



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

El Sr. Presidente de la _____, solicita un informe jurídico relativo a solicitud de acceso y obtención de copia de expediente tramitado en el seno del Programa de Atención a las Familias.

ANTECEDENTES

En su escrito de petición de informe dirigido a este Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Entidades Locales el Sr. Presidente de la _____ expone:

“Con fecha de 8 de noviembre de 2023, D. _____, solicita en su condición de interesado el acceso y obtención de copias de un expediente tramitado por el Programa de Atención a las Familias que gestiona esta entidad local al amparo de lo regulado en el Decreto 74/2022, de 15 de junio, por el que se regulan los Programas de Atención a las Familias en Extremadura (DOE nº 116, de 17 de junio de 2022).

Usualmente el equipo técnico del Programa de Familias únicamente ha facilitado el expediente de sus intervenciones cuando lo solicitan autoridades judiciales u otras administraciones competentes.

La consulta que se formula al Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Entidades Locales es referida al criterio que debe emplear esta entidad local para atender estas peticiones o bien resolver sobre su desestimación por tratarse de datos protegidos que, además, suelen afectar directa o indirectamente a menores.

Agradeciendo de antemano su colaboración, reciba un cordial saludo.

En _____, a la fecha de la firma electrónica.



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

EL PRESIDENTE

Fdo. : _____ .

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA: El artículo 82.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas dispone:

“Artículo 82. Trámite de audiencia.

1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.”

Asimismo, el artículo 13 de la citada LPACAP recoge, entre otros, los siguientes derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas:

“(…) d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.

h) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas (...).”

Por otra parte, el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), bajo el epígrafe “*Derechos del interesado en el procedimiento administrativo*”, indica que:



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

“1. Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo tienen los siguientes derechos:

a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados ; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.”

En conexión con todo ello, de conformidad con el artículo 4.1 LPACAP se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

“a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.”

Así las cosas, ateniéndonos a lo indicado por la _____ en la solicitud de informe, el solicitante del acceso al expediente del Programa de Atención a las Familias en Extremadura sería parte interesada, en los términos legales expuestos, por lo que, en principio, tendría derecho a acceder al expediente correspondiente.

Respecto al acceso a los expedientes administrativos, debemos distinguir lo siguiente:



a) Si el procedimiento administrativo no ha finalizado, en virtud de lo establecido en la LPACAP sólo podrán acceder a los datos contenidos en los expedientes quienes ostenten la condición de interesado, tal y como se ha indicado previamente.

b) Si el procedimiento administrativo ha finalizado, el acceso a los datos obrantes en los expedientes se tramitaría conforme a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LT), cuya regla general es conceder el acceso a la información obrante en la Administración a la cual se ha dirigido la petición. Ahora bien, dicho derecho no es ilimitado, estableciendo la propia Ley diversos límites.

En suma, como se puede apreciar, existe una conexión entre lo dispuesto en la LPACAP y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, cuyo objeto es regular la transparencia en la actividad pública. Esta Ley contempla una regulación más pormenorizada respecto al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Su artículo 15 establece:

“Artículo 15. Protección de datos personales.

1. Si la información solicitada contuviera 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.

Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar



en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.

2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.



d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.”

SEGUNDA: El otro bloque normativo de aplicación estaría constituido por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, RGPD) y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

En esta normativa se definen como datos de carácter personal cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables, y el máximo nivel de reserva está previsto para los datos especialmente protegidos relativos a la ideología, creencia, religión, raza, afiliación sindical o política, salud y vida sexual, a los que también alude el artículo 15.1 que se ha transcrito de la Ley de transparencia.

En concreto, el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679 (Reglamento general de protección de datos) define el concepto de datos personales en estos términos: «datos personales»: “*toda 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 nombre, un número de identificación, datos de*



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

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”.

A la vista de la normativa expuesta y en relación con la posibilidad de acceso a un expediente que contenga datos identificativos o personales, fuera de los supuestos de elevada protección, habrá que ponderar los intereses en presencia, pero haciendo notar que no todo dato que contiene el nombre de una persona es un dato personal.

Esta distinción es importante, puesto que implica que los responsables y autoridades de administraciones públicas no pueden escudarse en la existencia del nombre de una persona en un documento para impedir con ello de forma automática el acceso al expediente. Con esa interpretación resultaría una quimera ejercer el derecho de acceso a los expedientes públicos por parte de los interesados, puesto que la gran mayoría de ellos contienen el nombre de alguna persona.

Otra cosa sería el supuesto de acceso a documentos “*nominativos*”, que contengan una apreciación o un juicio sobre una persona nominativamente designada o fácilmente designable. Es decir, si existen documentos donde además de figurar la identificación de la persona física, contiene información que podría influir en su libertad de actuación en sociedad o condicionar las actuaciones de terceras personas para con él, que su divulgación pueda producir algún perjuicio o se trate de apreciaciones o juicios de valor perjudiciales para su imagen, consideración o dignidad.

En este caso, el respeto a la intimidad y la vida privada de las personas constituye un bien jurídico a proteger, como así se establece en la normativa sobre protección de datos de carácter personal, por lo que en ese caso estaría justificada una restricción al acceso de un expediente o partes del mismo y, por el contrario, no sería justificable ampararse en esta excepción para denegar el acceso a otros datos o partes del expediente que sean referidos a actividades no relacionadas con la vida privada y sí con el ejercicio de competencias administrativas.



TERCERA: En la solicitud de informe nada se indica en cuanto al momento temporal en el que se formula la petición de acceso por el interesado. Por ello, si el expediente se encontrase en la fase de tramitación anterior a dictar la propuesta de resolución, la obligación de la _____ sería clara en lo relativo a poner de manifiesto a los interesados el contenido del procedimiento que ha sido instruido, salvando únicamente las limitaciones en cuanto al acceso a datos protegidos, reservados o aquellos que sean auxiliares del procedimiento.

En tal caso, si la información pudiese contener categorías especiales de datos relativos a cuestiones como salud o cualquier otro de los establecidos en el artículo 9 RGPD se deberá restringir obligatoriamente su acceso. Con respecto al resto de información, y una vez efectuada dicha ponderación, se valorará si es necesario conocer su contenido por parte del interesado efectuando el ejercicio de ponderación referenciado.

En relación con la obtención de copias, el vigente artículo 53.a) de la LPACAP reconoce el derecho de los interesados *"a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados"*, y añade *"asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos"*.

En este sentido, el Tribunal Supremo viene considerando que *"lo que se reconoce es el derecho a acceder al procedimiento para tomar conocimiento de la totalidad del mismo y, a la vista de lo así conocido, obtener copia de documentos contenidos en ellos"* (STS de 26 de enero de 2011).

Por otra parte, existe también la posibilidad de que se solicitara información auxiliar, para lo cual el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, indica que se han de inadmitir a trámite las solicitudes de acceso de los ciudadanos *"referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores,*



opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas".

De esta forma, también el artículo 70.4 LPACAP extiende esta limitación al acceso de los propios interesados al indicar que esa información auxiliar o de apoyo "*no formará parte del expediente administrativo*". Adicionalmente, siguiendo la interpretación del artículo 18. 1 b) realizada el 12 de noviembre de 2015 por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, excluye también del expediente "*los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento*".

En definitiva, existe un derecho reconocido de los interesados en el procedimiento administrativo al acceso al expediente, con las limitaciones expuestas, particularmente en lo que se refiere a la protección de datos de carácter personal, y entre éstos, la distinción que se habrá de realizar entre los que se refieren a la intimidad o afectan a creencias, ideologías, salud, conciencia, y aquellos de los que no se podría inferir información relativa a esos aspectos.

Por ello, la _____ habrá de efectuar la ponderación a que se refiere el artículo 15 de la Ley 27/2013, y en su caso, eliminar los datos de las copias de los documentos que se faciliten de modo que no pueda saberse quien es la persona cuyos datos personales han sido tratados cuando ello resultara necesario en aplicación de los criterios contemplados en la normativa de protección de datos.

Finalmente, los que suscriben entendemos que el derecho de acceso comporta además el derecho a obtener copia de los documentos incluidos en los procedimientos, con las salvedades de proteger datos personales y evitar la puesta a disposición de meros documentos auxiliares, puesto que la negativa a la expedición de fotocopias podría provocar la indefensión de aquellos interesados dispuestos a alegar, máxime cuando la complejidad técnica de la materia o el ámbito en el que se desarrollen los



procedimientos no permitan la elaboración de las alegaciones sin cierto tiempo de estudio previo.

De esta forma, vistos los anteriores antecedentes y consideraciones jurídicas, los que suscriben elevan las siguientes,

CONCLUSIONES

PRIMERA: El artículo 82.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, LPACAP, establece la obligación de la administración de conceder el acceso a los interesados al expediente administrativo en el momento anterior a dictar la propuesta de resolución, lo que implica la puesta de manifiesto del contenido del procedimiento que ha sido instruido, de forma que el solicitante, en su condición de interesado, tendría derecho a acceder al expediente administrativo del Programa de Atención a las Familias, así como a la obtención de copias de los documentos que obren en el mismo.

Si el procedimiento hubiera concluido, el acceso deberá regularse a través de lo dispuesto en la LT.

SEGUNDA: En cuanto a dicho acceso, se excluyen:

a) Aquellos datos especialmente protegidos, salvo que el afectado lo consienta expresamente o lo autorice una Ley. Se consideran datos íntimos los referidos a la ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud, sexualidad y cualesquiera otras circunstancias sobre filiación y estado civil.

b) Los documentos auxiliares o de apoyo a que se refiere el artículo 70.4 LPACAP.

c) La información reservada cuando así lo disponga expresamente la legislación sectorial específica.



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

TERCERA: El acceso a otros datos personales ha de efectuarse efectuando una ponderación de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. En este sentido se tendrá en cuenta:

a) Como criterio o regla general ha de permitirse el acceso a aquellas informaciones que, aún conteniendo datos personales, estén directamente vinculadas con la organización, funcionamiento y actividad públicas del órgano o entidad a la que se solicite, salvo que en el caso concreto concurren especiales circunstancias que hagan prevalecer la protección de los datos personales sobre el interés público en la divulgación de la información.

b) En caso de que hubiere de prevalecer el derecho de protección de los datos personales, se concederá no obstante el acceso cuando sea posible garantizar el anonimato de la información solicitada sin menoscabo del objetivo de transparencia.