

Dictamen sobre la consulta formulada per un Ajuntament en relació amb les sol·licituds d'accés als expedients d'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 en relació amb les sol·licituds d'accés als expedients d'informació reservada prèvia a la incoació d'un procediment disciplinari.

En concret, segons l'escrit de consulta, davant les peticions de persones afectades per informacions reservades, així com de la Junta de Personal de l'Ajuntament, es demana el parer de l'Autoritat en relació amb tres qüestions diferents.

Primera.- En el marc d'una informació reservada que s'ha obert per investigar uns fets determinats, l'Ajuntament es planteja el dubte següent: la persona a qui l'instructor ha pres declaració, i que té coneixement de l'existència d'aquestes actuacions d'investigació, demana còpia de tot l'expedient. Té dret a obtenir-ne còpia un cop finalitzada la tramitació de la informació reservada prèvia ?

Segona.- La Junta de Personal hauria sol·licitat a l'Alcalde obtenir informació sobre quantes informacions reservades s'han obert, els motius pels quals s'han obert, en quin estat es troben actualment i com s'han resolt les que han finalitzat. L'Ajuntament es planteja si tenen dret a accedir a aquesta informació.

Tercera.- L'Ajuntament es qüestiona si qualsevol persona té dret d'accés a aquests expedients d'informació reservada un cop finalitzats, així com als expedients disciplinaris a l'empara de la legislació de transparència.

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

I

(...)

II

D'acord amb l'article 3.i) de l'LOPD, qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat, constitueix cessió o comunicació de dades personals. Amb caràcter general, les dades personals només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de la finalitat directament relacionada amb les funcions legítimes del cedent i cessionari, amb el consentiment previ de l'interessat. No obstant això, l'article 11.2 a) l'LOPD habilita la cessió de

dades personals sense comptar amb el consentiment de l'interessat quan aquesta estigui emparada en una norma amb rang de Llei.

La Llei 19/2014, de 29 de desembre de 2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, estableix en l'article 18 que *"les persones tenen el dret d'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'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"*.

La informació que pot contenir un expedient d'informació prèvia a l'inici d'un procediment sancionador o disciplinari, és *"informació pública"* a afectes de la legislació de transparència i resta sotmesa al regim d'accés previst en aquesta Llei. Així, 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.

Aquesta fase d'informació prèvia s'obre amb l'objectiu d'investigar uns fets i determinar si són o no susceptibles de motivar la incoació d'un procediment disciplinari, la identificació de la persona o persones que poguessin ser responsables i les circumstàncies rellevants concurrents, té el caràcter de reservada, tal i com estableix l'article 275 del Decret 214/1990, que aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals.

No constitueix pròpiament un procediment administratiu i la naturalesa reservada d'aquestes actuacions d'investigació (el seu coneixement pot comportar un perjudici clar per al resultat de les mateixes), impedeix que durant la seva tramitació es pugui facilitar l'accés a la documentació que consta en l'expedient. Això, afecta fins i tot a la persona que ha està essent investigada.

En aquest sentit la Llei 19/2014 de 29 de desembre de 2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, preveu en l'article 21.1 que *" el dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a: (...) b) La investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries. "*

Per tant, un cop conclosa aquesta fase d'informació reservada prèvia amb l'adopció d'una decisió, sigui d'arxiu de les actuacions o sigui d'acord d'inici d'expedient disciplinari, probablement ja no seria d'aplicació el límit previst a l'article 21.1. b) de la Llei 19/2014, i caldrà analitzar si concorre cap altra limitació de les establertes en els articles 20 i ss de l'LTC o en qualsevol altra llei. En concret, pel que fa a la informació personal que pugui contenir caldrà analitzar la naturalesa de les dades que es demanen, i aplicar els criteris previstos en la mateixa Llei per determinar si es pot facilitar o no l'accés a aquesta informació personal.

Amb caràcter general, aquest tipus d'expedients acostumen a contenir nombrosa informació personal, no només de la persona investigada o denunciada, sinó també de terceres persones que intervenen, com podria ser la persona denunciant o altres persones que puguin prestar declaració com a testimonis dels fets que s'investiguen.

III

La primera qüestió es planteja en relació amb el dret d'accés que pot tenir una persona que presta declaració en el si de la tramitació d'una d'informació reservada i demana còpia de tota la documentació de l'expedient. En concret, el dubte sorgeix respecte la possibilitat de facilitar l'accés a l'expedient a aquesta persona un cop finalitzada la fase d'informació prèvia.

Aquesta fase d'informació reservada ha pogut finalitzar amb l'arxiu de les actuacions d'investigació practicades o amb la incoació d'un procediment disciplinari contra el treballador investigat. En aquest segon cas, la informació reservada es podria haver incorporat al procediment disciplinari, tal com preveu l'article 38 Decret 243/1995, de 27 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de règim disciplinari de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, també aplicable al personal dels ens locals (article 237.1 Decret 214/1990)). Aquesta distinció pot ser rellevant als efectes d'analitzar la base jurídica que en un i altre cas podria legitimar els tractaments de dades personals que es plantegen. Això ens porta a distingir en aquest anàlisi les dues situacions plantejades.

IV

En el cas que l'expedient d'informació reservada prèvia hagi conclòs amb un arxiu de les actuacions, les sol·licituds d'accés s'hauran de resoldre de conformitat amb la legislació de transparència, tenint en compte quines són les dades personals que resultarien afectades i qui demana l'accés a l'expedient.

La pròpia naturalesa de les actuacions que s'efectuen durant la fase d'informació reservada, ja ens indica que la informació que poden contenir està relacionada amb la comissió d'algun tipus d'infracció o falta sancionable en matèria disciplinària. És probable que a l'expedient hi pugui haver informació personal de la persona investigada i per tant afectada directament pel resultat de les actuacions, però també d'altres persones, com seria la persona denunciant i testimonis, així com informació sobre les persones que han intervingut en la tramitació de l'expedient per la seva condició de personal al servei de l'Administració.

La seva posició jurídica en l'expedient pot ser rellevant, com després analitzarem, a l'hora de valorar la legitimació per part d'aquestes persones per accedir a dades personals de la resta (tercers). Així, però, el primer que cal reconèixer a totes elles és el dret d'accés a la dades personals referides a elles mateixes que puguin constar en la documentació de l'expedient.

Així, pel que fa a l'accés a les dades referides a la mateixa persona que sol·licita l'accés, l'article 24.3 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC), estableix que *“les sol·licituds d'accés a la informació pública que es refereixin només a dades personals del 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 (en endavant, LOPD) estableix el següent:

“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.(...).”

L’article 23 de l’LOPD permet que l’accés es pugui limitar quan puguin derivar-se perills per a la defensa de l’estat, la seguretat pública, la protecció de drets i llibertats de tercers o les necessitats de les investigacions policials que s’estiguin realitzant, com també en aquells casos en que l’accés pugui obstaculitzar el compliment de les obligacions tributàries o les actuacions de la inspecció tributària.

A banda d’aquests casos, l’article 30.2 del RLOPD preveu també la possibilitat de denegar l’accés *“en els supòsits en què ho prevegi una llei o una norma de dret comunitari aplicable directament o quan aquesta llei o norma impedeixin al responsable del tractament revelar als afectats el tractament de les dades a què es refereixi l’accés.”*

En atenció a aquests preceptes, la persona investigada tindria dret a conèixer no només la informació directa sobre la seva persona que estigui tractant l’Ajuntament (comportaments, actituds o fets que se li atribueixen), sinó també l’origen de la informació i les eventuals comunicacions que s’hagin fet o es prevegin fer.

Escau apuntar que si l’origen de la informació hagués estat la declaració d’una altra persona física (ex. escrit de denúncia presentat per una altra persona), podria tenir accés no només als fets relatats per aquella persona que se li imputen a ell, sinó també, fins i tot, a la seva identitat, sens perjudici de la possibilitat que aquesta persona exerceixi el seu dret d’oposició al respecte (article 6.4 LOPD). Tot això, llevat que concorri alguna de les limitacions referides.

Per la seva part, la persona denunciant podria tenir accés a les dades referides a la seva persona (ex. la denúncia o la seva declaració etc.), i el mateix cal dir respecte de l’accés dels testimonis a la seva pròpia declaració.

V

Pel que fa a la 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, que consti en l’expedient, cal tenir en compte les previsions de l’article 24.1 LTC, segons el qual:

“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.”

D’acord amb aquest precepte es podria revelar el nom i cognoms de la persona que ha incoat o ha arxivat la denúncia o la persona instructora de l’expedient. La intervenció d’aquestes persones és una conseqüència del funcionament de l’Administració, atès i la seva identificació es correspondria amb les funcions atribuïdes a la persona de què es tracti per raó del seu càrrec.

Més enllà de les dades identificatives dels empleats públics que hagin intervingut en l’expedient, l’accés a les quals es regeix pel que disposa l’article 24.1 LTC, i respecte a la resta de dades de tercers cal tenir en compte els criteris establerts en els articles 23 i 24.2 LTC.

VI

Pel que fa a les dades especialment protegides, l’article 23 LTC estableix que: “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.”

Per la seva part, l’article 15.1 de la Llei 19/2013 estableix 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 conllevaran 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.”

Tenint en compte la naturalesa de la informació reservada prèvia, sembla previsible que hi pugui constar informació referida a la comissió de faltes disciplinàries per part de la persona investigada. Tampoc es pot descartar que dins la informació hi constin altres dades especialment protegides (ex. dades de salut). Cal deixar clar que els articles esmentats impedirien donar-hi accés, llevat del consentiment exprés i per escrit de la persona afectada que ha d’acompanyar la sol·licitud. L’accés, en tot cas, s’hauria de fer de manera dissociada, és a dir de manera que les persones afectades no puguin ser identificades ni directament ni indirecta.

La persona investigada o denunciada sí que podria accedir a la informació relacionada amb la comissió d’infraccions o faltes disciplinàries que consti en l’expedient. Es tractaria en aquesta cas, d’informació personal pròpia a la qual hauria de poder accedir de conformitat amb els articles 24.3 LTC i 15 l’LOPD.

Podrien generar dubtes casos en què de les actuacions resultants de les investigacions es desprengui que no s'ha acreditat que els fets investigats puguin ser constitutius d'infracció. La informació en aquest cas estaria referida a la no comissió d'infracció per part del treballador investigat (afectat). Certament, la línia en aquests casos pot ser més difusa, i caldria atendre les circumstàncies de cada cas concret.

Convé aclarir en aquest sentit, que el fet que la investigació dels fets no hagi tingut com a resultat la incoació d'un procediment disciplinari, no implica que la informació sobre aquesta persona investigada no estigui relacionada amb la comissió d'infraccions administratives. Pensem per exemple, en el cas que la conducta d'un determinat treballador fos constitutiva d'alguna de les faltes previstes en la normativa però que els fets no siguin sancionables perquè la infracció ha prescrit.

Sigui com sigui, cal tenir present que el sol fet de facilitar informació d'una persona que ha estat investigada per uns fets que podrien ser constitutius d'una falta disciplinària, podria ocasionar un greu perjudici en la privacitat de l'afectat, i el grau d'ingerència que suposi dependrà de la naturalesa i gravetat dels fets que hagin estat investigats. Això fa que tot i el dubte que pugui sorgir respecte a la seva inclusió en el règim d'accés de l'article 23 LTC, una ponderació raonada entre els diferents drets i interessos en joc que caldria fer d'acord amb l'article 24.2 LTC, i que analitzarem tot seguit, també ens obligaria a tenir en compte aquesta circumstància que podria comportar una denegació de l'accés a aquesta informació.

VII

Respecte a altre tipus d'informació de terceres persones (denunciant, testimonis etc.) que pugui constar en aquests expedients, caldrà fer una ponderació prèvia entre els diferents drets i interessos en joc, tot això d'acord amb l'article 24.2 LTC: "*...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 fer aquesta ponderació, cal tenir en compte les circumstàncies concretes de cada cas, i en aquest sentit serà rellevant a l'hora de valorar els diferents drets i interessos en joc, la posició que tingui cadascuna de les persones que han intervingut com a declarants i demanen l'accés, que poden ser com hem apuntat, l'investigat o denunciat (persona directament afectada pel resultat de les actuacions), el denunciant, o un dels testimonis. La posició de la persona que demana l'accés pot resultar determinant a l'hora de resoldre l'eventual accés a les dades personals de tercers.

Lligat amb la posició de qui demana l'accés cal tenir en compte també la finalitat explícita que persegueix l'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'inclougui 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.

Un cop definida quina seria la finalitat, caldrà valorar la possibilitat de facilitar la informació de manera anonimitzada. Aquesta seria la primera mesura que caldria prendre si la finalitat que persegueix l'accés s'assoleix igualment sense necessitat de sacrificar la privacitat de les persones afectades.

Si això no és possible, caldrà valorar quina és la informació personal d'aquests tercers que seria rellevant i necessària per assolir la finalitat, i avaluar per altra banda el grau d'afectació que pot tenir la comunicació d'aquestes dades per a la persona afectada.

Apuntar en aquest sentit que el 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) exigeix que qualsevol tractament de dades que es dugui a terme (com ara, la comunicació de dades o accés) es limiti a les dades mínimes necessàries per assolir la finalitat pretesa amb aquest tractament.

En el cas que la persona que demana l'accés sigui la investigada, el fet de tenir un interès directe sobre el resultat d'aquestes actuacions, la col·loca en una posició de legitimitat superior a la resta de sol·licitants, i podria justificar un accés més ampli a la informació personal de tercers que la que pugui tenir la resta de persones intervinents.

Tot i així, no es pot generalitzar i caldrà atendre les circumstàncies del cas concret. Recordar, però, que en qualsevol cas, s'ha de respectar, entre d'altres, el principi de minimització de les dades al qual ja ens hem referit.

En el cas que sigui la persona denunciant dels fets objecte d'investigació qui sol·licita l'accés, i més enllà que es limiti la informació del denunciant referida a la comissió d'infraccions administratives o disciplinàries (article 23 LTC), convé apuntar que el denunciant no tindria la condició d'interessat en aquest expedient.

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 legitimitació per a impugnar en via administrativa o contenciosa la decisió d'arxiu. Això sense perjudici que la normativa específica del procediment prevegi que la incoació del procediment disciplinari que s'obri sigui comunicat a la persona denunciant, tal com preveu l'article 64.1 de la Llei 39/2015 del procediment comú de les administracions públiques.

En aquest sentit l'article 274 del Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals, estableix que "*La iniciació de l'expedient s'ha de comunicar, si s'escau, al denunciant*", però en canvi no es preveu la notificació de la resolució.

En el cas que aquest procediment no s'iniciï, tampoc es preveu obligació específica de comunicar al denunciant la decisió d'arxiu.

Això no treu, però, que pugui plantejar-se per la via d'una sol·licitud d'accés, la possibilitat d'informar a la persona denunciant sobre l'arxiu de la seva denúncia i els motius pels quals s'ha pres aquesta decisió, un cop valorades les circumstàncies del cas, i sense perjudici que siguin igualment aplicables les limitacions previstes en els articles 23 LTC i 24 LTC.

En el cas que sigui un dels testimonis qui demana l'accés, i amb independència de que se li pugui facilitar el document que reculli la seva pròpia declaració, l'accés a l'expedient toparia amb la limitació de de l'article 23 LTC. Això sense perjudici que li pugui ser facilitada, en la mesura que sigui possible, la informació de manera anonimitzada.

VIII

En el cas que les actuacions d'informació reservada prèvia hagin conclòs amb la incoació d'un procediment disciplinari, i aquestes s'incorporin al mateix, la persona que resulti imputada, té la condició d'interessada en aquest procediment, d'acord amb l'art. 4.1 LPACAP.

La disposició addicional primera de la 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 53.a) de la LPACAP disposa que les persones interessades tenen dret a accedir i obtenir còpia dels documents continguts en els procediments en els quals tenen aquesta condició.

Per la seva part, l'article 26 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, també estableix que *“els ciutadans que tenen la condició de persones interessades en un procediment administratiu en tramitació tenen dret a accedir a l'expedient i a obtenir còpia dels documents que en formen part. Si els documents són en format electrònic, els ciutadans tenen dret a obtenir-ne còpies electròniques.”*

Específicament en l'àmbit disciplinari, l'article 285 del Decret 214/1990 estableix que *“el plec de càrrecs s'ha de notificar a l'inculpat i se li ha de concedir un termini de deu dies perquè pugui contestar-lo, amb les al·legacions que consideri convenients per a la seva defensa i amb l'aportació dels documents que consideri d'interès. En aquest tràmit ha de sol·licitar, si ho considera convenient, la pràctica de les proves que per la seva defensa cregui necessàries, com també l'accés a l'expedient íntegre, per ell mateix o mitjançant el seu representant legal.”*

La legislació de procediment administratiu aplicable reconeix el dret de les persones interessades a accedir a la informació que consta en el procediment i a obtenir-ne còpies en uns termes força amplis. Per altra banda, les persones interessades tenen el dret a utilitzar els recursos previstos per l'ordenament jurídic respecte de les decisions administratives que els afecten.

Això no significa però que aquest dret d'accés sigui un dret absolut. Cal tenir present que si entra en conflicte amb altres drets, com podria ser en aquest cas el dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal (article 18.4 CE), caldrà fer una ponderació dels diferents drets en joc, per tal de decidir quin ha de prevaldre i en quina mesura.

Així ho reconeix, de fet, l'article 82.1 de la citada LPACAP en establir que l'obtenció de còpies o l'accés a l'expedient de les persones interessades en el tràmit d'audiència cal tenir en compte les excepcions previstes si escau en la legislació de transparència.

En la mateixa línia, l'article 51 de la Llei 26/2010, en regular el tràmit d'audiència, estableix que la possibilitat d'accedir a l'expedient per part de les persones interessades no afectarà "*les dades excloses del dret d'accés*".

Tenint en compte que la finalitat primordial del dret reconegut a l'esmentat article 53.a) de la LPACAP (i en termes similars a l'article 26 de la Llei 26/2010 i al Decret 214/1990) és garantir el dret de defensa (article 24 CE) de la persona interessada en el procediment, per tal d'admetre l'accés d'aquesta persona a la informació sensible sobre un tercer (denunciant) que pugui constar en la documentació de l'expedient, seria necessari que aquesta informació fos rellevant per a l'exercici del seu dret de defensa.

Per altre tipus d'informació personal de terceres persones que pugui constar, caldrà tenir en compte les previsions de l'article 4 l'LOPD i 5 del RGPD, que exigeixen que qualsevol tractament de dades que es dugui a terme (com ara, la comunicació de dades o accés) es limiti a les dades mínimes necessàries per assolir la finalitat pretesa amb aquest tractament.

En canvi, l'accés per part de terceres persones que haguessin intervingut en la fase d'informació prèvia, sigui el denunciador o altres testimonis, no tindrien la condició d'interessades en el procediment disciplinari, i per tant, el règim d'accés aplicable no seria la normativa de procediment administratiu sinó la legislació de transparència.

Tenint en compte que la informació sol·licitada estaria integrada en un procediment disciplinari, i per tant de naturalesa sancionadora, caldria limitar-ne l'accés, llevat que la sol·licitud s'acompanyi amb el consentiment exprés i per escrit de la persona imputada (article 23 LTC). Tot això, sense perjudici que puguin accedir a la informació sobre les dades personals pròpies, de conformitat amb el que preveuen els articles 15 LOPD.

IX

La segona qüestió que es planteja es refereix a la possibilitat de facilitar a la Junta de Personal l'accés a la informació sobre el nombre d'informacions reservades obertes, els motius pels quals s'haurien oberts, en quin estat es troben i com s'haurien resolt les que ja han finalitzat.

Les Juntes de personal, com a òrgans específics de representació dels funcionaris (art.39.1 Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic), estan legitimades per exercir una sèrie de funcions en defensa dels drets i interessos dels treballadors públics, previstes en la normativa específica.

La Disposició addicional primera de la Llei 19/2014 disposa que “ 2. *L'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei.*”

Els òrgans de representació dels treballadors compten amb una règim específic d'accés a la informació previst a l'article 40 del TRLEBEP, règim que cal aplicar amb caràcter prioritari, sense perjudici de l'aplicació supletòria del règim d'accés previst a la legislació de transparència.

L'article 40 del TRLEBEP, relatiu a les funcions i legitimació dels òrgans de representació, disposa: “1. *Les juntes de personal i els delegats de personal, si s'escau, tenen les funcions següents, en els seus àmbits respectius: (...) c) **Ser informats de totes les sancions imposades per faltes molt greus.***”

Per altra banda, l'article 41.1. TRLEBEP, disposa:

“1. Los miembros de las Juntas de Personal y los Delegados de Personal, en su caso, como representantes legales de los funcionarios, dispondrán en el ejercicio de su función representativa de las siguientes garantías y derechos:

(...)

c) La audiencia en los expedientes disciplinarios a que pudieran ser sometidos sus miembros durante el tiempo de su mandato y durante el año inmediatamente posterior, sin perjuicio de la audiencia al interesado regulada en el procedimiento sancionador.

(...)”

Més enllà d'això, no hi ha cap altra previsió específica en matèria de règim disciplinari, i per tant caldrà analitzar l'accés tenint en compte les previsions de la legislació de transparència, sense perjudici de tenir en compte el paper de representació dels treballadors que ostenta la Junta de personal i les funcions que li pertocuen.

Dit això, i pel que fa a la informació concreta que hauria demanat la Junta de Personal, comunicar a aquesta el nombre d'expedients d'informació reservada prèvia oberts per l'Ajuntament, els motius pels quals s'han oberts, i respecte dels expedients finalitzats quants han estat arxivats i quants han acabat amb la incoació d'un expedient disciplinari, no hauria de suposar en principi, cap inconvenient des de la perspectiva de la protecció de dades de caràcter personal, sempre que aquesta informació es faciliti de manera agregada i sense que sigui possible identificar directament o indirecta els treballadors objecte d'aquestes investigacions.

No es pot descartar, però, que a través d'aquesta informació es pugui acabar identificant per vies indirectes i sense fer esforços desproporcionats el treballador afectat. Cal recordar que s'entén com a dada personal 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).

En cas que sigui possible la identificació de l'investigat, i atès que en principi serien dades referides a la comissió d'infraaccions administratives (especialment protegides) caldrà limitar-ne l'accés (article 23 LTC). Per tant, caldrà que l'Ajuntament tingui en compte la manera de facilitar

els motius pels quals s'han obert aquests expedients informatius, per tal de garantir que el detall de la informació no permeti la identificació dels treballadors afectats.

Així doncs, es podria facilitar la informació sol·licitada, sempre que aquesta no permeti la identificació directa o indirecta dels treballadors afectats. Això sense perjudici que respecte d'aquelles informacions reservades que encara estan en tramitació, hi pugui concórrer el límit previst en l'article 21.1.b) LTC.

X

Pel que fa a la tercera qüestió, la consulta planteja dubtes en relació amb el dret d'accés que pot tenir qualsevol ciutadà que ho sol·liciti, als expedients d'informació reservada prèvia a la incoació d'un procediment disciplinari que ja ha finalitzat, d'una banda, i als expedients disciplinaris, d'altra.

Entenem que en aquest cas, la consulta es refereix a un accés sol·licitat per qualsevol persona (treballadora o no) que no ha intervingut en els esmentats expedients. Per resoldre aquesta qüestió, novament cal tenir en compte els criteris previstos en els articles 23 i 24 LTC.

En aquest sentit, i pel que fa a les dades especialment protegides, caldrà limitar-ne l'accés tret que es disposi del consentiment exprés i per escrit dels afectats (titulars de les dades) en el moment de formular la sol·licitud, d'acord amb l'article 23 LTC.

Aquest criteri cal aplicar-lo tant a l'expedient del procediment disciplinari, com a la informació reservada prèvia a l'inici del mateix i que ja ha finalitzat.

Poden sorgir dubtes amb les informacions prèvies finalitzades amb un arxiu d'actuacions en què de les actuacions resultants de les investigacions es desprengui que no s'ha acreditat que els fets investigats puguin ser constitutius d'infracció o falta disciplinària.

Ara bé, en la mateixa línia que l'apuntada en el fonament jurídic V, el fet de divulgar informació sobre la investigació duta a terme a una persona en relació amb una conducta o amb uns fets per tal d'esbrinar si són o no sancionables, encara que finalment es determini que no ho són, podria suposar un greu perjudici per a la privacitat de la persona investigada.

Per altra banda, a efectes de transparència, i a manca de concreció d'una altra finalitat, la finalitat de l'accés s'ha d'emmarcar dins l'avaluació i control de l'actuació i el retiment de comptes de l'Administració a la ciutadania. A tal efecte, no sembla que pogués estar justificat un accés generalitzat per part de qualsevol ciutadà a una informació personal la divulgació de la qual podria ocasionar, com s'ha apuntat, una greu ingerència en la privacitat de la persona afectada.

XI

Per últim, escau recordar la importància de tenir en compte el dret d'informació de les persones afectades en relació amb les sol·licituds d'accés a les seves dades personals per part de tercers, als efectes que puguin exercir el dret d'oposició de conformitat amb els articles 5.1 d) i 6.4 LOPD (drets previstos en els articles 13 i 21 RGPD).

Així, d'acord amb l'article 6.4 LOPD: "4. En els casos en què no sigui necessari el consentiment de l'afectat per al tractament de les dades de caràcter personal, i sempre que una llei no disposi el contrari, aquest pot oposar-se al seu tractament quan hi hagi motius fonamentats i legítims relatius a una situació personal concreta. En aquest supòsit, el responsable del fitxer ha d'excloure del tractament les dades relatives a l'afectat."

Al mateix temps i en cas que el règim d'accés aplicable sigui la legislació de transparència, escau apuntar que d'acord amb l'article 31.1 LTC "1. Si la sol·licitud d'informació pública pot afectar drets o interessos de tercers, d'acord amb el que estableix aquesta llei, en el cas que els possibles afectats estiguin identificats o siguin fàcilment identificables se'ls ha de donar trasllat de la sol·licitud, i tenen un termini de deu dies per a presentar al·legacions si aquestes poden resultar determinants del sentit de la resolució."

Aquesta Autoritat ha assenyalat en els seus dictàmens la importància de complir amb l'obligació de trasllat de les sol·licituds d'accés a aquelles persones els drets i interessos podrien resultar afectats per l'accés. Així, aquestes persones podran manifestar allò que creguin convenient en defensa dels seus drets i interessos, i en cas que ho facin, l'Ajuntament podrà fer una valoració més acurada a l'hora de valorar les circumstàncies del cas concret.

Conclusions

Un cop conclusos els expedients d'informació reservada, les persones que han prestat declaració durant la instrucció, tenen dret a accedir a la informació personal que consti en l'expedient sobre elles mateixes, de conformitat amb els articles 24.3 LTC i 15 de l'LOPD. Aquest mateix criteri serveix en el cas que la informació prèvia s'hagi incorporat al procediment disciplinari que s'incoï.

L'accés de dades personals de terceres persones que consti en els respectius expedients, s'haurà de regir pels criteris establerts en els articles 23 i 24 LTC, en els termes exposats en els fonaments d'aquest dictamen. En el cas que aquesta informació reservada s'hagi incorporat al procediment disciplinari que s'obri, l'accés de la persona imputada, es regeix durant la seva tramitació pel que disposa la legislació de procediment administratiu.

La Junta de Personal podria accedir a la informació sobre el nombre d'informacions reservades obertes, els motius i el resultat de les que han finalitzat, sempre que aquesta informació es faciliti de manera que no sigui possible la identificació de les persones investigades.

L'accés d'un ciutadà a la informació personal continguda en els expedients d'informació reservada un cop conclusos i als expedients disciplinaris, es veuria limitada per l'article 23 LTC, llevat que la sol·licitud d'accés s'acompanyi del consentiment exprés i per escrit de la persona afectada.

Barcelona, 4 d'abril de 2018