considerar que la petición de acceso en estos casos suele ser de una persona de la unidad familiar, al ser expedientes familiares, lo que implica acceso a datos de otros miembros, sobre los que es evidente que es nec

Analizada la consulta que no se acompaña de otra documentación, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente dictamen:

#### **Fundamentos Jurídicos**

(...)

## II

El Delegado de protección de datos del Ayuntamiento plantea la duda de la normativa aplicable para determinar el objeto del acceso frente a una petición de acceso a un expediente de servicios sociales de una persona o familia. Estos expedientes, de acuerdo con la información aportada en la consulta, se gestionan con el soporte del aplicativo Hestia, en el que se recogen, anotaciones y observaciones de los técnicos y a raíz del resultado de las entrevistas con las personas afectadas.

Tal y como el delegado de protección de datos expone en su escrito, la determinación de la información que forma parte de los expedientes administrativos, desde el punto de vista de la normativa de procedimiento administrativo, viene delimitada por el artículo 70 de la Ley 39/ 2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, que establece:

“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, archivos y bases de datos informáticas, notas, borradoras, opiniones, resumen, 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 corresponde a esta Autoridad pronunciarse sobre la información que debe formar parte de los expedientes administrativos, puesto que es la administración pública competente quien determina, de acuerdo con las normas de procedimiento administrativo y sectoriales que resulten aplicables, la documentación o información que debe incluir, aunque hay que tener presente que existen pronunciamientos judiciales según los cuales debe realizarse una aplicación restrictiva de la previsión del artículo 70.4 de la LPAC, en el sentido de limitar al máximo la información que se considera auxiliar o de apoyo (Auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2017 recaída en el recurso número 458/2016).

Ahora bien, la resolución de la consulta que se plantea no pasa por la determinación del contenido del expediente administrativo, sino por la delimitación del objeto del derecho de acceso. Y ello tanto respecto al derecho de acceso reconocido a la legislación de protección de datos como al derecho de acceso reconocido a la legislación de transparencia de la información pública.

## III

Para la determinación de la información que está sometida al derecho de acceso de los interesados previsto en el artículo 15 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD) habrá que estar en la regulación contenida a tal efecto en este RGPD y en la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

De acuerdo con sus artículos 2 y 4.1, el RGPD es de aplicación a cualquier tratamiento de datos personales entendidos como 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 en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.( Artículo 4.1 RGPD).

El artículo 4.2) del RGPD considera tratamiento: 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 y como establece el considerante 15 de RGPD “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 al tratamiento manual, cuando los datos personales figuren en un archivo o estén destinados a ser incluidos en él.”.

Es decir, la normativa de protección de datos resulta aplicable a cualquier información que contenga datos personales relativos a una persona física identificada o identificable independientemente de la tecnología utilizada para su gestión, del soporte que contenga esta información y de cuyo tratamiento sea objeto.

En cuanto a los derechos que la normativa de protección de datos reconoce a los interesados, el artículo 12 del RGPD establece:

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 conforme 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 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 en base a una solicitud conforme 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, salvo que el interesado solicite que se facilite de otro modo.

(...)

En concreto el artículo 15 de RGPD regula el derecho de acceso de los interesado en los siguientes términos:

“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 las datos personales ya 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 comunicaran o serán comunicados los datos personales, en particular destinatarios en terceros u organizaciones internacionales; d) de ser posible, el plazo previsto de conservación de las datos personales o, en su defecto, 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, oa oponerse a dicho tratamiento; f) el derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control; g) cuando las 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 consecuencias previstas de dicho tratamiento para el interesado.

2. Cuando se transfieran datos personales a un tercer país oa 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 las datos personales objeto de tratamiento. El responsable podrá percibir por cualquier otra copia solicitada por el interesado un cañón razonable basado en los costes administrativos. Cuando el interesado presente la solicitud por medios electrónicos, ya menos que éste 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 este sentido, el considerante 63 del RGPD especifica:

“Los interesados deben tener derecho a acceder a las datos personales recogidas que le conciernan ya ejercer dicho derecho con facilidad ya 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 las 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 ya que se le comuniquen, en particular, los fines para los que se tratan las datos personales, su plazo de tratamiento, sus destinatarios, la lógica implícita en todo tratamiento automático de datos personales y, al 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.”

Así pues, de acuerdo con la normativa de protección de datos, cualquier interesado puede ejercer el derecho a que se refiere el artículo 15 del RGPD para que el responsable del tratamiento le informe de si se están tratando sus datos personales y, en caso afirmativo, de los datos que están siendo objeto de tratamiento, así como el resto de información especificada en este artículo (las finalidades, las categorías de datos, los destinatarios a los que se comunicarán, el plazo previsto de conservación de los datos, los derechos relativos a la protección de sus datos que puede ejercer, cuando proceda la información sobre el origen de los datos, sobre la existencia de decisiones automatizadas y las garantías en caso de transferencias internacionales).

Se trata de un derecho muy amplio en la medida en que los conceptos de datos personales y de tratamiento también son muy amplios, de modo que en general se reconoce un derecho de acceso a todos los datos que el responsable esté tratando respecto a un interesado con independencia de los medios, formatos y soportes en los que son tratadas con las limitaciones que se puedan derivar de la existencia de derechos de terceras personas (art. 15.4 del RGPD) y, eventualmente de las excepciones que puedan derivarse de normas con rango de ley de acuerdo con el artículo 17.2 del RGPD.

Además, este derecho alcanza la posibilidad de obtener una copia de los datos personales objeto del tratamiento (artículo 15.3 RGPD).

De acuerdo con lo expuesto, en cuanto a los expedientes de servicios sociales, el derecho de acceso de un interesado a sus datos personales comportará la obligación del ayuntamiento de informarle respecto a si sus datos están siendo objeto de tratamiento ya facilitarle, además, el resto de información a que se refiere el artículo 15.1 de RGPD y, en su caso, la copia de los datos personales que están siendo objeto de tratamiento, independientemente del soporte y del formato de esta información, respetando los derechos y libertades de terceros.

La consulta hace referencia expresa a las observaciones y comentarios de los profesionales o el resultado de las entrevistas que pueden haber sido recogidos en el aplicativo Hestia, y la duda de si

esta información debe estar incluida dentro de la que se debe facilitar al interesado. Respecto a esta cuestión, hay que tener en consideración que, en la medida en que las observaciones y comentarios hagan referencia a una persona física identificada o identificable se consideran datos personales del interesado.

Con el fin de determinar si esta información puede ser objeto de acceso por parte del interesado es necesario tener en consideración, además de los datos de terceras personas que puedan constar, lo que establezca la normativa específica a tal efecto.

Resulta interesante en este punto distinguir entre las observaciones y comentarios de los profesionales incorporadas en el expediente, de la información que pueda constar en el resultado de las entrevistas con terceras personas que hayan podido facilitar información respecto del interesado.

En cuanto a las observaciones y comentarios de los profesionales, el artículo 10 de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, prevé que “en el ámbito de los servicios sociales todas las personas tienen derecho a reclamar ya recibir información veraz sobre los servicios” y, en concreto la letra b) prevea:

“d) Acceder a sus expedientes individuales, en todo lo que no vulnere el derecho a la intimidad de terceras personas, y obtener copias, de acuerdo con lo que establecen las leyes. Este derecho no incluye, sin embargo, el acceso a las anotaciones que el personal profesional haya realizado en el expediente”

Obviamente no cualquier anotación puede ser incluida en esa excepción. Una interpretación amplia de ese concepto llevaría a dejar vacío de contenido el derecho de acceso. Por ello sólo pueden considerarse incluidas aquellas anotaciones cuya revelación pueda acabar perjudicando el objetivo del servicio prestado y, en definitiva, el interés de la misma persona afectada. A estos efectos, siempre que sea posible deberá tenerse en cuenta la opinión de los profesionales autores de las anotaciones para poder realizar esta valoración.

Por tanto, en la medida en que la normativa sectorial prevé una restricción al acceso a las anotaciones del personal profesional contenidas en los expedientes deberá limitarse el acceso a esta información independientemente del formato en la que esté contenida.

En cuanto a la información de terceras personas que puedan constar en los expedientes a que se refiere hay que tener en cuenta, de entrada que el mismo artículo 15.4 RGPD establece que “El derecho a obtener copia mencionado en el apartado 3 no afectará negativamente a los derechos y libertades de otros.”. Y en este mismo sentido, hacer mención de que el artículo 10.d) de la Ley 12/2007 reconoce el derecho de las personas usuarias de los servicios sociales a “acceder a sus expedientes individuales, en todo lo que no vulnere el derecho a la intimidad de terceras personas, y obtener copias, de acuerdo con lo que establecen las leyes.”.

Por tanto, si la información de terceras personas que consta en el expediente incorpora datos que hacen referencia a la intimidad de terceras personas, será necesario limitar su acceso. Esto sin perjuicio de poder aplicar, en su caso, otras limitaciones, de acuerdo con los artículos 15.4 y 23 del RGPD a los que se ha hecho referencia.

Ante una petición de acceso a un expediente que contenga datos no sólo del propio interesado sino de terceras personas, que en muchos casos pueden formar parte de una misma unidad familiar,

habrá que realizar en cada caso una ponderación entre el derecho del interesado a acceder a esta información y el derecho de las terceras personas a la protección de sus datos personales.

Al margen de ello, debe tenerse en cuenta que el artículo 15.1.g) del RGPD, incluye dentro del derecho de acceso el derecho a conocer cualquier información disponible sobre el origen de los datos que le afectan. Esto podría incluir la identificación de la persona que ha aportado la información que está siendo objeto de tratamiento,

Todo ello, salvo que concurra algún elemento que, en función de la situación personal de estas personas tenga que comportar una limitación de este acceso. Sería el caso, por ejemplo, de lo previsto en el artículo 100.2 de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y oportunidades en la infancia y la adolescencia, según el cual la Administración debe garantizar la confidencialidad de la identidad de la persona que lleva a cabo la comunicación de una situación de riesgo o desamparo en la que se encuentra un niño o adolescente. También sería el caso, por ejemplo, de situaciones de violencia de género u otras en las que desvelar el origen de la información pudiera producir un perjuicio a estas personas.

La consulta pone de manifiesto que "la petición de acceso en estos casos suele ser de una persona de la unidad familiar, al ser expedientes familiares, lo que implica acceso a datos de otros miembros"

Esta Autoridad ha tenido ocasión de analizar con anterioridad el acceso a la información contenida en un expediente de servicios sociales por parte de uno de los integrantes de una unidad familiar en el dictamen CNS 44/2021 que se puede consultar en la [web del APDCTA www.apdcat.cat](http://www.apdcat.cat).

En concreto tal y como se analiza en el citado dictamen, determinada información de terceras personas integrantes de una misma unidad familiar puede ser objeto de acceso. Así, en relación con la información relativa a los hijos menores de edad no emancipados, el progenitor, siempre que no esté privado de la potestad parental, en la medida en que ejerce la representación legal de sus hijos menores debe poder ejercer los derechos de autodeterminación informativa en nombre y representación de los hijos menores de catorce años y, en consecuencia, acceder a los expedientes de servicios sociales en cuanto a su información. Asimismo, (con matizaciones en los casos que los servicios sociales consideran que existe un conflicto entre los progenitores y el propio menor), el progenitor también podrá acceder a la información que contenga datos de sus hijos menores de edad pero mayores de catorce años.

#### IV

En cuanto al derecho de acceso regulado a la legislación de transparencia, esta legislación, a partir de la definición de la que hay que entender por información pública, pone de manifiesto que el derecho de acceso a la información pública incluye cualquier forma o soporte en que esta información se haya elaborado o se conserve. Así, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC), define la información pública como "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" (artículo 2.b LTC) y prevé que "El derecho de acceso a la información pública incluye cualquier forma o soporte en el que esta información haya sido elaborada o en la que se conserve". (artículo 19.1 LTC). En el mismo sentido el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre,

y buen gobierno establece que “se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obran 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.”

Cabe apuntar también, que el artículo 29.a) de LTC establece como uno de los motivos de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública que la petición sea respecto de “notas, borradores, resúmenes, opiniones o cualquiera documento de trabajo interno sin relevancia o interés público”. Asimismo el artículo 18.b) de LT establece este motivo de inadmisión de las solicitudes cuando éstas vengan “Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradoras, opiniones, resumen, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”.

En cualquier caso, no corresponde a esta Autoridad determinar qué documentación debe incluir la información incluida en el derecho de acceso a la información pública, sin perjuicio de recordar que la aplicación de la causa de inadmisión de las solicitudes prevista en el artículo 29.a) LTC, así como el resto de causas de inadmisión y los límites al acceso a la información, tal y como establece la propia ley de transparencia y los criterios de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) deben aplicarse de forma restrictiva y con un análisis caso a caso.

En cualquier caso, y por lo que afecta a esta Autoridad, sí es necesario aclarar que con independencia de que la información personal forme parte de un expediente o no, en la medida en que se trate de información personal en los términos que ya se han apuntado más arriba), le serían de aplicación los límites previstos en los artículos 23 y 24 de la LTC.

## Conclusiones

La normativa de protección de datos personales y, en consecuencia, los límites previstos en los artículos 23 y 24 de la LTC es de aplicación a cualquier dato personal en poder del Ayuntamiento, con independencia de que forme parte de un expediente administrativo o no.

El derecho de acceso reconocido a la normativa de protección de datos, incluye el derecho a ser informado respecto a si se están tratando sus datos personales y, en caso afirmativo, recibir información de los aspectos a que se refiere el artículo 15 de el RGPD (las finalidades, las categorías de datos, los destinatarios a los que se comunicarán, el plazo previsto de conservación de los datos, los derechos relativos a la protección de sus datos que puede ejercer, cuando proceda la información sobre el origen de los datos, sobre la existencia de decisiones automatizadas y las garantías en caso de transferencias internacionales) y, en su caso, el derecho a obtener una copia.

De esta información hay que omitir las anotaciones que el personal profesional haya hecho en el expediente cuya revelación pueda ser perjudicial para la atención de la persona usuaria del servicio o aquellos otros datos que puedan afectar negativamente a los derechos y libertades de otros, o alguno de los límites establecidos a partir de lo establecido en el artículo 23 RGPD.

Barcelona, 12 de enero de 2022