

## Accés a la informació i protecció de dades personals

L'informe corresponent a l'any 2010 va fer referència a les dificultats que sovint afronten els ciutadans que volen accedir a una informació en poder de les administracions públiques. Aleshores s'hi va destacar la necessitat de disposar d'una norma legal que regulés de manera completa aquest dret i el seu abast, en termes homologables als de la majoria de països del nostre entorn; i també que calia que l'Administració difongués, per iniciativa pròpia, informació pública d'interès, com a instrument per afavorir els principis de transparència i de rendició de comptes en l'activitat pública.

En matèria d'accés a la informació pública, les queixes que rep més sovint el Síndic plantegen supòsits en què el dret d'accés topa –de manera real o aparent– amb el dret a la protecció de les dades personals. En aquest sentit, es constata que la protecció de la intimitat de les persones és l'excepció més comunament al·legada per les administracions per denegar una petició d'accés a la informació.

L'absència d'un marc normatiu general que reguli globalment l'accés a la informació pública i fixi paràmetres per ponderar l'aplicació del dret d'accés i el dret a la intimitat dels titulars fa més difícil la resolució d'aquests casos. Alhora, afavoreix la tendència a donar preponderància, en cas de conflicte, al dret a la protecció de dades personals, que sí que gaudeix d'una regulació completa i garantista. Amb tot, cal tenir en compte que no hi ha drets absoluts i sense límits, de manera que, davant un supòsit en què entrin en col·lisió el dret d'accés amb el dret a la intimitat, cal cercar-ne l'aplicació ponderada al cas concret, sense donar prevalença absoluta i automàtica al dret a la protecció de dades personals. Per aquestes raons el Síndic ha demanat que es reguli per llei de manera específica el règim jurídic d'aquest dret.

En una aproximació a aquests casos de conflicte entre els dos drets des de la perspectiva de les normes que regulen la protecció de dades personals, cal tenir en compte que l'article 11 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, estableix que la comunicació de dades de caràcter personal per a finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i el cessionari requereix el consentiment

previ del titular de les dades, que no serà necessari, entre altres supòsits, quan la cessió de les dades estigui autoritzada per la Llei.

En conseqüència, per determinar si és possible l'accés a un expedient o arxiu administratiu que contingui dades personals sense el consentiment del titular d'aquestes dades, cal valorar si l'accés està autoritzat per llei. Més concretament, i en la mesura que se sol·liciti l'accés a un document que formi part d'un procediment administratiu, caldrà valorar si una norma amb rang de llei en matèria de procediment administratiu autoritza l'accés sense consentiment.

D'acord amb aquest plantejament, quan la informació formi part d'un procediment administratiu en tramitació, cal fer referència a l'article 35 a) de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, que estableix el dret dels ciutadans a conèixer, en qualsevol moment, l'estat de tramitació dels procediments en què tinguin la condició de persones interessades i a obtenir còpies dels documents que contenen.

**La protecció de dades no sempre pot justificar denegar l'accés a la informació**

En aplicació d'aquesta previsió legal, si qui demana l'accés a la informació que conté dades personals de terceres persones té la condició de persona interessada en el procediment del qual la informació forma part, aquest accés estaria emparat per l'article 35 de la Llei 30/1992, en concordança amb l'article 11.2 de la Llei orgànica 15/1999.

D'acord amb les consideracions precedents, el Síndic ha valorat els casos en què, quan s'inicia un expedient sancionador a partir d'una denúncia, si la persona denunciada demana accés a la identitat de la persona denunciant, aquesta sol·licitud es denega amb l'argument que són dades personals.

Si bé no es pot qüestionar que la persona denunciada és persona interessada en el procediment sancionador instruït en contra seva, s'ha de tenir en compte que la denúncia no és un requisit per a la incoació d'un expedient

sancionador, que s'inicia sempre d'ofici, i per tant, la denúncia és un acte previ a la incoació de l'expedient sancionador i no en forma part.

Tot i això, quan la denúncia dóna lloc a la instrucció d'un procediment d'informació prèvia per esbrinar els fets denunciats i els possibles indicis d'infracció, si posteriorment, a partir de l'expedient d'informació prèvia, s'incoa un procediment sancionador, sembla difícil sostenir que la persona imputada no és persona interessada en aquest procediment previ, en la mesura que conté actuacions preliminars que han estat determinants per a la decisió d'incoar el procediment sancionador, de manera que l'accés a la denúncia, o a les dades identificatives de la persona denunciant, estaria emparat per l'article 35 de la Llei 30/1992.

### Manca regulació per equilibrar els drets de protecció de dades i d'accés a la informació

S'indicava més amunt, però, que davant de supòsits de col·lisió entre el dret a la intimitat i el dret d'accés a la informació cal valorar l'aplicació ponderada d'ambdós al cas concret. Havent traslladat aquest plantejament al supòsit d'accés a la identitat de la persona denunciant, el Síndic ha considerat que, si bé l'ordenament reconeix a la persona denunciada l'accés, com a persona interessada, al contingut de la denúncia, cal tenir en compte que, en determinades circumstàncies, l'accés a la identificació de la persona denunciant podria posar en perill la seva integritat o comportar conseqüències negatives en les seves relacions personals, socials o veïnals, o bé represàlies en l'àmbit laboral.

En el supòsit que es constati un risc cert en aquests termes, s'entén que estaria justificada la denegació de l'accés, però, en aquest cas, el motiu no seria una invocació genèrica del dret a la protecció de dades personals, sinó el risc cert que la comunicació d'aquestes dades pogués comportar una lesió d'altres drets, com ara el dret a la integritat física i psíquica o el dret al treball.

Quan es demana accés a la informació relativa a procediments finalitzats, l'article 37.3 de la Llei 30/1992 assenyala que poden accedir a documents de caràcter nominatiu les persones

que hi acreditin un interès legítim i directe, sempre que es tracti de documents que, en consideració al seu contingut, es puguin fer valer per a l'exercici dels drets dels ciutadans i no continguin dades que pertanyin a la intimitat de les persones.

### Cal cancel·lar les dades personals publicades a Internet quan ja no siguin necessàries

Per tant, en aquest cas, tampoc no es tracta d'una prohibició absoluta, sinó que l'accés de terceres persones a la informació que conté dades personals està condicionat al compliment dels requisits esmentats. Així doncs, l'administració que rep la sol·licitud d'accés tampoc no pot denegar-la de manera automàtica, perquè la informació conté dades personals de terceres persones, sinó que ha de valorar en cada cas singular si concorren els requisits assenyalats per permetre'n l'accés, sense el consentiment dels titulars de les dades personals.

Enguany s'han rebut diverses queixes de persones que demanen accés a les dades d'empadronament de tercers. En aquests casos, la valoració del Síndic ha estat que, a l'empara de l'article 11 de la Llei orgànica 13/1999 i de l'article 37.3 de la Llei 30//1992, esmentats més amunt, no hi ha una prohibició absoluta de l'accés de terceres persones a les dades d'empadronament d'una altra persona, sinó que cal valorar si la persona sol·licitant acredita un interès legítim i que les dades que sol·licita les pugui fer valer per a l'exercici d'un dret. Alhora, la resposta que es doni a la persona sol·licitant ha de ser motivada, d'acord amb aquesta valoració.

A les consideracions anteriors cal afegir-hi que, certament, valorar si concorren els requisits per permetre l'accés i per ponderar els drets en contraposició pot ser complex en determinats casos. Al mateix temps, la manca de criteris legals per ponderar l'aplicació dels dos drets en conflicte hi afegeix dificultats, però cal insistir que la denegació de l'accés s'ha de motivar amb relació a les circumstàncies concretes de la persona sol·licitant, a les dades demanades i d'acord amb el marc legal ressenyat, i no pas amb una al·lusió genèrica a les normes de protecció de dades personals.

També cal remarcar que, tot i que una llei no pot resoldre a priori tots els casos de conflicte que sorgeixen a la pràctica, una regulació que fixés criteris generals per a la valoració proporcional de tots dos drets contribuiria, sens dubte, a aplicar-los de manera més harmonitzada.

I si aquesta absència de criteris legals dificulta l'aplicació concordada dels dos drets –protecció de dades i accés a la informació– quan la informació s'ha generat en el marc d'un procediment administratiu, aquesta dificultat és encara més evident quan es demana accés a la informació en poder de l'Administració, però que no forma part d'un expedient administratiu. En aquest sentit, el Síndic confia que els projectes normatius en procés d'elaboració tant a escala estatal com autonòmica permetin, una vegada es concretin, millorar sensiblement les mancances de la regulació vigent.

Així mateix, cal fer referència, des de la perspectiva contrària, als casos en què qui planteja la queixa és la persona les dades identificatives de la qual apareixen en una resolució o acte administratiu que ha estat

objecte de publicació en un diari oficial o en la pàgina web de l'Administració que ha dictat l'acte o la resolució. En aquest sentit, l'accés electrònic al contingut de les publicacions oficials i de les pàgines web de les administracions públiques i la indexació de dades nominatives per mitjà de cercadors a Internet multiplica les possibilitats i la facilitat d'accés a aquesta informació personal. En conseqüència, també augmenten les queixes de les persones que demanen que les seves dades personals no figurin en aquestes publicacions ni siguin accessibles als cercadors per indexació.

Amb relació a aquesta qüestió, el Síndic considera que cal cancel·lar les dades personals publicades, una vegada ja no són necessàries per a la finalitat pretesa amb la publicació, de conformitat amb el que estableix l'article 4.5 de la Llei orgànica 15/1999. També s'ha assenyalat que l'entitat responsable de la publicació al diari o la pàgina web oficials ha d'adoptar les mesures necessàries per evitar la indexació d'aquestes dades mitjançant cercadors d'Internet.

#### Queixa 03778/2010

La queixa mostrava el desacord amb el fet que una resolució publicada al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) i que contenia dades personals del promotor de la queixa fos encara accessible per Internet, malgrat que ja s'havia complert la finalitat de la publicació.

A partir de la tramitació de la queixa, l'Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions va prendre les mesures adequades per evitar l'accés a aquell document per mitjà de la pàgina web del DOGC i per impedir-ne la indexació per part de cercadors d'Internet.

#### Queixa 03936/2010

La persona interessada es queixa que l'Ajuntament de Torredembarra li va denegar l'accés a la identitat de la persona que va formular una denúncia en contra seva per infracció urbanística, perquè el consistori entenia que facilitar aquesta informació vulnerava les normes sobre protecció de dades personals.

A partir de l'argumentació ressenyada en aquest epígraf, el Síndic va suggerir a l'Ajuntament que valorés novament la sol·licitud, tenint en compte que no hi ha una norma que impedeixi, amb caràcter general, l'accés de la persona denunciada al contingut de la denúncia i a la identitat de la persona denunciant, sens perjudici de ponderar si la comunicació d'aquestes dades pot comportar, en cada cas singular, un risc cert per a la persona denunciant.