

Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb una reclamació per denegació de l'accés als justificants de revista militar de l'exèrcit franquista de l'any 1938 i a un informe jurídic sobre el seu accés i tractament arxivístic

Ref. IAI 16/2024

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 per denegació de l'accés als justificants de revista militar de l'exèrcit franquista de l'any 1938 d'un fons documental municipal, conservat en un arxiu comarcal, i a un informe jurídic emès sobre l'accés i tractament arxivístic que s'ha d'aplicar a aquesta informació.

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 17 de maig de 2024, una ciutadana adreça una petició a un departament de la Generalitat de Catalunya en què sol·licita accedir a informació pública en els termes següents:

“L'accés i consulta al fons de l'Ajuntament (...), concretament a les unitats documentals que fan referència als justificants de revista militar de l'exèrcit franquista durant el 1938, que consten en l'Inventari de l'Ajuntament corresponent en el Quadre de fons de la pàgina web de l'Arxiu Comarcal (...) de la forma següent

(...)

1019 Revista del comissari. Regiment d'Infanteria Zaragoza 30

1020 Revista del comissari. Regiment d'Artilleria Lleugera 16

(...).

Com també els informes o documents referents al límit d'accés, tractament i difusió documental emesos pels òrgans de la Generalitat de Catalunya en relació amb aquestes unitats documentals sol·licitades.

Amb la finalitat de dur a terme un treball d'investigació de final d'estudis del Màster Universitari en Arxivística i Gestió de Documents de l'Escola Superior d'Arxivística i Gestió de Documents, dirigit pel professor (...), amb l'objectiu de fer una anàlisi arxivística del conjunt de les unitats sol·licitades i tractar l'àmbit del dret a l'accés i tractament documental de la documentació de la Guerra Civil Espanyola i la Dictadura Franquista en relació amb la memòria i els drets humans.

Sense que aquesta afecti la protecció de dades personals presents ni al dret a l'honor, la intimitat personal i familiar i a la mateixa imatge de la documentació sol·licitada, per aquesta

raó em declaro responsable i competent a no utilitzar ni divulgar les dades personals que aquesta pugui contenir.”

2. En data 5 de juny de 2024, el Departament resol la sol·licitud d'accés a la informació pública abans esmentada, denegant-ne l'accés pels motius següents:

– Pel que respecte a la documentació del fons de l'Ajuntament (...), atès que, en síntesi, aquesta documentació “conté dades personals especialment protegides, tant per la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals, en el cas de dades de persones físiques vives, com per la Llei orgànica 1/1982, de 5 de maig, de protecció civil del dret a l'honor, la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge, tant per al cas de dades de persones físiques vives com mortes.”

– I, pel que fa a l'informe emès per l'Assessoria Jurídica sobre l'accés i tractament arxivístic que s'ha d'aplicar a aquesta informació, en aplicar “l'article 65.1.c) del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, segons el qual són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a la informació pública comunicacions informals, o que es refereixin a aspectes organitzatius, o que no constitueixin tràmits del procediment.”

3. En data 11 de juny de 2024, la persona sol·licitant presenta reclamació davant la GAIP contra el Departament per denegació de l'accés a la informació pública sol·licitada.

4. En data 21 de juny de 2024, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb la reclamació presentada.

Fonaments de dret

1. 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'emeta 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.

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 conclogui 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.

2. 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.»

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En concret, l'apartat c) disposa que el tractament serà lícit si “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 (en endavant LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en aquesta base jurídica de l'article 6.1.c) 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.”

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC), té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

L'article 18 de l'LTC reconeix el dret de les persones a “accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda” (apartat 1).

L'article 2.b) de l'LTC defineix “informació pública” com “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”.

Per la seva part, l'article 53.1 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (RLTC), concreta que és informació pública objecte del dret d'accés “tota la informació, qualssevol dades o documents que les administracions públiques han elaborat, posseeixen, o poden legítimament exigir a terceres persones com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions.”

El dret a la informació pública però no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret, i pel que fa al dret a la protecció de dades personals, cal tenir en compte allò establert als articles 23 i 24 de l'LTC, així com els principis de la normativa de protecció de dades personals.

3. L'objecte de la present reclamació és, segons es desprèn de les manifestacions de la part reclamant i del conjunt d'informació que consta en l'expedient, l'accés als justificants de revista militar de l'exèrcit franquista de l'any 1938 del fons documental de l'Ajuntament (...), conservat a l'Arxiu Comarcal (...), així com també a un informe jurídic emès sobre l'accés i tractament arxivístic d'aquesta informació.

Per la informació de què es disposa, els justificants en qüestió serien una mena d'acta on es deixava constància de l'acte anomenat “revista de comissari”, consistent en determinar els fons que havien de ser lliurats a cada unitat militar per al seu funcionament, així com els pagaments personals als seus membres. Sembla que, amb caràcter general, aquests documents van encapçalats pel nom de la unitat militar a revistar, seguit de la data (mes i any) i lloc en què es feia l'acte. També hi constaria el nom complet i graduació dels membres de la unitat, abastant la signatura del cap de la unitat i de l'interventor.

En atenció al període de temps a què s'acota aquesta informació (els justificants), això és l'any 1938, pot pressuposar-se que la major part de les persones afectades per l'accés (els membres de les unitats militars), a data de la sol·licitud d'accés, podrien ja haver mort. Essent així, respecte aquesta informació caldria tenir en compte que restaria exclosa de l'àmbit de protecció de la normativa de protecció de dades.

Així es desprèn del Considerant 27 de l'RGPD, el qual preveu que “el presente Reglamento no se aplica a la protección de datos personales de **personas fallecidas**”, si bé aquest mateix considerant afegeix que “los estados miembros son competentes para establecer normas relativas al tratamiento de los datos personales de éstas”.

En el mateix sentit es pronuncia l'article 2.2.b) de l'LOPDGDD quan disposa que aquesta Llei no és aplicable “a los tratamientos de datos de las **personas difuntas**, sin perjuicio de lo que establece el artículo 3”.

L'esmentat article 3 de l'LOPDGDD reconeix, a grans trets, l'exercici dels drets d'accés, rectificació i supressió, respecte les dades personals de la persona difunta, a les persones que hi estan vinculades per raons familiars o de fet, o per ser-ne hereves, supòsit però que difereix de l'ara examinat.

Des de la perspectiva de la transparència, caldria tenir en compte que el límit previst als articles 23 i 24 de l'LTC no resultaria d'aplicació al cas concret. Si bé aquests articles de l'LTC no distingeixen sobre la seva aplicabilitat a les persones vives o difuntes està clar que

ambdós preceptes despleguen la regulació del límit al dret d'accés a la informació pública derivat del dret a la protecció de dades personals. Per tant, d'acord amb el que s'ha exposat, cal entendre que no entren en joc quan es tracta d'accedir a dades de persones mortes.

Així doncs, tenint en compte que la protecció que dispensa la normativa de protecció de dades s'extingeix amb la mort de la persona afectada, no hi hauria inconvenients, des d'aquesta perspectiva, en lliurar a la persona reclamant la informació sol·licitada en el que respecta a persones mortes, bé perquè existeix constància documental de la seva defunció, bé perquè, si escau, essent desaparegudes consta declaració judicial de defunció.

Això, sens perjudici de la possibilitat que l'accés a la dita informació de les persones mortes es pugui veure limitat en el cas de considerar que la informació afecta la intimitat de la persona difunta, tal com es desprèn de l'article 18 CE, de l'article 21.1.f) de l'LTC, de la Llei orgànica 1/1982, de 5 de maig, de protecció civil del dret a l'honor, la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge, i, en especial, de l'article 36 de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents, segons el qual la limitació de l'accés per a la protecció del dret a la intimitat persisteix fins 25 anys més enllà de la mort o 50 anys des de la data del document si es desconeix la data de la mort però es pot presumir -o es té la certesa- que la persona és morta.

En relació, en concret, amb el dret a la intimitat, cal dir que la precisió dels límits del que cal entendre per dades íntimes no és certament a priori una tasca fàcil.

La Sentència 292/2000, de 30 de novembre de 2000, del Tribunal Constitucional, estableix, en el seu fonament jurídic 6, que "La función del derecho fundamental a la intimidad del art. 18.1 CE es la de proteger frente a cualquier invasión que pueda realizarse en aquel ámbito de la vida personal y familiar que la persona desea excluir del conocimiento ajeno y de las intromisiones de terceros en contra de su voluntad (por todas STC 144/1999, de 22 de julio, F. 8). (...) En fin, el derecho a la intimidad permite excluir ciertos datos de una persona del conocimiento ajeno, por esta razón, y así lo ha dicho este Tribunal (SSTC 134/1999, de 15 de julio, F. 5; 144/1999, F. 8; 98/2000, de 10 de abril, F. 5; 115/2000, de 10 de mayo, F. 4), es decir, el poder de resguardar su vida privada de una publicidad no querida. (...)"

Les dades íntimes pertanyen, per tant, a l'esfera estrictament personal de la vida privada de cada persona, que es vol preservar del coneixement de la resta de persones. Serien aquelles dades el coneixement de les quals pugui resultar més revelador de l'essència d'una persona, tals com dades de creences, ideologia, religió, filiació, estat civil, estat de salut, inclinació sexual, etc., si bé caldria analitzar cas per cas perquè, d'acord amb la jurisprudència, la consideració de determinades dades com a íntimes dependrà de diferents circumstàncies canviants, com ara l'entorn, la posició pública d'una persona o l'actitud de la pròpia persona titular de les dades.

Vist això, no és sobrer apuntar que, atès que la informació controvertida es refereix a membres que formaven part d'unitats militars de l'exèrcit franquista, es podria arribar a entendre que el lliurament d'aquests justificants de revista militar suposaria implícitament revelar dades sobre ideologia, una informació que hauria de considerar-se necessàriament relativa a l'esfera íntima, àmbit propi i reservat del coneixement dels demés. En conseqüència, caldria evitar l'accés a aquesta informació mentre resultin aplicables els límits temporals establerts a la legislació d'arxius, a què s'ha fet esment més amunt.

4. Pel que fa a l'accés a aquesta mateixa informació (els justificants) però en relació amb persones vives, qüestió que, per motius temporals, no pot descartar-se en qualsevol cas, caldria tenir en compte que en aquest cas la dita informació sí quedaria emparada per la normativa de protecció de dades.

Com s'ha avançat, els justificants de revista militar a què refereix la sol·licitud d'accés contenen informació que fa referència a membres d'unitats militars del bàndol franquista, informació que caldria considerar com a especialment sensible, atès que pot entendre's com informació referida a la possible ideologia d'aquestes persones.

Així les coses, pel que fa a la possibilitat d'accedir-hi per part de la persona reclamant, caldria tenir present allò establert a l'article 23 de l'LTC, d'acord amb el qual "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."

En termes similars l'article 15.1 de la Llei 19/2013, 3, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LT), disposa, pel que aquí interessa, que "si la informació sol·licitada contuiera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso."

Aquest supòsit, a què refereixen els articles 23 de l'LTC i 15.1 de l'LT, limita i deixa sense opció a fer cap ponderació en relació amb la informació personal mereixedora d'especial protecció a què fa esment l'article 9 de l'RGPD, això és "datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, (...) datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o la orientación sexual de una persona física."

Això, llevat que les persones afectades per l'accés hagin fet manifestament pública la seva pròpia informació sensible (art. 15.1 LT) o bé la persona reclamant hagi aportat, junt amb la seva sol·licitud d'accés, el consentiment exprés i per escrit de les persones afectades (art. 23 LT i art. 70.1 RLTC). Circumstàncies, val a dir, que no consta que s'hagin donat en el present cas.

Per tant, respecte aquesta informació referida a persones vives, caldria limitar-ne l'accés de la persona reclamant.

5. En la mateixa sol·licitud d'accés la persona ara reclamant demana accedir a un informe jurídic emès pel Departament en relació amb els criteris d'accés i tractament arxivístic que s'han d'aplicar a aquest tipus d'informació.

Tot i no disposar de l'informe en qüestió sembla que en aquest no constaran dades personals més enllà de les referides a la persona o persones que l'hagin elaborat.

L'article 24.1 de l'LTC disposa que "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".

L'article 70.2 de l'RLTC especifica que, a afectes del que preveu l'article 24.1 de l'LTC, "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".

D'acord amb això, facilitar l'accés de la persona reclamant a les dades merament identificatives (nom i cognoms i càrrec) de les persones que, en exercici de llurs funcions, hagin participat en l'elaboració de l'informe sol·licitat, en els termes indicats, en principi no seria contrari al dret a la protecció de dades personals.

Conclusions

La normativa de protecció de dades personals no impediria l'accés de la persona reclamant a la informació sobre persones mortes que consti en els justificants de revista militar sol·licitats, per bé que aquest accés podria veure's limitat, en els termes establerts a la legislació d'arxius i documents, per tractar-se d'informació que podria qualificar-se com a íntima.

En tot cas, la normativa de protecció de dades sí impediria l'accés de la persona reclamant a aquesta mateixa informació en relació amb aquelles persones vives en considerar-se mereixedora d'una especial protecció.

La persona reclamant però té dret a accedir a les dades merament identificatives dels empleats públics que puguin constar en l'informe jurídic sol·licitat.

Barcelona, 11 de juliol de 2024