

## **Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación a la reclamación contra la denegación de un colegio profesional de la solicitud de acceso a información relacionada con los accesos a dos expedientes que afectan a la persona reclamante**

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación presentada en relación con la denegación de un colegio profesional de la solicitud de acceso a información relacionada con los accesos a dos expedientes que afectan a la persona reclamante.

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

### **Antecedentes**

1. Se presentan ante un colegio profesional (en adelante, el colegio), en diferentes fechas, varios escritos en los que, entre otras cuestiones, se solicita el acceso a los nombres y apellidos, y el rango, de los profesionales que han tenido acceso a los datos de la persona solicitante, en especial a dos expedientes relativos a unas quejas deontológicas presentadas ante el colegio.

Según consta en el expediente, el colegio ha denegado a la persona solicitante el acceso a esta información sobre la base de que la normativa de protección de datos, en particular la regulación del derecho de acceso, no obliga a comunicar esta información. Para fundamentar la denegación, el Colegio cita en uno de sus escritos una resolución de esta Autoridad.

2. En fecha 9 de mayo de 2022, la persona solicitante presenta un nuevo escrito en el colegio en el que reitera los términos de las anteriores solicitudes, es decir, el acceso a los nombres y apellidos y rango de los profesionales que han accedido a dichos expedientes y, añade, a cualquier otro trámite relacionado con éstos.

3. En fecha 15 de junio de 2022, la persona solicitante presenta una reclamación ante la GAIP en la que solicita conocer la identidad (nombre y apellidos, y rango) de las personas que han tenido acceso a sus datos, y en especial en los expedientes a los que hemos hecho referencia, y añade, además, la solicitud de conocer si una determinada persona trabaja en el colegio y, en su caso, si ésta ha accedido o tiene posibilidad de acceder a sus datos personales (incluidos dichos expedientes).

4. En fecha 21 de junio de 2022, la GAIP remite la reclamación al colegio y solicita un informe donde exponga los antecedentes de hecho y los fundamentos de su posicionamiento en relación con la reclamación, así como el expediente completo y, en su caso, que concrete a las terceras personas afectadas por el acceso reclamado.

5. En fecha 5 de julio de 2022, la persona reclamante dirige un correo electrónico a la GAIP en el que adjunta, entre diversa documentación, un escrito que complementa la reclamación.

En este escrito, la persona reclamante afirma que el colegio le ha informado que no se le facilitará información sobre las personas que han accedido a los expedientes, y reitera la solicitud de conocer si una determinada persona trabaja en el colegio, y si tiene permisos de acceso a los expedientes a los que hacía referencia a la reclamación.

Según se desprende del escrito, la persona reclamante solicita esa información para valorar emprender acciones legales.

6. En fecha 8 de julio de 2022, la GAIP solicita informe a esta Autoridad, de acuerdo con lo que prevé el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

## Fundamentos Jurídicos

Y

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

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

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de esta persona (art. 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en lo sucesivo RGPD).

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

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

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

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

## II

La normativa de protección de datos, de acuerdo con lo que establecen los artículos 2.1 y 4.1) del RGPD, se aplica a los tratamientos que se lleven a cabo sobre cualquier información *sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona*”.

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, concejal o interconexión, limitación, supresión o destrucción*”.

De acuerdo con lo que prevé el artículo 5.1.a), cualquier tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado y, en este sentido, el RGPD establece la necesidad de concurrir en alguna de las bases jurídicas del artículo 6.1, entre las que el apartado c) prevé el supuesto de que el tratamiento “*es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*”.

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en estas bases jurídicas del artículo 6.1. c) y e) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

Por su parte, el artículo 86 del RGPD dispone que “*las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o 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 las datos personales en virtud del presente Reglamento”.*

El acceso público a documentos en poder de las autoridades públicas u organismos públicos se regula en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC) , la cual reconoce a las personas el derecho de acceso a la información pública, entendiéndose como tal “ *la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o de la ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en esta ley*” (artículo 2.b) y 18 LTC). En términos similares se pronuncia la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LT), en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

En el caso que nos ocupa, debe tenerse en cuenta que se solicita al colegio el acceso a la identidad, y el rango, de los profesionales que han accedido a dos expedientes resueltos a raíz de dos quejas deontológicas formuladas por la persona reclamante , y conocer si una determinada persona trabaja en el colegio, y si también ha accedido a la información de la persona reclamante, incluyendo en dichos dos expedientes, o tiene permisos para acceder.

De acuerdo con el artículo 3.1.b) de la LTC, esta ley es aplicable a los colegios profesionales y las corporaciones de derecho público en lo que afecta al ejercicio de sus funciones públicas. Y, según el artículo 39 de la Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de las profesiones tituladas y de los colegios profesionales, “*son funciones públicas de los colegios profesionales:*

*a) Garantizar que el ejercicio profesional se adecue a la normativa, deontología y buenas prácticas, y que se respeten los derechos e intereses de las personas destinatarias de la actuación profesional [...].*

*[...]*

*c) Ejercer la potestad disciplinaria sobre sus colegiados, en los términos establecidos por la ley y las normas propias de los colegios profesionales. [...].”*

En la medida en que la persona reclamante solicita al colegio información relacionada con la función del colegio relativa a la garantía del respeto a los derechos e intereses de las personas destinatarias de la actuación profesional y el ejercicio de la potestad disciplinaria, estamos ante información referente al ejercicio de funciones públicas del colegio. Por tanto, respecto de esta información, el colegio se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la LTC, de conformidad con el artículo 3.1.b) de esta Ley, y esta información debe ser considerada pública a efectos del artículo 2.b) de la LTC y, por tanto, sometida al derecho de acceso (artículo 18 de la LTC).

Sin embargo, cabe remarcar que este derecho de acceso no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes, como es el caso de los límites de los artículos 23 y 24 de la LTC en cuanto a los datos personales.

La persona reclamante solicita conocer, por un lado, los nombres y apellidos y rango de las personas que han tenido acceso a sus datos personales, y en especial a ambos expedientes relacionados con las quejas deontológicas que presentó ante el colegio y, por otra parte, saber si una determinada persona trabaja en el colegio y, en su caso, si ha accedido o tiene permisos de acceso a sus datos personales.

Previamente al análisis de la cuestión de fondo, cabe señalar el hecho de que no queda claro si la información relacionada con los accesos a sus datos personales, y en especial a los dos expedientes remitidos a raíz de las quejas formuladas por la persona reclamante, los solicita respecto al propio personal del colegio o también si ha habido alguna comunicación externa.

Esta duda proviene del hecho de que en uno de los escritos que la persona reclamante dirige al colegio, en fecha 10 de diciembre de 2021, solicita también conocer si ha accedido algún tercero externo o ajeno al colegio. Esto, aunque a la reclamación presentada ante la GAIP no hace mención de forma expresa.

En relación con esta circunstancia, cabe señalar que esta Autoridad se ha pronunciado en anteriores ocasiones en relación con el ejercicio del derecho de acceso del interesado (persona física titular de los datos personales sometidos a tratamiento) previsto en la legislación en materia de protección de datos.

Hay que tener en cuenta que la normativa de transparencia, en particular el artículo 24.3 de la LTC, prevé que las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran sólo a datos personales del solicitante deben resolverse de acuerdo con la regulación del derecho de acceso establecido en la legislación de protección de datos de carácter personal.

En relación con esta previsión, es necesario acudir al artículo 15 del RGPD, el cual regula el derecho de acceso 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 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 las datos personales o, de no ser posible, los criterios utilizados para determinar ese 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.”*

Este precepto reconoce el derecho de la persona interesada (en este caso, la persona reclamante) a solicitar y obtener del responsable del tratamiento (el colegio) copia de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento, en el caso que nos ocupa, incluyendo las que constan en los expedientes relativos a las quejas deontológicas que formuló, e incluida determinada información sobre este tratamiento, tales como, a los efectos de su interés, los destinatarios a quienes se haya comunicado o se prevea comunicar éstas datos.

Ahora bien, como recuerda esta Autoridad, no pueden considerarse como “comunicación” los accesos del personal que presta servicios para el propio responsable (art. 4.7 RGPD), dado que este personal forma parte del propio responsable.

Así, por la vía del ejercicio del derecho de acceso a los datos personales previsto en la normativa de protección de datos (art. 15 RGPD), la persona reclamante puede acceder a la identidad de los destinatarios de la información que no sea personal del colegio o de algún encargado del tratamiento, si procede. Sin embargo, no podría acceder por esta vía a los accesos de personas que están bajo la dependencia del colegio. La posibilidad de acceder a esta información debe analizarse de acuerdo con la legislación de transparencia.

#### IV

La persona reclamante solicita acceder a la información relativa a las personas bajo la dependencia del colegio, es decir, los nombres y apellidos y su rango que han accedido a dichos expedientes.

Hay que tener en cuenta que si bien la naturaleza de la información en poder del colegio puede afectar a categorías de datos a que se refiere el artículo 23 de la LTC, especialmente datos de salud, debemos tener presente que esta información es relativa a la propia persona reclamante, y que la información solicitada en realidad no incluye datos de salud dado que se limita a información relativa a las personas que han accedido, o bien conocer si una determinada persona trabaja en el colegio e información relativa a sus permisos de acceso. Por tanto, el artículo 23 de la LTC no resultaría de aplicación a la información solicitada, y el análisis debe llevarse a cabo de acuerdo con el artículo 24 de la LTC.

Así, el artículo 24 de la LTC prevé lo siguiente:

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

*2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23 (datos especialmente protegidos), se puede dar acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación debe tenerse en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:*

- a) *El tiempo transcurrido.*
- b) *La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan.*
- c) *El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad.*
- d) *El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas.*

*3. Las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran sólo a datos personales del solicitante deben resolverse de acuerdo con la regulación del derecho de acceso que establece la legislación de protección de datos de carácter personal.”*

Asimismo, también debe tenerse en cuenta la previsión del artículo 70.2 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (RLTC), a partir del cual:

*“2. A efectos de lo previsto en el artículo 24.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, son datos personales meramente identificativos los consistentes en el nombre y apellidos, el cargo o lugar ocupado, cuerpo y escala, las funciones desarrolladas y el teléfono y las direcciones, postal y electrónica, de contacto profesional, referidas al personal al servicio de las administraciones públicas, altos cargos y personal directivo del sector público de las administraciones públicas.*

*En los casos en que la publicación o el acceso a un documento administrativo requiera la identificación del autor, se eliminarán, especialmente, los datos de localización, el número del documento nacional de identidad o documento equivalente y la firma manuscrita. Si la firma es electrónica, debe publicarse el documento firmado electrónicamente de forma que no se pueda acceder a las propiedades del certificado electrónico empleado para la firma.*

*Los datos de localización deben suprimirse en caso de que no se trate de los datos meramente identificativos del autor en su condición de cargo o personal al servicio de las administraciones públicas.”*

En caso de que nos ocupe, la persona reclamante solicita conocer el nombre y apellidos, y el rango, de las personas que han tenido acceso a sus datos personales, y en especial a los expedientes administrativos remitidos a raíz de la formulación de dos quejas deontológicas.

En base al artículo 24.1 de la LTC, y artículo 70.2 de la RLTC, no parece haber ningún impedimento al otorgar el acceso a la información relativa al nombre y apellidos y el rango de las personas que han accedido a dichos expedientes, dado que son datos meramente identificativos relacionados con la actividad desarrollada en el seno del Colegio.

Hay que tener en cuenta, además, que se trata de una medida que permite el control por parte de la persona interesada, de qué personas han accedido a su información personal, por lo que, desde el punto de vista del derecho a la protección de datos, este acceso obedece a un interés legítimo y constituye una garantía para controlar el adecuado tratamiento de la información por parte del responsable del tratamiento.

Ahora bien, es necesario estar en la previsión del artículo 31 de la LTC, en la medida en que la información pública puede afectar a derechos o intereses de terceros, para que se les dé

traslado de la solicitud para poder presentar alegaciones si éstas pueden resultar determinantes del sentido de la resolución.

No obstante, debe tenerse en cuenta el artículo 70.4 del RLTC, que establece:

*“4. A efectos del acceso a estos datos personales meramente identificativos, con carácter previo al inicio de la prestación de servicios u ocupación del cargo las administraciones públicas deben informar al personal, altos cargos y personal directivo de que estos datos personales pueden ser difundidos o cedidos, sin necesidad de darles el traslado de la solicitud de acceso a que se refieren el artículo 31 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, y el artículo 62 de este decreto.*

*En la comunicación es necesario advertirles de los derechos a oponerse ya poner de manifiesto, de forma motivada, la prevalencia del perjuicio singular que la cesión pueda causar a sus datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos. Asimismo, debe indicarse que el tratamiento de estos datos se fundamenta en el cumplimiento de la obligación legal de permitir el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.”*

Esto comporta que si el colegio ha comunicado en el momento de iniciar la relación laboral (o en un momento posterior para las relaciones laborales iniciadas antes de la entrada en vigor del RLTC) el hecho de que sus datos identificativos pueden ser cedidos al amparo 23 LTC y 70.2.y 3 RLTC, advirtiendo de la posibilidad de ejercer su derecho a oponerse, no sería necesario darle traslado de la solicitud de acceso.

## V

La persona reclamante también solicita conocer si una determinada persona trabaja en el colegio y, en su caso, si ésta ha accedido o ha tenido la posibilidad de acceder a los dos expedientes remitidos a raíz de las quejas deontológicas presentadas.

En cuanto a la información relativa a si una determinada persona trabaja en el colegio, y la relativa a si ha accedido, es preciso reiterar la misma conclusión a la que se ha llegado en el fundamento jurídico anterior, es decir, sobre la base de el artículo 24.1 del LTC y 70.2 del RLTC, a priori tampoco parece que deba existir impedimento al conocer esta información.

Ahora bien, en cuanto a la segunda parte, es decir, conocer si dicha trabajadora ha tenido la posibilidad de acceder a ambos expedientes, parece que la persona reclamante hace referencia a su voluntad de conocer si la trabajadora tiene o debe tenido permisos que le habilitaran el acceso.

Esta cuestión, en la medida en que no son datos meramente identificativos a los que se refiere el artículo 24.1 de la LTC, y el artículo 70.2 del RLTC, debe analizarse de acuerdo con los criterios de ponderación del artículo 24.2 de la LTC entre el interés público de esta información y el derecho de la persona afectada a la protección de su información personal.

Hay que tener en cuenta que el artículo 18.2 de la LTC prevé que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no se condiciona a que concurra un interés personal, así como no está sujeto a la motivación o la invocación de ninguna norma, pero conocer la motivación

de la solicitud puede ser un elemento relevante a tener en cuenta a la hora de realizar la ponderación que exige el artículo 24.2 LTC.

La persona reclamante, en el correo electrónico con fecha 5 de julio de 2022 dirigido a la GAIP, manifiesta que la información solicitada la requiere para valorar emprender acciones legales.

Hay que tener presente que la finalidad de la normativa de transparencia es *“establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y los demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública”* (artículo 1.2 LTC). O en otros términos, establecer la posibilidad de ofrecer herramientas a la ciudadanía para el control de la actuación de los poderes públicos.

Es evidente que conocer la información relativa a los permisos de acceso de una persona trabajadora del colegio, en el contexto en el que se formula la solicitud de acceso, puede permitir a la persona reclamante verificar las medidas de seguridad adoptadas por el colegio en relación con los permisos de acceso y su control, como por ejemplo, si una persona que no tenía permiso para acceder a una determinada información accedió, o si a pesar de no haberlo hecho dispondría de permisos para hacer -lo.

No parece que desde el punto de vista del derecho a la protección de datos personales acceder a esta información pueda comportar una intrusión significativa para la persona afectada. Sin embargo, sí es necesario tener en cuenta que acceder a este tipo de información (en general, la divulgación de las personas concretas que están habilitadas a acceder a determinado tipo de información) en determinados supuestos puede llegar a comprometer la seguridad de la información afectada.

Por ello, se considera que el acceso a esta información debería limitarse a la constatación de que las personas que efectivamente han accedido a la información disponían de permisos para ello. Y esto, trasladado al caso que nos ocupa, debería llevar a que, respecto a la concreta persona de la que se pide información, sólo se entregue la información sobre si tenía o no permiso en caso de que haya accedido a la información

## **Conclusión**

La normativa de protección de datos no impide comunicar a la persona reclamando la información relativa a la trazabilidad de los accesos a su información personal, en concreto, conocer el nombre y apellidos y el rango de las personas que han accedido a ellos.

Tampoco existe impedimento al acceder a la información relativa a si una determinada persona forma parte del personal del colegio profesional y, en caso de que haya accedido, si tenía permisos de acceso a la información relativa a la persona reclamante.

Barcelona, 1 de septiembre de 2022