

## **Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació per la denegació de l'accés a informació sobre procediments disciplinaris**

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 un professor contra l'Institut d'Ensenyament Secundari (...) en relació amb la denegació de l'accés a informació sobre els procediments disciplinaris incoats a alumnes d'aquest institut.

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 l'informe següent:

### **Antecedents**

- 1.** En data 20 d'octubre de 2017, un professor de l'Institut d'Ensenyament Secundari (...) (en endavant, l'IES) va sol·licitar còpia de les resolucions dels expedients disciplinaris incoats a alumnes d'aquest IES o bé certificat literal de les dites resolucions.
- 2.** En data 24 d'octubre de 2017, el Director de l'IES va resoldre desestimar la sol·licitud d'informació efectuada pel professor, en no considerar-lo part interessada en els dits procediments disciplinaris.
- 3.** En data 26 d'octubre de 2017, el professor interposa reclamació davant la GAIP per denegació de la seva petició d'accés a la informació pública sol·licitada.
- 4.** En el si del procediment de reclamació, el Director de l'IES emet, en data 23 de novembre de 2017, informe en què reitera que la persona reclamant no és part interessada en els procediments disciplinaris a què fa referència en la seva sol·licitud d'accés, per la qual cosa se li va denegar l'accés a la informació sol·licitada.
- 5.** En data 5 de desembre de 2017, 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 Jurídics**

#### **I**

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 n'ha d'emanar 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'emet 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 numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus relativa a persones físiques identificades o identificables sense esforços desproporcionats (arts. 5.1.f) i 5.1.o) del Reglament de desplegament de l'LOPD, (RLOPD), aprovat pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre). Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal 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 conclougui 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 .

## II

La reclamació s'interposa contra la denegació de l'accés (còpia) a les resolucions dels procediments disciplinaris incoats a alumnes d'un IES o a un certificat literal de les dites resolucions.

Des del punt de vista de la protecció de dades personals, facilitar l'accés a aquesta informació pública, que conté dades de caràcter personal, constitueix una cessió de dades (article 3.i) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD)), que, com a tal, s'ha de sotmetre al règim previst, amb caràcter general, per a les cessions o comunicacions de dades a l'LOPD.

L'article 11.1 de l'LOPD estableix que *"les dades de caràcter persoal objecte de tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat."* No obstant això, d'acord amb l'article 11.2 a) de l'LOPD serà procedent la cessió de dades, sense comptar amb el consentiment de l'interessat, quan aquesta cessió estigui emparada per una norma amb rang de llei.

La disposició addicional primera de la Llei 19/2014, de 29 de desembre de 2014, de transparència, accés a la informació i bon govern (en endavant, LTC), estableix que *"l'accés dels interessats als documents dels procediments administratius en tràmit es regeix pel que determina la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu."*

L'article 4.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, estableix que es consideren interessats en el procediment administratiu:

- “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.”*

En el present cas i per la informació de què es disposa, la persona reclamant, que és professor al mateix IES on cursaven estudis els alumnes respecte els quals s'haurien incoat els esmentats procediments disciplinaris, no ostentaria la condició de persona interessada en aquests procediments als efectes d'exigir la imposició d'una sanció disciplinària a les presumptes persones infractores, tal com ha recordat reiterada jurisprudència en establir que el poder punitiu pertany únicament a l'Administració que té encomanada la corresponent potestat sancionadora i, conseqüentment, només l'Administració té un interès tutelat per l'ordenament jurídic en que l'infractor sigui sancionat (entre d'altres, STS de 15 de febrer de 2005 (rec. 1721/2002), STS de 9 de març de 2005 (rec. 504/2001), STS de 9 d'octubre de 2007 (rec. 92/2004) o STS de 24 de març de 2014 (rec. 3576/2011)).

Això, sens perjudici que, segons aquesta mateixa jurisprudència, la persona reclamant pugui tenir legitimació activa en altres tipus de procediments, com ara, per a la tutela de drets o la reclamació de danys i perjudicis, sempre que pugui acreditar un interès legítim digne de tutela.

Així doncs, la sol·licitud d'accés en el present cas es regirà pel que estableix la legislació en matèria de transparència de les administracions públiques.

L'article 18 de la LTC 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 estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (definició d'informació pública).

No obstant això, d'acord amb l'article 20 i següents de la LTC, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret, i pel que fa a la informació que conté dades de caràcter personal, cal valorar si el dret a la protecció de dades de les persones afectades justifica o no la limitació del dret d'accés a la informació pública regulat a la LTC que invoca la persona sol·licitant.

### III

En atenció a la naturalesa de la informació sol·licitada resultarà d'aplicació en el present cas l'article 23 de la LTC, segons 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 el present cas, la informació sol·licitada fa referència a procediments disciplinaris incoats a alumnes de l'IES, en concret, es demana les resolucions dictades en aquests procediments o bé un certificat literal d'aquestes resolucions.

Per tant, llevat que la sol·licitud d'accés s'acompanyi d'un escrit en què les afectades donin el seu consentiment per facilitar les dites resolucions o el corresponent certificat, en principi la petició d'informació hauria d'ésser denegada, de conformitat amb aquest precepte de la LTC.

Dit això, no es pot descartar la concurrència de determinades circumstàncies en el cas concret plantejat que podrien justificar l'accés a la informació sol·licitada.

D'acord amb l'article 22.1 de l'LTC, *“els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació.”*

Segons consta en l'expedient tramès, el motiu pel qual es va instruir un expedient disciplinari contra alumnes de l'IES va ser la realització per aquests d'una sèrie d'afirmacions sobre la persona i conducta de l'ara reclamant, professor en aquest mateix IES, que, pel seu contingut –reproduït en la sol·licitud d'accés presentada davant l'IES-, podrien lesionar el seu dret a l'honor (article 18.1 CE).

Per tant, és rellevant, als efectes que interessin, tenir present que la persona reclamant és la persona injuriada. Malgrat que, com s'ha vist, no se li pugui reconèixer la condició d'interessat en els dits procediments disciplinaris (article 4 Llei 39/2015), aquesta posició de víctima podria justificar, en aquest cas, un tractament diferenciat, pel que fa a la possibilitat d'accedir a determinada informació sobre aquests procediments, al que correspondria si es tractés d'un tercer aliè als esmentats expedients disciplinaris.

Consta en la sol·licitud d'informació que la finalitat pretesa pel reclamant amb la petició d'accés és poder *“fer la defensa dels seus interessos”*.

La Llei orgànica 1/1982, de 5 de maig, de protecció civil del dret a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge (en endavant, LO 1/1982), estableix que tenen la consideració d'intromissions il·legítimes en l'àmbit de protecció d'aquests drets, entre d'altres, *“la imputación de hechos o la manifestación de juicios de valor a través de acciones o expresiones que de cualquier modo lesionen la dignidad de otra persona, menoscabando su fama o atentando contra su propia estimación”* (article 7.7).

Així mateix, regula, en el seu article 9, la tutela judicial davant aquests tipus d'intromissions il·legítimes, la qual podrà *“recabarse por las vías procesales ordinarias o por el procedimiento previsto en el artículo 53.2 de la Constitución. También podrá acudir, cuando proceda, al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional”* i comprendrà, en qualsevol cas, *“la adopción de todas las medidas necesarias para poner fin a la intromisión ilegítima de que se trate y, en particular, las necesarias para:*

- a) El restablecimiento del perjudicado en el pleno disfrute de sus derechos, con la declaración de la intromisión sufrida, el cese inmediato de la misma y la reposición del estado anterior. En caso de intromisión en el derecho al honor, el restablecimiento del derecho violado incluirá, sin perjuicio del derecho de réplica por el procedimiento legalmente previsto, la publicación total o parcial de la sentencia condenatoria a costa del condenado con al menos la misma difusión pública que tuvo la intromisión sufrida.*
  - b) Prevenir intromisiones inminentes o ulteriores.*
  - c) La indemnización de los daños y perjuicios causados.*
  - d) La apropiación por el perjudicado del lucro obtenido con la intromisión ilegítima en sus derechos.*
- (...)”*

Per la seva part, l'article 24.1 de la CE estableix que *“todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.”*

En aquest context, als efectes de garantir l'adequat exercici del dret a la tutela judicial efectiva (article 24 CE), no es podria descartar que la persona reclamant (el professor injuriat) hagués de poder accedir a certa informació sobre els esmentats procediments disciplinaris que li fos necessària per a la defensa dels seus drets i interessos, inclosa informació de caràcter personal.

L'objecte de la sol·licitud és l'accés a les resolucions dels expedients disciplinaris o bé, alternativament, a un certificat literal d'aquestes resolucions. Per tant, sembla que el que interessa és poder conèixer si s'ha declarat que els alumnes són responsables de la comissió d'una infracció disciplinària (l'article 37.1.a) de la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'Educació, tipifica com a falta greument perjudicial per a la convivència *“les injúries, ofenses, agressions físiques, amenaces, vexacions o humiliacions a altres membres de la comunitat educativa (...)”*.

Malgrat la condició de professor de la persona reclamant, no tenim constància que el coneixement d'aquesta informació sigui necessari per a l'aplicació efectiva de les sancions que s'hagin pogut imposar als alumnes esmentats.

Dit això, amb independència que el reclamant no tingui la condició de persona interessada en un procediment l'objecte del qual sigui la imposició d'una sanció, no disposar d'aquesta informació certament no li permetria adoptar amb certes garanties la decisió d'emprendre aquelles accions legals que consideri oportunes contra aquestes alumnes per tal de rescabalar els seus drets i interessos afectats, com ho és el seu dret fonamental a l'honor (article 18.1 CE).

Ara bé, en aplicació del principi de minimització de dades (article 4.1 LOPD i article 5.1.c) del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016,

General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD), d'aplicació a partir del proper 25 de maig de 2018), als efectes d'assolir la finalitat pretesa amb l'accés, pot ser suficient facilitar a la persona reclamant la informació consistent en si els alumnes han estat sancionats i si la sanció imposada és ferma.

A la resolució dels procediments disciplinaris pot constar-hi informació de diversa naturalesa, com ara, a tall d'exemple, els fets que s'imputen a l'alumne; les actuacions procedimentals que s'hagin dut a terme per a l'aclariment d'aquests fets i que, si és el cas, demostrin la seva realització; la valoració de la responsabilitat de l'alumne, incloses aquelles circumstàncies que puguin agreujar o atenuar la gravetat de la seva actuació; la declaració de la infracció comesa o de la manca de responsabilitat de l'alumne; la sanció que, en el seu cas, procedeixi imposar-li.

Accedir a la informació sobre si els alumnes han estat sancionats o no i sobre si la resolució dictada en el si d'aquests procediments és ferma o no permet a la persona reclamant disposar de la informació necessària per a poder decidir si emprèn o no accions judicials per a la protecció del seu dret a l'honor. I, tot i que a la resolució hi pugui constar altra informació que pot ser rellevant, res impedeix que la persona perjudicada, en el si del procediment judicial, pugui proposar com a prova la incorporació de documents o informacions que constin als esmentats expedients disciplinaris (article 24.2 CE).

Per tot plegat, cal concloure que l'accés de la persona reclamant limitat a aquesta informació (si han estat sancionats i si és ferma la sanció) resultaria respectuós amb el dret a la protecció de dades de les alumnes afectades (article 18.4 CE) i estaria habilitat en aquest cas per l'article 24 de la CE (article 11.2.a) LOPD).

De fet, la possibilitat que una norma amb rang de llei empari l'accés a informació personal relativa a la comissió d'infraccions o sancions administratives (article 7.3 LOPD), com ara, les disciplinàries, està prevista expressament a la Llei estatal 19/2013, ja citada.

L'article 15.1 d'aquesta llei estableix en concret que "(...) *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 conlleven 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.*"

Tot això sens perjudici de la conveniència que en el moment de lliurar la informació sigui convenient recordar a la persona reclamant el deure de confidencialitat respecte aquesta informació que li imposa l'LOPD (article 10), de manera que no pot ser utilitzada per a una finalitat diferent a la que justifica l'accés.

## **Conclusió**

L'article 24 de la CE empararia l'accés de la persona reclamant a la informació sobre si alumnes de l'IES on treballa i respecte els quals se'ls va incoar un procediment disciplinari, a conseqüència d'unes afirmacions que varen efectuar contra la seva persona que podrien atemptar el seu dret a l'honor (article 18.1 CE), han estat sancionats i si la dita sanció és

ferma, en tractar-se d'informació necessària per a l'exercici del seu dret a la tutela judicial efectiva.

Barcelona, 15 de desembre de 2017