

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación contra la denegación por un Ayuntamiento en la solicitud de acceso a determinados expedientes de responsabilidad patrimonial desde el año 2007 hasta 2022

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación presentada en relación con la denegación por un Ayuntamiento en la solicitud de acceso a determinados expedientes de responsabilidad patrimonial desde el año 2007 hasta el 2022

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

Antecedentes

1. En fecha 24 de noviembre de 2022, una persona presenta una solicitud ante un Ayuntamiento solicitando el acceso a la siguiente información:

“-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 fecha 29 de noviembre de 2022, el Ayuntamiento comunica a la persona solicitante el traslado de su solicitud a la persona afectada por la solicitud para que presente alegaciones si lo considera oportuno.

3. En fecha 12 de diciembre de 2022, la persona afectada por la solicitud presenta un escrito de alegaciones en el que se muestra disconforme a que se facilite a la persona solicitante la información solicitada, ya que incluye información relativa a actuaciones judiciales y por el hecho de que constan datos relativos a su salud (informes médicos y dictámenes periciales forenses). Considera que el acceso pretendido puede afectar a su seguridad.

La persona afectada pone de manifiesto que parte de la solicitud de acceso pertenece a una sentencia del juzgado contencioso administrativo número 13 de Barcelona que puede ser consultada públicamente sin necesidad de acceder al resto de datos especialmente protegidos.

4. En fecha 27 de diciembre de 2022, el Ayuntamiento resuelve desestimar la petición de derecho de acceso en base a los artículos 23 y 24 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En particular, deniega el acceso a la persona solicitante porque entre la documentación que solicita se ven afectados datos especialmente protegidos, también por el hecho de que la persona afectada por la solicitud se haya opuesto a otorgar el acceso a la persona solicitante y, por último, porque

considera que respecto de los datos que no son especialmente protegidos, “*el perjuicio que le supone al solicitante no acceder al expediente es mucho menor que el perjuicio que le supondría al afectado a la facilitación de sus datos, ya que se vería vulnerado su derecho a la protección de datos personales (entre los que se encuentran datos especialmente protegidos), su derecho a la intimidad y su derecho a la seguridad*” .

5. En fecha 19 de enero de 2023, la persona solicitante presenta una reclamación ante la GAIP en la que reitera los términos de su solicitud y expone, entre otras cuestiones, los siguientes fundamentos:

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 las datos y documentos relativos a la salud del sr. [...]. Se puede dar acceso a la información solicitada censurando el Ayto dichas datos y documentos.”

6. En fecha 31 de enero de 2023, la GAIP remite la reclamación al Ayuntamiento, y le pide un informe donde exponga los antecedentes de hecho y fundamente su posicionamiento en relación con la reclamación, así como el expediente completo y, en su caso , que concrete las terceras personas que resulten afectadas por el acceso reclamado.

7. En fecha 7 de febrero de 2023, el Ayuntamiento remite a la GAIP un informe en relación a la reclamación.

En este informe, el Ayuntamiento se ratifica en los motivos por los que denegó la solicitud de acceso, e informa que desde el año 2021 se han registrado más de 80 instancias presentadas por la persona reclamante, y sus familiares , relacionadas con irregularidades urbanísticas relacionadas con la persona afectada por su solicitud. Considera que la actuación de la persona reclamante evidencia un abuso en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

8. En fecha 13 de febrero de 2023, 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, en especial, de acuerdo con las alegaciones efectuadas por las partes, los límites previstos en los artículos 21.1.d) y 21.1.g).

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 Autoridad Catalana de Protección de Datos 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 en que se solicita el acceso a expedientes relativos a procedimientos de responsabilidad patrimonial tramitados entre los años 2007 y 2022, que afectan a una determinada persona, esta información debe ser considerada pública a efectos del artículo 2.b) de la LTC y sometida al derecho de acceso (artículo 18 de la LTC), al ser documentación en su poder a consecuencia de sus competencias.

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.

III

Según se desprende de la información que se dispone, los expedientes a los que pretende acceder la persona reclamante son relativos a procedimientos de responsabilidad

patrimonial tramitados por el Ayuntamiento, entre los años 2007 y 2022, en los que la persona interesada es una tercera persona, ajena a la persona solicitante ya la que identifica en su solicitud. También pide conocer las actuaciones judiciales en las que hayan podido derivar estos procedimientos.

Antes de entrar en el fondo de la solicitud, es preciso hacer inciso en que no se desprende del expediente tramitado por la GAIP que entre la documentación solicitada también puedan verse afectados datos relativos a otras personas distintas a la que identifica a la persona reclamante en su solicitud, sin perjuicio del personal al servicio del Ayuntamiento que haya participado en la tramitación de los expedientes por razón de su cargo.

Por otra parte, se desconoce cuál es el contenido exacto de los expedientes de responsabilidad patrimonial que se ven afectados por la solicitud de acceso. Pero, en cualquier caso, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con el marco legislativo regulador de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, los ciudadanos tienen derecho a ser indemnizados por las administraciones públicas de Cataluña de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que los ciudadanos tengan el deber jurídico de soportar (artículo 32 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP)).

Y, como mínimo, entre la documentación que debe conformar los expedientes relativos a procedimientos de responsabilidad patrimonial debe constar, al menos en lo que concierne al trámite de iniciación del procedimiento, la referencia a la lesión que presuntamente se ha producido en la persona o personas interesadas, su relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica y el momento en que la lesión efectivamente se hubiera producido y, en cuanto a la resolución, ésta necesariamente debe pronunciarse sobre el existencia de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado, la cuantía y modo de la indemnización, cuando proceda (arts. 61.4, 67.2 y 91 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC)).

En el caso particular, de acuerdo con lo que consta en el expediente enviado, entre la información afectada por la solicitud de acceso se encuentran datos relativos a la salud de la persona afectada. A este respecto, cabe decir que si bien el Ayuntamiento se refiere en su informe jurídico a que, además de informes médicos, en los expedientes a los que se solicita acceder también constan otros datos sensibles, no queda suficientemente claro a qué información o categorías de datos personales se refiere. Es decir, se desconoce si, además de los datos de salud de la persona afectada por la solicitud de acceso, también se ven afectados otros datos a los que se refiere el artículo 23 de la LTC (datos relativos a la ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud y vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública a la infractor).

En cualquier caso, de acuerdo con lo que prevé el artículo 23 de la LTC, debe denegarse el acceso a la información que haga referencia a categorías de datos especialmente protegidas, salvo que la persona afectada consienta expresamente por ella medio de un escrito que debe acompañar a la solicitud.

Una vez establecidos estos elementos, se considera adecuado analizar el fondo de la cuestión partiendo de la base de la previsión del artículo 24.2 de la LTC.

El artículo 24.2 de la LTC dispone lo siguiente:

“2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse 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.”*

Este artículo establece la necesidad de realizar una ponderación razonada entre el interés público en la divulgación y el derecho a la protección de datos de las personas afectadas. En esta ponderación hay que tener en cuenta todas las circunstancias que afecten a cada caso concreto con el objetivo de determinar si debe prevalecer el derecho de acceso de la persona reclamante o el derecho a la protección de datos de las personas afectadas, tomando como base los distintos elementos que enumera el citado artículo.

Una de las circunstancias a tener en cuenta es la finalidad del acceso (art. 24.2.b) LTC). En este sentido, si bien el artículo 18.2 de la LTC dispone que el ejercicio del derecho de acceso no está condicionado a la concurrencia de un interés personal, y no está sujeto a motivación ni requiere la invocación de ninguna norma, conocer la motivación por la que la persona reclamante desea obtener la información puede ser un elemento relevante a tener en cuenta.

La persona reclamante no pone de manifiesto en ninguno de sus escritos el motivo por el que pide el acceso a los expedientes de responsabilidad patrimonial a los que se refiere, más allá de mostrarse disconforme con los fundamentos por los que el Ayuntamiento denegó el acceso .

A tal efecto, puede ser significativo el hecho de que la solicitud tenga por objetivo todos los expedientes de responsabilidad patrimonial remitidos entre los años 2007 y 2022 en los que una persona determinada sea parte interesada, y la que identifica a su solicitud , así como conocer qué actuaciones judiciales se derivaron de estos expedientes, si procede, o, por otra parte, el hecho de que de acuerdo con lo que expone el Ayuntamiento, la persona reclamante haya presentado desde el año 2021 más de 80 instancias relacionadas con irregularidades urbanísticas y que estarían relacionadas con la persona afectada en los expedientes de responsabilidad patrimonial a los que pretende acceder.

Ahora bien, se considera que esta información no permite aclarar si la finalidad de la persona reclamante es controlar la actividad del Ayuntamiento, por ejemplo, porque lo que pretende es verificar que no existe un trato de favor o se han tomado decisiones arbitrarias por parte de la corporación en asuntos que afectan a una persona concreta (la persona afectada), o bien la finalidad es controlar a la persona concreta que se relaciona con el Ayuntamiento.

Por este motivo, este elemento no puede ser considerado a efectos de llevar a cabo la ponderación a que se refiere el artículo 24.2 de la LTC.

Así pues, la cuestión debe analizarse desde el punto de vista de la finalidad general de la normativa de transparencia, es decir, la finalidad de establecer “ *un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y los otros 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, ofrecer herramientas a la ciudadanía para el control de la actuación de los poderes públicos, y no crear medios para el control de la propia ciudadanía.

Desde esta perspectiva, y con carácter general, la solicitud de acceso a información relativa a procedimientos de responsabilidad patrimonial puede permitir a cualquier ciudadano controlar la actuación del Ayuntamiento en los distintos ámbitos de la actividad municipal y de la gestión de los recursos públicos y, en particular, en el caso que nos ocupa, puede ser relevante conocer la existencia de una o varias reclamaciones de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento, especialmente si éstas resultan estimatorias o parcialmente estimatorias, dado que esto implica, no sólo la existencia de una actuación administrativa municipal concreta cuestionable en el sentido de que ha ocasionado un daño a un ciudadano, sino también la existencia de un coste o gasto con cargo a los recursos públicos municipales.

En estos casos, de acuerdo con el principio de minimización de datos (art. 5.1.c) del RGPD) por el que los datos deben ser los adecuados, pertinentes y limitados al necesario en relación con la finalidad por las que son tratadas, la finalidad de control de la actuación del Ayuntamiento podría alcanzarse con la previa anonimización de los expedientes.

A tal efecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 70.6.a) del RLTC define la anonimización como “*la eliminación de los datos personales de las personas físicas afectadas que constan en la información y cualquier otra información que pueda permitir identificarlas directa o indirectamente sin esfuerzos desproporcionados, sin perjuicio de poder mantener, en su caso, los datos meramente identificativos de los cargos o personal al servicio de las administraciones públicas que dictan o intervienen en el acto administrativo*” .

Sin embargo, en el caso que nos ocupa hay que tener en cuenta que la persona tiene interés en conocer los expedientes de responsabilidad patrimonial tramitados desde el año 2007 al 2022 por el Ayuntamiento en el que sea parte interesada una persona a la que identifica , ya la información relativa a las actuaciones judiciales que se hayan podido derivar.

Es evidente que esto hace que la anonimización no sea una medida eficaz porque la persona reclamante ya tiene identificada a la persona interesada en el procedimiento administrativo.

Tomando en consideración que la anonimización no es efectiva, no parece otorgar el acceso a la documentación solicitada, es decir, toda la documentación de los expedientes de responsabilidad patrimoniales, y las actuaciones judiciales derivadas, pero sin anonimizar sea una posibilidad , ya que desde el punto de vista de la persona afectada por la solicitud

de acceso, si bien no existen elementos que permitan determinar que el acceso puede comprometer su seguridad, sí se considera que comporta una invasión significativa que puede afectar a diferentes esferas personales. Y, en estos términos, en la ponderación entre los intereses contrapuestos debería prevalecer los derechos de la persona afectada por la solicitud de acceso por encima del interés público en la divulgación.

Ahora bien, desde el punto de vista de la finalidad de transparencia, se considera que sí sería posible poder informar a la persona reclamante del número de expedientes de responsabilidad patrimoniales tramitados por el Ayuntamiento donde sea parte interesada la persona a la que identifica, el sentido de la resolución y, en su caso, la indemnización, así como si se han derivado actuaciones judiciales. Se considera que esta afectación no sería mayor a la que otros ciudadanos soportan con el fin de garantizar la transparencia de otras actuaciones de las administraciones públicas que, como en el caso que nos ocupa, también tienen incidencia directa sobre los recursos públicos. Así, a modo de ejemplo, en materia de subvenciones o en la contratación de servicios prestados por determinados profesionales, resultaría justificado, a todos los efectos, poder conocer el importe o las cuantías percibidas por las personas que resulten beneficiarias.

Conclusión

Tomando en consideración los términos en los que se formula la reclamación y los elementos que concurren, la normativa de protección de datos impide el acceso de la persona reclamante al contenido íntegro de los expedientes de responsabilidad patrimonial tramitados por el Ayuntamiento entre los años 2007 y 2022 que afectan a una persona concreta, ya la información relativa a las actuaciones judiciales que se hayan podido derivar. Ahora bien, si se le podría entregar información relativa al número de expedientes de responsabilidad patrimonial a los que se refiere la consulta, el sentido de la resolución y, en su caso, la indemnización, así como si se han derivado actuaciones judiciales.

Barcelona, 3 de marzo de 2023