

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació contra la denegació d'un col·legi professional de la sol·licitud d'accés a informació relacionada amb els accessos a dos expedients que afecten la persona reclamant

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 la denegació d'un col·legi professional de la sol·licitud d'accés a informació relacionada amb els accessos a dos expedients que afecten la persona reclamant.

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. Es presenten davant d'un col·legi professional (d'ara endavant, el col·legi), en diferents dates, diversos escrits en els quals, entre altres qüestions, se sol·licita l'accés als noms i cognoms, i el rang, dels professionals que han tingut accés a les dades de la persona sol·licitant, en especial a dos expedients relatius a unes queixes deontològiques que va presentar davant el col·legi.

Segons consta en l'expedient, el col·legi ha denegat a la persona sol·licitant l'accés a aquesta informació sobre la base que la normativa de protecció de dades, en particular la regulació del dret d'accés, no obliga a comunicar aquesta informació. Per fonamentar la denegació, el col·legi cita en un dels seus escrits una resolució d'aquesta Autoritat.

2. En data 9 de maig de 2022, la persona sol·licitant presenta un nou escrit al col·legi en el qual reitera els termes de les anteriors sol·licituds, és a dir, l'accés als noms i cognoms i rang dels professionals que han accedit als dits expedients i, afegeix, a qualsevol altre tràmit relacionat amb aquests.

3. En data 15 de juny de 2022, la persona sol·licitant presenta una reclamació davant la GAIP en la qual sol·licita conèixer la identitat (nom i cognoms, i rang) de les persones que han tingut accés a les seves dades, i en especial als expedients als quals hem fet referència, i afegeix, a més, la sol·licitud de conèixer si una determinada persona treballa al col·legi i, si escau, si aquesta ha accedit o té possibilitat d'accedir a les seves dades personals (inclosos els dits expedients).

4. En data 21 de juny de 2022, la GAIP tramet la reclamació al col·legi i demana un informe on exposi els antecedents de fet i els fonaments del seu posicionament en relació amb la reclamació, així com l'expedient complet i, si escau, que concreti les terceres persones afectades per l'accés reclamat.

5. En data 5 de juliol de 2022, la persona reclamant adreça un correu electrònic a la GAIP en el qual adjunta, entre diversa documentació, un escrit que complementa la reclamació.

En aquest escrit, la persona reclamant afirma que el col·legi l'ha informat que no se li facilitarà informació sobre les persones que han accedit als expedients, i reitera la sol·licitud de conèixer si una determinada persona treballa al col·legi, i si té permisos d'accés als expedients als quals feia referència a la reclamació.

Segons es desprèn de l'escrit, la persona reclamant sol·licita aquesta informació per valorar emprendre accions legals.

6. En data 8 de juliol de 2022, la GAIP sol·licita 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 ha de demanar 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

La normativa de protecció de dades, d'acord amb el que estableixen els articles 2.1 i 4.1) de l'RGPD, s'aplica als tractaments que es duiguin a terme sobre 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”*.

L'article 4.2) de l'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”*.

D'acord amb el que preveu l'article 5.1.a), 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 aquestes bases jurídiques de l'article 6.1. c) i e) de l'RGPD 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”*.

L'accés públic a documents en poder de les autoritats públiques o organismes públics es regula al nostre ordenament jurídic a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, 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, cal tenir en compte que se sol·licita al col·legi l'accés a la identitat, i el rang, dels professionals que han accedit a dos expedients resolts arran de dues queixes deontològiques formulades per la persona reclamant, i conèixer si una determinada persona hi treballa en el col·legi, i si també ha accedit a la informació de la persona reclamant, incloent-hi als dits dos expedients, o té permisos per accedir-hi.

D'acord amb l'article 3.1.b) de l'LTC, aquesta llei és aplicable als col·legis professionals i les corporacions de dret públic en allò que afecta l'exercici de llurs funcions públiques. I, segons l'article 39 de la Llei 7/2006, de 31 de maig, de l'exercici de les professions titulades i dels col·legis professionals, *"són funcions públiques dels col·legis professionals:*

a) Garantir que l'exercici professional s'adeqüi a la normativa, la deontologia i les bones pràctiques, i que es respectin els drets i els interessos de les persones destinatàries de l'actuació professional [...].

[...]

c) Exercir la potestat disciplinària sobre llurs col·legiats, en els termes establerts per la llei i les normes pròpies dels col·legis professionals. [...]"

En la mesura que la persona reclamant sol·licita al col·legi informació relacionada amb la funció del col·legi relativa a la garantia del respecte als drets i els interessos de les persones destinatàries de l'actuació professional i l'exercici de la potestat disciplinària, estem davant informació que fa referència a l'exercici de funcions públiques del col·legi. Per tant, respecte d'aquesta informació, el col·legi es troba dins de l'àmbit d'aplicació de l'LTC, de conformitat amb l'article 3.1.b) d'aquesta Llei, i aquesta informació ha de ser considerada pública als efectes de l'article 2.b) de l'LTC i, per tant, sotmesa al dret d'accés (article 18 de l'LTC).

Cal fer avinent, però, què 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.

III

La persona reclamant sol·licita conèixer, per una banda, els noms i cognoms i rang de les persones que han tingut accés a les seves dades personals, i en especial als dos expedients relacionats amb les queixes deontològiques que va presentar davant el col·legi i, per altra banda, saber si una determinada persona treballa al col·legi i, si escau, si ha accedit o té permisos d'accés a les seves dades personals.

Prèviament a l'anàlisi de la qüestió de fons, cal assenyalar el fet que no queda clar si la informació relacionada amb els accessos a les seves dades personals, i en especial als dos

expedients tramesos arran de les queixes formulades per la persona reclamant, els sol·licita respecte el propi personal del col·legi o bé també si hi ha hagut alguna comunicació externa.

Aquest dubte prové del fet que en un dels escrits que la persona reclamant adreça al col·legi, en data 10 de desembre de 2021, sol·licita també conèixer si ha accedit algun tercer extern o aliè al col·legi. Això, encara que a la reclamació presentada davant la GAIP no hi ha esment de manera expressa.

En relació amb aquesta circumstància, cal fer avinent que aquesta Autoritat s'ha pronunciat en anteriors ocasions en relació amb l'exercici del dret d'accés de l'interessat (persona física titular de les dades personals sotmeses a tractament) previst a la legislació en matèria de protecció de dades.

Cal tenir en compte que la normativa de transparència, en particular l'article 24.3 de l'LTC, preveu que les sol·licituds d'accés a la informació pública que es refereixin només a dades personals del sol·licitant s'han de resoldre d'acord amb la regulació del dret d'accés que estableix la legislació de protecció de dades de caràcter personal.

En relació amb aquesta previsió, cal acudir a l'article 15 de l'RGPD, el qual regula el dret d'accés en els següents termes:

“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.”*

Aquest precepte reconeix el dret de la persona interessada (en aquest cas, la persona reclamant) a sol·licitar i obtenir del responsable del tractament (el col·legi) una còpia de les seves dades de caràcter personal sotmeses a tractament, en el cas que ens ocupa, incloent-hi les que consten als expedients relatius a les queixes deontològiques que va formular, i inclosa determinada informació sobre aquest tractament, com ara, als efectes que interessin, els destinataris a qui s'hagi comunicat o es prevegi comunicar aquestes dades.

Ara bé, com ha fet avinent aquesta Autoritat, no poden considerar-se com a “comunicació” els accessos del personal que presta serveis per al propi responsable (art. 4.7 RGPD), atès que aquest personal forma part del propi responsable.

Així, per la via de l'exercici del dret d'accés a les dades personals previst a la normativa de protecció de dades (art. 15 RGPD), la persona reclamant pot accedir a la identitat dels destinataris de la informació que no sigui personal del col·legi o d'algun encarregat del tractament, si escau. En canvi, no podria accedir per aquesta via als accessos de persones que estan sota la dependència del col·legi. La possibilitat d'accedir a aquesta informació s'ha d'analitzar d'acord amb la legislació de transparència.

IV

La persona reclamant sol·licita accedir a la informació relativa a les persones sota la dependència del col·legi, és a dir, els noms i cognoms i el seu rang que han accedit als expedients esmentats.

Cal tenir en compte que si bé la naturalesa de la informació en poder del col·legi pot afectar a categories de dades a les quals es refereix l'article 23 de l'LTC, especialment dades de salut, hem de tenir present que aquesta informació és relativa a la pròpia persona reclamant, i que la informació sol·licitada en realitat no inclou dades de salut atès que es limita a informació relativa a les persones que han accedit, o bé conèixer si una determinada persona treballa al col·legi i informació relativa als seus permisos d'accés. Per tant, l'article 23 de l'LTC no resultaria d'aplicació a la informació sol·licitada, i l'anàlisi s'ha de dur a terme d'acord amb l'article 24 de l'LTC.

Així, l'article 24 de l'LTC preveu el següent:

“1. S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits.

2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23 (dades especialment protegides), es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:

- a) El temps transcorregut.*
- b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.*
- c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.*
- d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.*

3. Les sol·licituds d'accés a la informació pública que es refereixin només a dades personals del sol·licitant s'han de resoldre d'acord amb la regulació del dret d'accés que estableix la legislació de protecció de dades de caràcter personal.”

Alhora, també cal tenir en compte la previsió de l'article 70.2 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (RLTC), a partir el qual:

“2. Als efectes del que preveu l'article 24.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, són dades personals merament identificatives les consistents en el nom i cognoms, el càrrec o lloc ocupat, cos i escala, les funcions desenvolupades i el telèfon i les adreces, postal i electrònica, de contacte professional, referides al personal al servei de les administracions públiques, alts càrrecs i personal directiu del sector públic de les administracions públiques.

En els casos en els quals la publicació o l'accés a un document administratiu requereixi la identificació de l'autor, s'han d'eliminar, especialment, les dades de localització, el número del document nacional d'identitat o document equivalent i la signatura manuscrita. Si la signatura és electrònica, s'ha de publicar el document signat electrònicament de manera que no es pugui accedir a les propietats del certificat electrònic emprat per a la signatura.

Les dades de localització s'han de suprimir en el cas que no es tracti de les dades merament identificatives de l'autor en la seva condició de càrrec o personal al servei de les administracions públiques.”

En el cas que ens ocupa, la persona reclamant sol·licita conèixer el nom i cognoms, i el rang, de les persones que han tingut accés a les seves dades personals, i en especial als expedients administratius tramesos arran de la formulació de dues queixes deontològiques.

Sobre la base de l'article 24.1 de l'LTC, i article 70.2 de l'RLTC, no sembla que hi hagi d'haver cap impediment en atorgar l'accés a la informació relativa al nom i cognoms i el rang de les persones que han accedit als expedients esmentats, atès que són dades merament identificatives relacionades amb l'activitat desplegada en el si del Col·legi.

Cal tenir en compte, a més, que es tracta d'una mesura que permet el control per part de la persona interessada, de quines persones han accedit a la seva informació personal, per la qual cosa, des del punt de vista del dret a la protecció de dades, aquest accés obeeix a un interès legítim i constitueix una garantia per controlar el tractament adequat de la informació per part del responsable del tractament.

Ara bé, cal estar a la previsió de l'article 31 de l'LTC, en la mesura que la informació pública pot afectar drets o interessos de tercers, per tal que se'ls doni trasllat de la sol·licitud per poder presentar al·legacions si aquestes poden resultar determinants del sentit de la resolució.

No obstant això, cal tenir en compte l'article 70.4 del RLTC, el qual estableix:

“4. Als efectes de l'accés a aquestes dades personals merament identificatives, amb caràcter previ a l'inici de la prestació de serveis o ocupació del càrrec les administracions públiques han d'informar el personal, alts càrrecs i personal directiu que aquestes dades personals poden ser difoses o cedides, sense necessitat de donar-los el trasllat de la sol·licitud d'accés a què es refereixen l'article 31 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, i l'article 62 d'aquest decret.

En la comunicació cal advertir-los dels drets a oposar-s'hi i a posar de manifest, de forma motivada, la prevalença del perjudici singular que la cessió pugui causar a les seves dades personals o altres drets constitucionalment protegits. Així mateix, cal indicar que el

tractament d'aquestes dades es fonamenta en el compliment de l'obligació legal de permetre l'exercici del dret d'accés a la informació pública.”

Això comporta que si el col·legi ha comunicat en el moment d'iniciar la relació laboral (o en un moment posterior per a les relacions laborals iniciades abans de l'entrada en vigor de l'RLTC) el fet que les seves dades identificatives poden ser cedides a l'empara 23 LTC i 70.2.i 3 RLTC, advertint de la possibilitat d'exercir els seu dret a oposar-s'hi, no seria necessari donar-li trasllat de la sol·licitud d'accés.

V

La persona reclamant també sol·licita conèixer si una determinada persona treballa al col·legi i, si escau, si aquesta ha accedit o ha tingut la possibilitat d'accedir als dos expedients tramesos arran de les queixes deontològiques presentades.

Quant a la informació relativa a si una determinada persona treballa al col·legi, i la relativa a si ha accedit, cal reiterar la mateixa conclusió a la qual s'ha arribat en el fonament jurídic anterior, és a dir, sobre la base de l'article 24.1 de l'LTC i 70.2 de l'RLTC, a priori tampoc sembla que hi hagi d'haver impediment en conèixer aquesta informació.

Ara bé, pel que fa a la segona part, és a dir, conèixer si la dita treballadora ha tingut la possibilitat d'accedir als dos expedients, sembla que la persona reclamant fa referència a la seva voluntat de conèixer si la treballadora té o ha tingut permisos que l'habilitessin l'accés.

Aquesta qüestió, en la mesura que no són dades merament identificatives a les quals fa referència l'article 24.1 de l'LTC, i l'article 70.2 de l'RLTC, s'ha d'analitzar d'acord amb els criteris de ponderació de l'article 24.2 de l'LTC entre l'interès públic d'aquesta informació i el dret de la persona afectada a la protecció de la seva informació personal.

Cal tenir en compte que l'article 18.2 de l'LTC preveu que l'exercici del dret d'accés a la informació pública no es condiona al fet que concorri un interès personal, així com no resta subjecte a la motivació o la invocació de cap norma, però conèixer la motivació de la sol·licitud pot ser un element rellevant a tenir en compte a l'hora de fer la ponderació que exigeix l'article 24.2 LTC.

La persona reclamant, en el correu electrònic en data 5 de juliol de 2022 adreçat a la GAIP, manifesta que la informació sol·licitada la requereix per valorar emprendre accions legals.

Cal tenir present que la finalitat de la normativa de transparència és “establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública” (article 1.2 LTC). O en altres termes, establir la possibilitat d'oferir eines a la ciutadania per al control de l'actuació dels poders públics.

És evident que conèixer la informació relativa als permisos d'accés d'una persona treballadora del col·legi, en el context en què es formula la sol·licitud d'accés, pot permetre a la persona reclamant verificar les mesures de seguretat adoptades pel col·legi en relació amb els permisos d'accés i el seu control, com ara, si una persona la qual no tenia permís per accedir

a una determinada informació va accedir, o si malgrat no haver-ho fet disposaria de permisos per a fer-ho.

No sembla que des del punt de vista del dret a la protecció de dades personals, accedir a aquesta informació pugui comportar una intrusió significativa per a la persona afectada. No obstant això, sí que cal tenir en compte que accedir a aquest tipus d'informació (en general, la divulgació de les persones concretes que estan habilitades a accedir a determinat tipus d'informació) en determinats supòsits pot arribar a comprometre la seguretat de la informació afectada.

Per això, es considera que l'accés a aquesta informació s'hauria de limitar a la constatació que les persones que efectivament han accedit a la informació disposaven de permisos per a fer-ho. I això, traslladat al cas que ens ocupa, hauria de portar a que, respecte a la concreta persona de la qual es demana informació, només es lliuri la informació sobre si tenia permís o no en el cas que hagi accedit a la informació

Conclusió

La normativa de protecció de dades no impedeix comunicar a la persona reclamant la informació relativa a la traçabilitat dels accessos a la seva informació personal, en concret, conèixer el nom i cognoms i el rang de les persones que hi han accedit.

Tampoc hi ha impediment en accedir a la informació relativa a si una determinada persona forma part del personal del col·legi professional i, en el cas que hi hagi accedit, si tenia permisos d'accés a la informació relativa a la persona reclamant.

Barcelona, 1 de setembre de 2022