

**Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament sobre la possibilitat de donar accés a dades que formen part d'una informació reservada prèvia a la incoació d'un procediment disciplinari**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un Ajuntament en el que es demana que l'Autoritat emeti un dictamen per valorar si la possibilitat de donar accés a dades que formen part d'una informació reservada prèvia a la incoació d'un procediment disciplinari pot suposar una vulneració de la legislació sobre protecció de dades.

En concret, exposa que la persona que sol·licita l'accés havia estat la persona denunciada d'un agent de la Policia Local arran de la seva actuació durant un servei, i que la informació prèvia va acabar essent arxivada en no existir indicis que l'agent hagués comés cap infracció disciplinària.

La persona denunciada sol·licita còpia de tot l'expedient de la informació reservada. Segons l'Ajuntament en aquest expedient hi constarien declaracions de la persona denunciada, de la persona denunciada, dels testimonis i altra documentació (provisions de l'instructor, citacions, resolució, informes interns ..).

L'ajuntament planteja si se li pot lliurar tota la informació, només una part, o si s'han d'eliminar les dades de caràcter personal.

Analitzada la consulta, que no s'acompanya de cap altra documentació, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el següent dictamen:

I

(...)

Convé aclarir, en qualsevol cas que aquest dictamen s'emet exclusivament des del punt de vista de la incidència de l'exercici del dret d'accés en el dret a la protecció de dades, per la qual cosa en queda al marge consideracions d'altre tipus o la incidència que puguin tenir altres límits en l'accés sol·licitat.

## II

A la vista que entre les dades que consten a la informació prèvia, segons s'exposa a la consulta, hi hauria informació relativa a la mateixa persona denunciant i que ara exerceix el seu dret d'accés, s'ha de dir que des del punt de vista del dret a la protecció de dades de caràcter personal no hi hauria cap obstacle a que la persona denunciant pugui accedir a la informació que faci a la seva persona. En aquest cas, més enllà de que l'accés es pot fonamentar en la legislació de transparència o de procediment administratiu ens trobaríem davant d'un dret d'accés que es pot fonamentar en la mateixa legislació de protecció de dades.

En aquest sentit, l'article 24.3 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència accés a la informació pública i bon govern, estableix que les sol·licituds d'accés a la informació pública que es refereixin només a les dades personals de la persona sol·licitant s'han de resoldre d'acord amb la regulació del dret d'accés que estableix la legislació de protecció de dades de caràcter personal.

En aquest sentit, l'article 15 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), estableix el següent:

*“Article 15. Dret d'accés*

*1. L'interessat té dret a sol·licitar i obtenir gratuïtament informació de les seves dades de caràcter personal sotmeses a tractament, l'origen de les dades i les comunicacions efectuades o que es prevegin fer.*

*2. La informació es pot obtenir mitjançant la mera consulta de les dades per mitjà de la visualització, o la indicació de les dades que són objecte de tractament mitjançant escrit, còpia, telecòpia o fotocòpia, certificada o no, en forma llegible i intel·ligible, sense utilitzar claus o codis que requereixin l'ús de dispositius mecànics específics.*

*3. El dret d'accés a què es refereix aquest article només pot ser exercit a intervals no inferiors a dotze mesos, llevat que l'interessat acrediti un interès legítim a aquest efecte, cas en què el poden exercir abans.”*

Per tant, atès que la normativa de protecció de dades preveu expressament el dret a accedir a les pròpies dades, amb independència que en el cas present la sol·licitud d'accés s'hagi fet per la via d'una sol·licitud d'accés a la informació pública juntament amb altra informació, no existiria inconvenient, des del punt de vista del dret a la protecció de dades a que se li pugui donar accés a la informació que faci referència a la mateixa sol·licitant (per exemple, la denúncia, la seva declaració etc.)

Ara bé, pel que es descriu a la consulta, sembla probable que a l'expedient hi hagi informació relativa a altres persones, ja sigui la persona denunciada, les persones que han actuat com a testimonis, les persones que han intervingut en la tramitació de l'expedient per la seva condició de personal al servei de l'Administració, o altres. En aquests casos hem de tenir en compte que no es tracta de l'accés d'una persona interessada a un procediment en tràmit, perquè ni la persona denunciant és per aquest sol fet interessada ni, en realitat, ens trobem davant de cap

procediment en tràmit, atès que la informació reservada s'ha arxivat, i no s'ha arribat a iniciar cap procediment disciplinari.

Per això haurem de tenir en compte allò que estableixen les lleis de transparència al respecte.

### III

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

Per altra banda, també cal fer referència a la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern.

L'article 18 de la Llei 19/2014 estableix que *"les persones tenen el dret d'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'esmentat article 2.b) 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"*.

En termes similars es pronuncia la Llei 19/2013 en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

No obstant això, d'acord amb l'article 20 i s. de la Llei 19/2014, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis.

Per això, d'entrada cal tenir en compte el que estableix l'article 23 de la Llei 19/2014:

*"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."*

També cal tenir en compte l'article 15.1 de la Llei 19/2013:

*"Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, 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 especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.”*

L'article 7.2 de l'LOPD qualifica com a especialment protegides les dades que revelin la ideologia, l'afiliació sindical i la religió o creences. L'article 7.3 LOPD, per la seva part, qualifica com a tals les dades que fan referència a l'origen racial, la salut i la vida sexual. Per altra banda, l'art. 15 de la Llei 19/2013, alineat amb l'article 7.5 LOPD, també qualifica com a tals les dades relatives a infraccions penals o administratives que no comportin amonestació pública a l'infractor.

Pel que fa a la Llei 19/2014, l'article 23 també es refereix a les mateixes dades que la Llei 19/2013, com a dades especialment protegides, si be en aquest cas s'empra l'expressió “*com ara*” que sembla indicar que no es tracta d'una llista tancada. Amb aquesta expressió s'està donant entrada a altres dades que puguin tenir la consideració d'especialment protegides per a la normativa de protecció de dades, com ha succeït amb l'aprovació i l'entrada en vigor del nou Reglament General de Protecció de Dades en l'àmbit de la Unió Europea, que inclou noves categories de dades dins les dades especialment protegides.

Tenint en compte la naturalesa de la informació prèvia, sembla previsible que hi pugui constar informació sobre infraccions administratives (com a mínim sobre infraccions disciplinàries). Del text de la consulta no es desprèn directament que en la informació sol·licitada hi constin altres dades especialment protegides. Però en qualsevol cas, convé deixar clar d'entrada que els articles esmentats impedirien donar-hi accés. L'accés s'hauria de fer de manera dissociada, és a dir de manera que les persones afectades no puguin ser identificades ni directament ni indirecta.

#### IV

Pel que fa a la informació que es sol·licita que no tingui la consideració d'especialment protegida, caldrà tenir en compte l'article 24 de la Llei 19/2014, el qual estableix:

*“1. 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.*

*2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23 (dades especialment protegides), es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones*

*afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:*

- a) El temps transcorregut.*
- b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.*
- c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.*
- d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.*  
*(...).*"

En primer lloc, sembla previsible que en la informació hi consti informació relativa a les persones que han intervingut en la tramitació de la informació reservada per la seva condició de personal al servei de l'administració pública, com seria el cas de la persona instructora o la que acorda l'inici o l'arxiu de la informació prèvia. En aquests casos caldrà tenir en compte la previsió de l'article 24.1 relativa a les dades merament identificatives relacionades amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració. La inclusió en els documents controvertits del nom i cognoms de la persona o les persones que els signen és una conseqüència del funcionament de l'Administració, atès que la identificació apareix per raó de les funcions atribuïdes a la persona de què es tracti per raó del seu càrrec.

Essent així, l'article 24.1 de la Llei 19/2014, i també el 15.2 de la Llei 19/2013, estableix que en aquest cas amb caràcter general s'ha d'atorgar l'accés, llevat que hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits. Per tant es podria revelar el nom i cognoms de la persona que ha incoat o ha arxivat la denúncia o la persona instructora, però no, com veurem a continuació, el contingut dels actes o tràmits en els quals han intervingut, per la qual cosa revelar aquesta informació no permetria satisfer el dret d'accés exercit (a la vista de la sol·licitud). Per tant, atesos els termes en què es formula la consulta, el règim aplicable a aquesta informació hauria d'anar lligat a la possibilitat d'accedir a la resta d'informació de l'expedient, a la qual ens referirem a continuació.

Qüestió diferent són les dades relatives a la persona denunciada. En aquests cas, s'ha de tenir en compte que es tracta d'un agent de la policia local, en la mesura que la informació que hi consti sobre la persona denunciada sigui només la seva identificació a través del número d'identificació professional i altra informació que consisteixi en els fets denunciats per la persona denunciant no hi hauria tampoc impediment en atorgar accés en la mesura que la persona sol·licitant per una banda tindria dret a la identificació de l'agent que va participar en els fets que després va denunciar, dret que per motius de seguretat es pot dur a terme a través del número d'identificació professional, i per altra banda, els fets en els quals va participar eren fets en els quals ha havia participat directament la persona denunciant.

Ara bé, més enllà d'això, a la vista de la informació aportada amb la consulta no sembla que resulti justificat, a efectes de transparència, conèixer altres dades identificatives de l'agent (per exemple el nom i cognoms o altres informacions que puguin constar sobre ell en l'expedient), especialment tenint en compte que el fet de tractar-se d'un agent de policia recomana extremar, per raons de seguretat, la cautela a l'hora de revelar informació sobre aquestes aspectes.

Per altra banda, pel que fa a altres persones que hagin intervingut en l'expedient com ara els testimonis, no sembla que el seu dret a la protecció de dades hagi de sacrificar-se davant la

sol·licitud d'accés d'una persona que no té la condició d'interessada i que tampoc explícita quina és la finalitat que persegueix amb el seu dret d'accés. Certament no és obligatori incloure a la sol·licitud els motius pels quals es demana l'accés (art. 26.2 de la Llei 19/2014), però en el cas que no s'inclouï la finalitat perseguida, aquest element no es podrà tenir en compte a l'hora de fer la ponderació que imposa l'article 24.2 de la Llei 19/2014,

Sobre això cal tenir en compte que reiterada jurisprudència del Tribunal Suprem (serveixi per totes la STS de 25 de novembre de 2013) ha vingut establint que la mera condició de denunciant no comporta el reconeixement de la consideració de persona interessada i que, per tant, no se li reconeix legitimació per a impugnar en via administrativa o contenciosa la decisió d'arxiu. Doctrina aquesta que ha estat acollida per l'article 64.1 de la Llei 39/2015, d'ú d'octubre de 2015, del procediment comú de les administracions públiques, que encara que per raons temporals no resultaria d'aplicació al cas que ens ocupa, preveu que la incoació del procediment sancionador només es comunicarà al denunciant quan les normes reguladores del procediment així ho prevegin.

I en aquest sentit s'ha d'afegir que l'article 16 del Reglament del procediment del règim disciplinari aplicable als cossos de policia local de Catalunya, aprovat pel Decret 179/2015, de 4 d'agost, estableix que la incoació del procediment es comunicarà al *"funcionari que estigui subjecte a l'expedient, així com als designats per ocupar els càrrecs esmentats"*, però no es preveu la comunicació a la persona denunciant.

Per tant, pel que fa a la informació sobre l'agent denunciat que vagi més enllà de la seva identificació amb el número d'identificació professional i del contingut de la denúncia o de les declaracions de la persona denunciant, i també pel que fa a la informació sobre terceres persones que hi participen, només seria possible facilitar l'accés amb la prèvia dissociació de les dades de caràcter personal. I tenint en compte que en el cas que ens ocupa, atesa la participació directa en els fets de la persona denunciant, com també de la persona denunciada i de la resta de persones que hagin pogut intervenir com a testimonis, sembla que existiria una possibilitat real de reidentificar les persones afectades sense esforços desproporcionats. De ser així, caldria denegar l'accés a la informació.

En qualsevol cas, per poder valorar adequadament el risc de reidentificació, i també per al cas que les persones afectades puguin consentir l'accés a la informacions sense dissociar, si així ho desitgen, caldria dur a terme el tràmit d'audiència a les persones afectades previst a l'article 31 de la Llei 19/2014.

D'acord amb les consideracions fetes en aquests fonaments jurídics en relació amb la consulta plantejada en relació amb la possibilitat de donar accés a dades que formen part d'una informació reservada prèvia a la incoació d'un procediment disciplinari, es fan les següents,

## **Conclusions**

La persona sol·licitant té dret a accedir a la informació personal sobre ella mateixa que consti a la informació reservada.

L'accés a la informació sobre l'agent denunciat que vagi més enllà de la seva identificació amb

el número d'identificació professional i la seva participació en els fets denunciats, i també la informació sobre terceres persones que participen en la informació prèvia, com ara els testimonis, només seria possible amb la dissociació prèvia de les dades de caràcter personal si aquesta dissociació impedeix una identificació directa o indirecta de les persones afectades sense esforços desproporcionats.

Barcelona, 12 de desembre de 2016