

## **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 de la sol·licitud d'accés als informes emesos per un centre d'atenció primària relatius a cinc residències i informació relativa a les persones residents**

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 de la sol·licitud d'accés als informes emesos per un centre d'atenció primària relatius a cinc residències i informació relativa a les persones residents.

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 16 de febrer de 2023, una persona adreça un escrit al departament competent en matèria de salut en el qual sol·licita accedir “[...] sobre les 5 residències especificades al final:

*1. Còpia de tots els informes redactats pel CAP [...] i/o Servei de Salut Pública des de 15/03/2020 fins al 30/04/2020.*

*2. Nombre de defuncions oficials totals de residents per a CADA RESIDÈNCIA, fent dos desglossos per cada una també:*

*a) casos confirmats / sospitosos*

*b) defuncions en la pròpia residència / derivats a hospitals / altres (agrupar aquí domicili familiar o altres ubicacions)*

*Residències per a les que es demana el detall, totes a [...]:*

*1. [...]*

*2. [...]*

*3. [...]*

*4. [...]*

*5. [...]*”

La persona sol·licitant exposa en el camp de l'assumpte de la sol·licitud “*Detall primera onada en residències de [...]*”. Segons es desprèn de l'expedient tramès, la persona es refereix a la primera onada de COVID-19.

2. En data 30 de març de 2023, el Departament resol estimar parcialment la sol·licitud de la persona sol·licitant. La resolució es notifica a la persona sol·licitant en data 8 d'abril de 2023.

En particular, el Departament denega l'accés a la persona sol·licitant als informes del CAP [...] en entendre que “[...] contenen informació que permetria indirectament la revelació de dades personals de residents, ja que en múltiples casos, malgrat s’hagi intentat anonimitzat la informació, es presenta informació clínica individual de moltes persones, i no una valoració general de la situació sanitària de referides residències. Tenint en compte que cada centre assistencial pot tenir un nombre prou reduït de residents, la tramesa d’informació detallada de pacients implicaria un risc massa elevat d’atribució d’aquesta informació a persones concretes.

*Així, trametre els informes que no presenten una valoració general de la situació de la residència, sinó una informació detallada de cada pacient pot vulnerar el secret estadístic que aquesta Administració està obligada a guardar”.*

En definitiva, el Departament fonamenta la denegació de l'accés als informes en entendre que cal protegir la intimitat personal i familiar dels pacients, la confidencialitat de tota la informació relacionada amb el seu procés assistencial i, quant al règim de protecció de dades, en ser informació pública que conté dades personals especialment protegides l'accés al qual no consta que s’hagi consentit expressament per les persones afectades.

3. En data 11 d’abril de 2023, la persona sol·licitant presenta una reclamació davant la GAIP en la qual sol·licita l'accés als “*Informes del CAP [...] sobre 5 residències de [...]*”, i exposa que el Departament només li ha fet entrega dels informes de tres de les cinc residències que sol·licitava i, igualment, no hi són tots els informes emesos en el període sol·licitat.

4. En data 17 d’abril de 2023, la GAIP tramet la reclamació al Departament 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 19 d’abril de 2023, el Departament emet un informe en el qual, en definitiva, reitera els mateixos fonaments pels quals va estimar parcialment la sol·licitud d'accés formulada per la persona reclamant.

6. En data 28 d’abril 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 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 una còpia de determinats informes emesos per un centre d'atenció primària o del servei de salut pública en relació amb cinc residències i a la informació relativa al nombre de defuncions de residents, 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 com a conseqüència de la seva activitat.

Cal fer avinent, però, què el dret d'accés a la informació pública 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 sol·licitud al Departament inicialment feia referència a l'accés, respecte del període entre el 15 de març de 2020 i el 30 d'abril de 2020, per una banda, a una còpia dels informes emesos per un centre d'atenció primària (CAP) i pel servei de salut pública respecte de cinc residències, i per l'altra, a informació sobre el nombre de defuncions de residents de cada residència, en particular, desglossada en termes de casos confirmats o casos sospitosos (s'entén que de COVID-19), i si les defuncions es van produir en les residències, en els hospitals als quals es van derivar als residents o entre altres circumstàncies, com ara, al domicili familiar.

Ara bé, a la reclamació presentada a la GAIP, la persona sol·licitant únicament fa referència a la manca de lliurament dels informes emesos pel CAP. En particular, la persona reclamant

exposa que el Departament només ha fet entrega dels “[...] informes sobre 3 de les 5 residències demanades. Per altra banda, no se m’entreguen tots els informes dintre el període sol·licitat”.

D’acord amb el que es desprèn de l’expedient tramès, el Departament va estimar parcialment la sol·licitud d’accés quant a la informació relativa al nombre de defuncions dels residents de les cinc residències a què va fer referència la persona reclamant, però no va donar accés a una còpia de tots els informes del CAP fonamentant la seva decisió en el fet que els informes contenen informació que permetria individualitzar a les persones residents afectades, de manera que l’accés afectar la seva intimitat personal i familiar, la confidencialitat de la informació relacionada amb el seu procés assistencial i, a més, comportaria la revelació de dades especialment protegides.

Per tot el que s’ha exposat, l’objecte de l’anàlisi del present informe abastarà només la documentació què la persona reclamant fa referència en la reclamació presentada davant la GAIP, és a dir, els informes emesos pel CAP entre les dates 15 de març de 2020 i el 30 d’abril de 2020, en relació amb les dues residències restants. No obstant això, val a dir que des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades, les conclusions a les quals s’arriba en aquest informe són igualment aplicables a qualsevol dels informes als quals fa referència la persona reclamant en la seva sol·licitud inicial al Departament.

Un cop establert quin és l’objecte de la reclamació, amb caràcter previ cal fer referència al fet que no es pot descartar que entre la informació afectada per la sol·licitud d’accés hi pugui haver dades relatives a persones difuntes.

Cal tenir en compte que, sobre la base del considerant 27 de l’RGPD, l’RGPD no és d’aplicació a la protecció de dades personals de persones difuntes. En aquest sentit, l’article 2.2.b) de l’LOPDGDD estableix que aquesta llei orgànica no serà d’aplicació al tractament de dades de persones difuntes, sens perjudici del que estableix l’article 3, el qual reconeix, a grans trets, el dret d’accés, rectificació i supressió a les persones vinculades al difunt, sempre que la persona difunta no ho hagi prohibit expressament o així ho estableixi una llei.

Per tant, i sens perjudici que el dret a la intimitat (previst a l’article 18.1 CE) pugui projectar-se més enllà de la mort d’una persona, en els termes que reconeix la Llei orgànica 1/1982, de 5 de maig, de Protecció Civil del dret a l’honor, a la intimitat personal i Familiar i a la pròpia imatge (arts. 4 a 6), la protecció que dispensa la normativa de protecció de dades s’extingeix amb la mort de la persona.

I, en conseqüència, sens perjudici del que preveu l’article 3 de l’LOPDGDD, l’accés a la informació relativa a persones difuntes no seria contrari a l’RGPD i l’LOPDGDD, atès que no estarien dins de l’àmbit d’aplicació d’aquesta normativa.

Fora d’aquests supòsits, la pretensió d’accés als informes emesos pel centre d’atenció primària en els quals es vegin afectades dades personals, en els termes de l’article 4.1 de l’RGPD, s’ha d’anàlitzar des de la perspectiva dels límits de l’article 23 i 24 de l’LTC.

D’entrada, cal fer avinent que es desconeix quin és l’abast concret de la informació que contenen els informes a la còpia dels quals es pretén accedir. Ara bé, prenent en consideració que es tracta dels informes emesos pel CAP relatius a cinc residències, durant el període de la primera onada de COVID-19 (en concret, entre el període del 15 de març al

30 d'abril de 2020), i sobre la base dels fonaments que addueix el Departament per estimar parcialment la sol·licitud d'accés, sembla clar que com a mínim la sol·licitud d'accés afecta dues categories de persones. Fem referència, per una banda, als professionals del centre d'atenció primària que han emès els informes i, per altra banda, a les persones residents.

No obstant això, no es pot descartar la possibilitat que hi hagin afectades altres categories de persones, com ara, altres professionals del CAP o el personal de les residències que estiguin afectats per la sol·licitud d'accés amb motiu de l'exercici de les seves funcions, o bé familiars dels residents.

L'accés a les dades dels professionals, les quals estiguin afectades per la sol·licitud d'accés amb motiu de les seves funcions, s'ha d'analitzar des del punt de vista del que preveu l'article 24.1 de l'LTC, és a dir, *“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”*.

A aquest efecte, cal tenir en compte 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) el qual preveu el següent:

*“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”*.

Així, en la mesura que en la documentació afectada per la sol·licitud hi constin dades merament identificatives (nom i cognoms i càrrec) del personal que ha intervingut en exercici de les seves funcions, sigui per haver emès qualsevol dels informes, o bé perquè els informes fan referència al personal amb motiu de l'exercici de les seves funcions, l'accés de la persona reclamant a aquestes dades s'ha d'estimar sobre la base de l'article 24.1 de l'LTC, llevat que concorri alguna circumstància excepcional en la persona afectada.

## VI

Quant a les persones residents, segons es desprèn de la informació que consta a l'expedient tramès, la sol·licitud d'accés afecta categories de dades especialment protegides a què fa referència l'article 23 de l'LTC, en particular les seves dades de salut. D'acord amb

el que s'ha exposat més amunt, tampoc es pot descartar que puguin veure's afectades aquestes categories de dades respecte d'altres persones, com ara els familiars dels residents o bé el personal de les residències i, fins i tot, del propi centre d'atenció primària.

L'article 23 de l'LTC preveu el següent:

*“Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud”.*

Així, en la mesura que entre la documentació a la qual es pretén accedir constin categories de dades personals a les quals es refereix l'article 23 de l'LTC, caldria limitar l'accés.

Ara bé, cal tenir en compte la previsió de l'article 25.1 de l'LTC, el qual estableix que *“Si és aplicable algun dels límits d'accés a la informació pública establerts pels articles anteriors, la denegació d'accés només afecta la part corresponent de la documentació, i s'ha d'autoritzar l'accés restringit a la resta de les dades”.*

A tal efecte, atès que en el cas que ens ocupa la persona reclamant sol·licita l'accés una còpia dels informes emesos pel centre d'atenció primària, des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades, l'anonimització dels informes permetria assolir la finalitat de transparència a través de l'accés restringit a la resta d'informació no afectada pel límit de l'article 23 de l'LTC.

En relació amb aquesta qüestió, l'article 70.6 de l'RLTC defineix el mecanisme de 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.”*

Ara bé, en el cas que el mecanisme de l'anonimització no fos efectiu perquè igualment sigui possible identificar les persones afectades sense esforços desproporcionats, cal tenir en compte l'evident interès públic de la informació que se sol·licita, en la mesura que a través del seu accés, la persona reclamant, i en general la ciutadania, pot avaluar la gestió tant del centre d'atenció primària com de les residències a què es refereix en la seva sol·licitud durant la primera onada de COVID-19, per exemple, per verificar si es van executar les mesures de seguretat i els procediments de detecció i gestió dels casos regulats a la normativa vigent, o altres instruccions o documents emesos per les autoritats sanitàries.

Per aquest motiu, resultaria justificat facilitar a la persona reclamant, com a mínim, certa informació sobre l'actuació i gestió duta a terme pel centre d'atenció primària i les residències en el marc de la primera onada de la COVID-19. I, en particular, es podria facilitar aplicant analògicament la solució prevista a l'article 68.4 de l'RLTC, és a dir *“[...] En el cas que el contingut de l'informe pugui revelar informació afectada pel límit, la necessitat de publicació de l'informe s'entén satisfeta amb la publicació d'un extracte o resum del contingut de tal manera que no permeti revelar la informació afectada pel límit”.*

Així, es considera que s'ha de facilitar a la persona reclamant un resum dels informes emesos pel CAP relatius a les residències, vetllant que aquest resum no contingui les dades afectades pel límit de l'article 23 de l'LTC ni qualsevol altra informació la qual, per si sola o en connexió amb altra informació a què es pugui accedir, la persona reclamant pugui acabar identificant les persones afectades.

## **Conclusió**

La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés a les dades merament identificatives dels professionals que han redactat els informes, o bé apareguin a la documentació sol·licitada amb motiu de l'exercici de les seves funcions.

Ara bé, d'acord amb els fonaments que han estat exposats, respecte de la informació relativa a categories de dades especialment protegides, en particular les dades relatives a la salut de les persones residents, l'accés s'ha de facilitar a través d'un extracte o resum dels informes emesos pel centre d'atenció primària, de manera que no siguin identificables les persones físiques afectades.

Barcelona, 18 de maig de 2023