

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 per un Ajuntament a la sol·licitud d'accés a determinats expedients de responsabilitat patrimonial des de l'any 2007 fins al 2022

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 per un Ajuntament a la sol·licitud d'accés a determinats expedients de responsabilitat patrimonial des de l'any 2007 fins al 2022.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el següent informe:

Antecedents

1. En data 24 de novembre de 2022, una persona presenta una sol·licitud davant un Ajuntament en què sol·licita l'accés a la següent informació:

“-Todos los expedientes de responsabilidad patrimonial, de los años 2007 a 2022, cuyo interesado sea el Sr. [...]”

- Respecto a lo anterior, las actuaciones judiciales en las que hayan podido derivar dichos procedimientos administrativos.”

2. En data 29 de novembre de 2022, l'Ajuntament comunica a la persona sol·licitant el trasllat de la seva sol·licitud a la persona afectada per la sol·licitud perquè presenti al·legacions si ho considera oportú.

3. En data 12 de desembre de 2022, la persona afectada per la sol·licitud presenta un escrit d'al·legacions en el qual es mostra disconforme al fet que es faciliti a la persona sol·licitant la informació sol·licitada, ja que inclou informació relativa a actuacions judicials i pel fet que hi consten dades relatives a la seva salut (informes mèdics i dictàmens pericials forenses). Considera que l'accés pretès pot afectar a la seva seguretat.

La persona afectada posa de manifest que una part de la sol·licitud d'accés pertany a una sentència del jutjat contenciós administratiu número 13 de Barcelona la qual pot ser consultada públicament sense necessitat d'accedir a la resta de dades especialment protegides.

4. En data 27 de desembre de 2022, l'Ajuntament resol desestimar la petició de dret d'accés sobre la base dels articles 23 i 24 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. En particular, denega l'accés a la persona sol·licitant perquè entre la documentació que sol·licita es veuen afectades dades especialment protegides, també pel fet que la persona afectada per la sol·licitud s'hagi oposat a atorgar l'accés a la persona sol·licitant i, per últim, perquè considera que respecte de les dades que no són especialment protegides, *“el perjudici que li suposa al sol·licitant no*

accedir a l'expedient és molt menor que el perjudici que li suposaria a l'afectat la facilitació de les seves dades, ja que es veuria vulnerat el seu dret a la protecció de dades personals (entre les quals es troben dades especialment protegides), el seu dret a la intimitat i el seu dret a la seguretat”.

5. En data 19 de gener de 2023, la persona sol·licitant presenta una reclamació davant la GAIP en la qual reitera els termes de la seva sol·licitud i exposa, entre altres qüestions, els següents fonaments:

“La desestimación realizada por el Ayuntamiento es totalmente infundada ya que se apoya totalmente en la oposición del Sr. [...]. Dicha oposición no me ha sido trasladada.

Quiero obtener la información relativa de los expedientes de responsabilidad patrimonial (procedimiento administrativo y judicial). No me interesan los datos y documentos relativos a la salud del Sr. [...]. Se puede dar acceso a la información solicitada censurando el Ayto dichos datos y documentos.”

6. En data 31 de gener de 2023, la GAIP tramet la reclamació a l'Ajuntament, i li demana un informe on exposi els antecedents de fet i fonamenti el seu posicionament en relació amb la reclamació, així com l'expedient complet i, si escau, que concreti les terceres persones que resultin afectades per l'accés reclamat.

7. En data 7 de febrer de 2023, l'Ajuntament remet a la GAIP un informe en relació amb la reclamació.

En aquest informe, l'Ajuntament es ratifica en els motius pels quals va denegar la sol·licitud d'accés, i informa que des de l'any 2021 s'han registrat més de 80 instàncies presentades per la persona reclamant, i familiars seus, relacionades amb irregularitats urbanístiques relacionades amb la persona afectada per la seva sol·licitud. Considera que l'actuació de la persona reclamant evidencia un abús en l'exercici del dret d'accés a la informació pública.

8. En data 13 de febrer de 2023, la GAIP sol·licita informe a aquesta Autoritat, d'acord amb el que preveu l'article 42.8 de la Llei 19/2014, de 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, en especial, d'acord amb les al·legacions efectuades per les parts, els límits previstos als articles 21.1.d) i 21.1.g).

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 duguin 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 en què se sol·licita l'accés a expedients relatius a procediments de responsabilitat patrimonial tramitats entre els anys 2007 i 2022, que afecten una determinada persona, aquesta informació ha de ser considerada pública als efectes de l'article 2.b) de l'LTC i sotmesa al dret d'accés (article 18 de l'LTC), en ser documentació al seu poder a conseqüència de llurs competències.

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

Segons es desprèn de la informació que es disposa, els expedients als quals pretén accedir la persona reclamant són relatius a procediments de responsabilitat patrimonial tramitats per l'Ajuntament, entre els anys 2007 i 2022, en els quals la persona interessada és una tercera persona, aliena a la persona sol·licitant i a la qual identifica en la seva sol·licitud. També demana conèixer les actuacions judicials en què hagin pogut derivar aquests procediments.

Abans d'entrar en el fons de la sol·licitud, cal fer incís en el fet que no es desprèn de l'expedient tramitat per la GAIP que entre la documentació sol·licitada també puguin veure's afectades dades relatives a altres persones diferents de la que identifica la persona

reclamant en la seva sol·licitud, sens perjudici del personal al servei de l'Ajuntament que hagi participat en la tramitació dels expedients per raó del seu càrrec.

Per altra banda, es desconeix quin és el contingut exacte dels expedients de responsabilitat patrimonial que es veuen afectats per la sol·licitud d'accés. Però, en qualsevol cas, cal tenir en compte que d'acord amb el marc legislatiu regulador de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, els ciutadans tenen dret a ser indemnitzats per les administracions públiques de Catalunya de tota lesió que pateixin en qualsevol de llurs béns i drets, sempre que sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics, excepte en els casos de força major o de danys que els ciutadans tinguin el deure jurídic de suportar (article 32 Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP)).

I, com a mínim, entre la documentació que ha de conformar els expedients relatius a procediments de responsabilitat patrimonial ha de constar, almenys pel que fa al tràmit d'iniciació del procediment, la referència a la lesió que presumptament s'ha produït a la persona o persones interessades, la seva relació de causalitat amb el funcionament del servei públic, l'avaluació econòmica i el moment en què la lesió efectivament s'hauria produït i, quant a la resolució, aquesta necessàriament s'ha de pronunciar sobre l'existència de la relació de causalitat entre el funcionament del servei públic i la lesió produïda i, si s'escau, sobre la valoració del dany causat, la quantia i la manera de la indemnització, quan escaigui (arts. 61.4, 67.2 i 91 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (LPAC)).

En el cas particular, d'acord amb el que consta a l'expedient tramès, entre la informació afectada per la sol·licitud d'accés hi ha dades relatives a la salut de la persona afectada. En relació amb això, cal dir que si bé l'Ajuntament es refereix en el seu informe jurídic al fet que, a més d'informes mèdics, en els expedients els quals se sol·licita accedir també hi consten altres dades sensibles, no queda prou clar a quina informació o categories de dades personals es refereix. És a dir, es desconeix si, a més de les dades de salut de la persona afectada per la sol·licitud d'accés, també es veuen afectades altres dades a les quals es refereix l'article 23 de l'LTC (dades 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).

En qualsevol cas, d'acord amb el que preveu l'article 23 de l'LTC, s'ha de denegar l'accés a la informació que faci referència a categories de dades especialment protegides, llevat que la persona afectada hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud.

Un cop establerts aquests elements, es considera adient analitzar el fons de la qüestió partint de la base de la previsió de l'article 24.2 de l'LTC.

L'article 24.2 de l'LTC disposa el següent:

"2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, 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."*

Aquest article estableix la necessitat de fer una ponderació raonada entre l'interès públic en la divulgació i el dret a la protecció de dades de les persones afectades. En aquesta ponderació cal tenir en compte totes les circumstàncies que afectin cada cas concret amb l'objectiu de determinar si ha de prevaler el dret d'accés de la persona reclamant o el dret a la protecció de dades de les persones afectades, prenent com a base els diferents elements que enumera el citat article.

Una de les circumstàncies que cal tenir en compte és la finalitat de l'accés (art. 24.2.b) LTC). En aquest sentit, si bé l'article 18.2 de l'LTC disposa que l'exercici del dret d'accés no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, i no resta subjecte a motivació ni requereix la invocació de cap norma, conèixer la motivació per la qual la persona reclamant desitja obtenir la informació pot ser un element rellevant a tenir en compte.

La persona reclamant no posa de manifest en cap dels seus escrits el motiu pel qual demana l'accés als expedients de responsabilitat patrimonial a què es refereix, més enllà de mostrar-se disconforme amb els fonaments pels quals l'Ajuntament va denegar l'accés.

A tal efecte, pot ser significatiu el fet que la sol·licitud tingui per objectiu tots els expedients de responsabilitat patrimonial tramesos entre els anys 2007 i 2022 en els quals una persona determinada sigui part interessada, i la qual identifica a la seva sol·licitud, així com conèixer quines actuacions judicials se'n van derivar d'aquests expedients, si escau, o, per altra banda, el fet que d'acord amb el que exposa l'Ajuntament, la persona reclamant hagi presentat des de l'any 2021 més de 80 instàncies relacionades amb irregularitats urbanístiques i que estarien relacionades amb la persona afectada en els expedients de responsabilitat patrimonial als quals pretén accedir.

Ara bé, es considera que aquesta informació no permet aclarir si la finalitat de la persona reclamant és controlar l'activitat de l'Ajuntament, per exemple, perquè el que pretén és verificar que no hi ha un tracte de favor o s'han pres decisions arbitràries per part de la corporació en assumptes que afecten una persona concreta (la persona afectada), o bé la finalitat és controlar a la persona concreta que es relaciona amb l'Ajuntament.

Per aquest motiu, aquest element no pot ser considerat a l'efecte de dur a terme la ponderació a què fa referència l'article 24.2 de l'LTC.

Així doncs, la qüestió s'ha d'analitzar des del punt de vista de la finalitat general de la normativa de transparència, és a dir, la finalitat d'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, oferir eines a la ciutadania per al control de l'actuació dels poders públics, i no crear mitjans per al control de la pròpia ciutadania.

Des d'aquesta perspectiva, i amb caràcter general, la sol·licitud d'accés a informació relativa a procediments de responsabilitat patrimonial pot permetre a qualsevol ciutadà controlar l'actuació de l'Ajuntament en els diferents àmbits de l'activitat municipal i de la gestió dels recursos públics i, en particular, en el cas que ens ocupa, pot ser rellevant conèixer l'existència d'una o varies reclamacions de responsabilitat patrimonial davant l'Ajuntament, especialment si aquestes resulten estimatòries o parcialment estimatòries, atès que això implica, no només l'existència d'una actuació administrativa municipal concreta qüestionable en el sentit que ha ocasionat un dany a un ciutadà, sinó també l'existència d'un cost o despesa a càrrec dels recursos públics municipals.

En aquest cas, d'acord amb el principi de minimització de dades (art. 5.1.c) de l'RGPD) pel qual les dades han de ser les adequades, pertinents i limitades al necessari en relació amb la finalitat per les quals són tractades, la finalitat de control de l'actuació de l'Ajuntament es podria assolir amb la prèvia anonimització dels expedients.

A tal efecte, cal tenir en compte que l'article 70.6.a) de l'RLTC defineix l'anonimització com *"l'eliminació de les dades personals de les persones físiques afectades que consten en la informació i qualsevol altra informació que pugui permetre identificar-les directament o indirectament sense esforços desproporcionats, sense perjudici de poder mantenir, si escau, les dades merament identificatives dels càrrecs o personal al servei de les administracions públiques que dicten o intervenen en l'acte administratiu"*.

No obstant això, en el cas que ens ocupa cal tenir en compte que la persona té interès a conèixer els expedients de responsabilitat patrimonial tramitats des de l'any 2007 al 2022 per l'Ajuntament en què sigui part interessada una persona a la qual identifica, i a la informació relativa a les actuacions judicials que s'hagin pogut derivar.

És evident que això fa que l'anonimització no sigui una mesura eficaç perquè la persona reclamant ja té identificada la persona interessada en el procediment administratiu.

Prenent en consideració que l'anonimització no és efectiva, no sembla que atorgar l'accés a la documentació sol·licitada, és a dir, tota la documentació dels expedients de responsabilitat patrimonials, i les actuacions judicials derivades, però sense anonimitzar sigui una possibilitat, ja que des del punt de vista de la persona afectada per la sol·licitud d'accés, si bé no hi ha elements que permetin determinar que l'accés pot comprometre la seva seguretat, sí que es considera que comporta una invasió significativa que pot afectar a diferents esferes personals. I, en aquests termes, en la ponderació entre els interessos contraposats, hauria de prevaldre els drets de la persona afectada per la sol·licitud d'accés per sobre de l'interès públic en la divulgació.

Ara bé, des del punt de vista de la finalitat de transparència, es considera que sí seria possible poder informar a la persona reclamant del nombre d'expedients de responsabilitat patrimonials tramitats per l'Ajuntament on hi sigui part interessada la persona a la qual identifica, el sentit de la resolució i, si escau, la indemnització, així com si s'han derivat actuacions judicials. Es considera que aquesta afectació no seria major a la que altres ciutadans suporten amb motiu de garantir la transparència d'altres actuacions de les administracions públiques que, com en el cas que ens ocupa, també tenen incidència directa sobre els recursos públics. Així, a tall d'exemple, en matèria de subvencions o en la contractació de serveis prestats per determinats professionals, resultaria justificat, amb

caràcter general, poder conèixer l'import o les quanties percebudes per les persones que en resulten beneficiaries.

Conclusió

Prenent en consideració els termes en què es formula la reclamació i els elements que concorren, la normativa de protecció de dades impedeix l'accés de la persona reclamant al contingut íntegre dels expedients de responsabilitat patrimonial tramitats per l'Ajuntament entre els anys 2007 i 2022 que afecten una persona concreta, i a la informació relativa a les actuacions judicials que s'hagin pogut derivar. Ara bé, si se li podria lliurar informació relativa al nombre d'expedients de responsabilitat patrimonial als que es refereix la consulta, el sentit de la resolució i, si escau, la indemnització, així com si s'han derivat actuacions judicials.

Barcelona, 3 de març de 2023