

## **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 de la solicitud de acceso a los informes emitidos por un centro de atención primaria relativo a cinco residencias y información relativa a las personas residentes**

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 informe sobre la reclamación presentada en relación con la denegación de la solicitud de acceso en los informes emitidos por un centro de atención primaria relativos a cinco residencias e información relativa a las personas residentes.

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 16 de febrero de 2023, una persona dirige un escrito al departamento competente en materia de salud en el que solicita acceder “[...] sobre las 5 residencias especificadas al final:

*1. Copia de todos los informes redactados por el CAP [...] y/o Servicio de Salud Pública desde 15/03/2020 hasta el 30/04/2020.*

*2. Número de defunciones oficiales totales de residentes para CADA RESIDENCIA, haciendo dos desgloses por cada una también:*

*a) casos confirmados / sospechosos*

*b) defunciones en la propia residencia / derivados a hospitales / otros (agrupar aquí domicilio familiar u otras ubicaciones)*

*Residencias para las que se pide el detalle, todas [...]:*

- 1. [...]*
- 2. [...]*
- 3. [...]*
- 4. [...]*
- 5. [...]*

La persona solicitante expone en el campo del asunto de la solicitud “*Detalle primera ola en residencias de [...]*”. Según se desprende del expediente enviado, la persona se refiere a la primera ola de COVID-19.

2. En fecha 30 de marzo de 2023, el Departamento resuelve estimar parcialmente la solicitud de la persona solicitante. La resolución se notifica a la persona solicitante en fecha 8 de abril de 2023.

En particular, el Departamento deniega el acceso a la persona solicitante a los informes del CAP [...] al entender que “[...] contienen información que permitiría indirectamente la revelación de datos personales de residentes, ya que en múltiples casos, pese a que se haya intentado anonimizado la información, se presenta información clínica individual de muchas personas, y no una valoración general de la situación sanitaria de referidas residencias. Teniendo en cuenta que cada centro asistencial puede tener un número suficientemente reducido de residentes, el envío de información detallada de pacientes implicaría un riesgo demasiado elevado de atribución de esta información a personas concretas.

*Así, enviar los informes que no presentan una valoración general de la situación de la residencia, sino una información detallada de cada paciente puede vulnerar el secreto estadístico que esta Administración está obligada a guardar”.*

En definitiva, el Departamento fundamenta la denegación del acceso a los informes al entender que es necesario proteger la intimidad personal y familiar de los pacientes, la confidencialidad de toda la información relacionada con su proceso asistencial y, en cuanto al régimen de protección de datos, en ser información pública que contiene datos personales especialmente protegidos cuyo acceso no consta que se haya consentido expresamente por las personas afectadas.

3. En fecha 11 de abril de 2023, la persona solicitante presenta una reclamación ante la GAIP en la que solicita el acceso a los “*Informes del CAP [...] sobre 5 residencias de [...]*”, y expone que el Departamento sólo le ha hecho entrega de los informes de tres de las cinco residencias que solicitaba e, igualmente, no están todos los informes emitidos en el período solicitado.

4. En fecha 17 de abril de 2023, la GAIP remite la reclamación al Departamento y pide 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 las terceras personas afectadas por el acceso reclamado.

5. En fecha 19 de abril de 2023, el Departamento emite un informe en el que, en definitiva, reitera los mismos fundamentos por los que estimó parcialmente la solicitud de acceso formulada por la persona reclamante.

6. En fecha 28 de abril 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 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 el que se solicita el acceso a una copia de determinados informes emitidos por un centro de atención primaria o del servicio de salud pública en relación con cinco residencias ya la información relativa al número de defunciones de residentes, a 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 a su poder como consecuencia de su actividad.

Sin embargo, cabe remarcar que el derecho de acceso a la información pública 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 por el con respecto a los datos personales.

### III

La solicitud al Departamento inicialmente hacía referencia al acceso, respecto del período entre el 15 de marzo de 2020 y el 30 de abril de 2020, por un lado, a una copia de los informes emitidos por un centro de atención primaria (CAP) y por el servicio de salud pública respecto de cinco residencias, y por otra, a información sobre el número de defunciones de residentes de cada residencia, en particular, desglosada en términos de casos confirmados o casos sospechosos (se entiende que de COVID-19), y si las defunciones se produjeron en las residencias, en los hospitales a los que se derivaron a los residentes o entre otras circunstancias, tales como, al domicilio familiar.

Ahora bien, en la reclamación presentada en la GAIP, la persona solicitante únicamente hace referencia a la falta de entrega de los informes emitidos por el CAP. En particular, la persona reclamante expone que el Departamento sólo ha hecho entrega de los *"[...] informes sobre 3 de las 5 residencias solicitadas. Por otra parte, no se me entregan todos los informes dentro del período solicitado"*.

De acuerdo con lo que se desprende del expediente enviado, el Departamento estimó parcialmente la solicitud de acceso en cuanto a la información relativa al número de defunciones de los residentes de las cinco residencias a las que hizo referencia la persona reclamante, pero no dio acceso a una copia de todos los informes del CAP fundamentando su decisión en que los informes contienen información que permitiría individualizar a las personas residentes afectadas, por lo que el acceso afectar a su intimidad personal y familiar, la confidencialidad de la información relacionada con su proceso asistencial y, además, comportaría la revelación de datos especialmente protegidos.

Por todo lo expuesto, el objeto del análisis del presente informe abarcará sólo la documentación que la persona reclamante hace referencia en la reclamación presentada ante la GAIP, es decir, los informes emitidos por el CAP entre las fechas 15 de marzo de 2020 y 30 de abril de 2020, en relación con las dos residencias restantes. Sin embargo, cabe decir que desde la perspectiva de la normativa de protección de datos, las conclusiones a las que se llega en este informe son igualmente aplicables a cualquiera de los informes a los que hace referencia la persona reclamante en su solicitud. litud inicial en el Departamento.

Una vez establecido cuál es el objeto de la reclamación, con carácter previo debe hacerse referencia a que no se puede descartar que entre la información afectada por la solicitud de acceso pueda haber datos relativos a personas difuntas.

Hay que tener en cuenta que, en base al considerante 27 del RGPD, el RGPD no es de aplicación a la protección de datos personales de personas difuntas. En este sentido, el artículo 2.2.b) de la LOPDDDD establece que esta ley orgánica no será de aplicación al tratamiento de datos de personas difuntas, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3, el cual reconoce, a grandes rasgos, el derecho de acceso, rectificación y supresión a las personas vinculadas al fallecido, siempre que la persona fallecida no lo haya prohibido expresamente o así lo establezca una ley.

Por tanto, y sin perjuicio de que el derecho a la intimidad (previsto en el artículo 18.1 CE) pueda proyectarse más allá de la muerte de una persona, en los términos que reconoce la Ley orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del derecho al honor, a la intimidad

personal y familiar ya la propia imagen (arts. 4 a 6), la protección que dispensa la normativa de protección de datos se extingue con la muerte de la persona.

Y, en consecuencia, sin perjuicio de lo que prevé el artículo 3 del LOPDDDD, el acceso a la información relativa a personas difuntas no sería contrario al RGPD y el LOPDDDD, dado que no estarían dentro del ámbito de aplicación de esta normativa.

Fuera de estos supuestos, la pretensión de acceso a los informes emitidos por el centro de atención primaria en los que se vean afectados datos personales, en los términos del artículo 4.1 del RGPD, debe analizarse desde la perspectiva de los límites del artículo 23 y 24 de la LTC.

De entrada, cabe señalar que se desconoce cuál es el alcance concreto de la información contenida en los informes a cuya copia se pretende acceder. Ahora bien, tomando en consideración que se trata de los informes emitidos por el CAP relativos a cinco residencias, durante el período de la primera ola de COVID-19 (en concreto, entre el período del 15 de marzo al 30 de abril de 2020), y en base a los fundamentos que aduce el Departamento para estimar parcialmente la solicitud de acceso, parece claro que como mínimo la solicitud de acceso afecta a dos categorías de personas. Hacemos referencia, por un lado, a los profesionales del centro de atención primaria que han emitido los informes y, por otro, a las personas residentes.

No obstante, no puede descartarse la posibilidad de que hayan afectadas otras categorías de personas, como por ejemplo, otros profesionales del CAP o el personal de las residencias que estén afectados por la solicitud de acceso con motivo del ejercicio de sus funciones, o familiares de los residentes.

El acceso a los datos de los profesionales, que estén afectados por la solicitud de acceso con motivo de sus funciones, debe analizarse desde el punto de vista de lo que prevé el artículo 24.1 de la LTC, es decir, *“ Debe darse 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 deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos ”*.

A tal efecto, debe tenerse en cuenta el artículo 70.2 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (RLTC) que prevé lo siguiente:

*“A efectos de lo que prevé 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 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 electrònica, 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”.*

Así, en la medida en que en la documentación afectada por la solicitud consten datos meramente identificativos (nombre y apellidos y cargo) del personal que ha intervenido en ejercicio de sus funciones, sea por haber emitido cualquiera de los informes, o bien porque los informes hacen referencia al personal con motivo del ejercicio de sus funciones, el acceso de la persona reclamante a estos datos debe estimarse sobre la base del artículo 24.1 de la LTC, salvo que concurra alguna circunstancia excepcional en la persona afectada.

## VI

En cuanto a las personas residentes, según se desprende de la información que consta en el expediente enviado, la solicitud de acceso afecta a categorías de datos especialmente protegidas a que se refiere el artículo 23 de la LTC, en particular sus datos de salud. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, en la misma puede descartarse que puedan verse afectadas estas categorías de datos respecto a otras personas, como los familiares de los residentes o bien el personal de las residencias e, incluso, del propio centro de atención primaria.

El artículo 23 de la LTC prevé lo siguiente:

*“Las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidos, como los relativos a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, l origen racial, la salud y la vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado consienta expresamente a través de un escrito que debe acompañar la solicitud”.*

Así, en la medida en que entre la documentación a la que se pretende acceder consten categorías de datos personales a las que se refiere el artículo 23 de la LTC, debería limitarse el acceso .

Ahora bien, es necesario tener en cuenta la previsión del artículo 25.1 de la LTC, que establece que *“Si es aplicable alguno de los límites de acceso a la información pública establecidos por los artículos anteriores, la denegación de acceso sólo afecta a la parte correspondiente de la documentación, y debe autorizarse el acceso restringido al resto de los datos”.*

A tal efecto, dado que en caso de que nos ocupa la persona reclamante solicita el acceso una copia de los informes emitidos por el centro de atención primaria, desde la perspectiva de la normativa de protección de datos, la anonimización de los informes permitiría alcanzar la finalidad de transparencia a través del acceso restringido al resto de información no afectada por el límite del artículo 23 de la LTC.

En relación con esta cuestión, el artículo 70.6 de la RLTC define el mecanismo de 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 su identificación” 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.”*

Ahora bien, en caso de que el mecanismo de la anonimización no fuera efectivo para que igualmente sea posible identificar a las personas afectadas sin esfuerzos desproporcionados, hay que tener en cuenta el evidente interés público de la información que se solicita, en la medida en que a través de su acceso, la persona reclamante, y en general la ciudadanía, puede evaluar la gestión tanto del centro de atención primaria como de las residencias a las que se refiere en su solicitud durante la primera ola de COVID-19, por ejemplo, para verificar si se ejecutaron las medidas de seguridad y procedimientos de detección y gestión de los casos regulados en la normativa vigente, u otras instrucciones o documentos emitidos por las autoridades sanitarias.

Por este motivo, resultaría justificado facilitar a la persona reclamante, al menos, cierta información sobre la actuación y gestión llevada a cabo por el centro de atención primaria y las residencias en el marco de la primera ola de la COVID-19. Y, en particular, se podría facilitar aplicando analógicamente la solución prevista en el artículo 68.4 del RLTC, es decir *“[...] En caso de que el contenido del informe pueda revelar información afectada por el límite, la necesidad de publicación del informe se entiende satisfecha con la publicación de un extracto o resumen del contenido de tal forma que no permita revelar la información afectada por el límite”*.

Así, se considera que debe facilitarse a la persona reclamante un resumen de los informes emitidos por el CAP relativos a las residencias, velando que este resumen no contenga los datos afectados por el límite del artículo 23 de la LTC ni cualquier otra información la cual, por sí sola o en conexión con otra información a la que se pueda acceder, la persona reclamante pueda acabar identificando a las personas afectadas.

## **Conclusión**

La normativa de protección de datos no impide el acceso a los datos meramente identificativos de los profesionales que han redactado los informes, o aparezcan en la documentación solicitada con motivo del ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, de acuerdo con los fundamentos que han sido expuestos, respecto de la información relativa a categorías de datos especialmente protegidas, en particular los datos relativos a la salud de las personas residentes, el acceso debe facilitarse a través de un extracto o resumen de los informes emitidos por el centro de atención primaria, de forma que no sean identificables las personas físicas afectadas.

Barcelona, 18 de mayo de 2023