

Dictamen sobre la consulta formulada por un ayuntamiento en relación con las solicitudes de acceso a los expedientes de información reservada previa a la incoación de un procedimiento disciplinario.

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de un ayuntamiento en el que se pide que la Autoridad emita un dictamen en relación con las solicitudes de acceso a los expedientes de información reservada previa a la incoación de un procedimiento disciplinario.

En concreto, según el escrito de consulta, ante las peticiones de personas afectadas por informaciones reservadas, así como de la Junta de Personal del Ayuntamiento, se pide el juicio de la Autoridad en relación con tres cuestiones diferentes.

Primera. En el marco de una información reservada que se ha abierto para investigar unos hechos determinados, el Ayuntamiento se plantea la siguiente duda: la persona a quien el instructor ha tomado declaración, y que tiene conocimiento de la existencia de estas actuaciones de investigación, pide copia de todo el expediente. ¿Tiene derecho a obtener copia una vez finalizada la tramitación de la información reservada previa?

Segunda. La Junta de Personal habría solicitado al alcalde obtener información sobre cuántas informaciones reservadas se han abierto, los motivos por los que se han abierto, en qué estado se encuentran actualmente y cómo se han resuelto las que han finalizado. El Ayuntamiento se plantea si tienen derecho a acceder a esta información.

Tercera. El Ayuntamiento se cuestiona si cualquier persona tiene derecho de acceso a estos expedientes de información reservada una vez finalizados, así como a los expedientes disciplinarios al amparo de la legislación de transparencia.

Analizada la consulta, que no se acompaña de ninguna otra documentación, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, emito el siguiente dictamen:

I

(...)

II

De acuerdo con el artículo 3.i) de la LOPD, cualquier revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado constituye cesión o comunicación de datos personales. Con carácter general, los datos personales solo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de la finalidad directamente relacionada con las funciones legítimas del cedente y

cesionario, con el consentimiento previo del interesado. Sin embargo, el artículo 11.2.a) de la LOPD habilita la cesión de datos personales sin contar con el consentimiento del interesado cuando esta esté amparada en una norma con rango de ley.

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece en el artículo 18 que “las personas tienen el derecho a acceder a la información pública, a que se refiere el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida” (apartado 1). El mencionado artículo 2.b) define “información pública” como “la información elaborada por la Administración y la que esta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido por la presente ley”.

La información que puede contener un expediente de información previa al inicio de un procedimiento sancionador o disciplinario es “información pública” a efectos de la legislación de transparencia y queda sometida al régimen de acceso previsto en esta ley. Así, de acuerdo con el artículo 20 y siguientes de la Ley 19/2014, el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes.

Esta fase de información previa, que se abre con el objetivo de investigar unos hechos y determinar si son o no susceptibles de motivar la incoación de un procedimiento disciplinario, la identificación de la persona o personas que pudieran ser responsables y de las circunstancias relevantes concurrentes, tiene el carácter de reservada, tal y como establece el artículo 275 del Decreto 214/1990, que aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales.

No constituye propiamente un procedimiento administrativo y la naturaleza reservada de estas actuaciones de investigación (su conocimiento puede suponer un perjuicio claro para el resultado de estas) impide que durante su tramitación se pueda facilitar el acceso a la documentación que consta en el expediente. Esto afecta incluso a la persona que ha estado siendo investigada.

En este sentido, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC) prevé en el artículo 21.1 que “el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido si el conocimiento o divulgación de la información conlleva un perjuicio para: (...) b) La investigación o la sanción de las infracciones penales, administrativas o disciplinarias”.

Por tanto, una vez concluida esta fase de información reservada previa con la adopción de una decisión, sea de archivo de las actuaciones o sea de acuerdo de inicio de expediente disciplinario, probablemente ya no sería de aplicación el límite previsto en el artículo 21.1.b) de la Ley 19/2014, y habrá que analizar si concurre alguna otra limitación de las establecidas en los artículos 20 y siguientes de la LTC o en cualquier otra ley. En concreto, con respecto a la información personal que pueda contener, habrá que analizar la naturaleza de los datos que se piden y aplicar los criterios previstos en la misma ley para determinar si se puede facilitar o no el acceso a esta información personal.

Con carácter general, este tipo de expedientes suelen contener numerosa información personal, no solo de la persona investigada o denunciada, sino también de terceras personas que

intervienen, como podría ser el denunciante u otras personas que puedan prestar declaración como testigos de los hechos que se investigan.

III

La primera cuestión se plantea en relación con el derecho de acceso que puede tener una persona que presta declaración en el seno de la tramitación de una información reservada y pide copia de toda la documentación del expediente. En concreto, la duda surge respecto a la posibilidad de facilitar el acceso al expediente a esa persona una vez finalizada la fase de información previa.

Esta fase de información reservada ha podido finalizar con el archivo de las actuaciones de investigación practicadas o con la incoación de un procedimiento disciplinario contra el trabajador investigado. En este segundo caso, la información reservada se podría haber incorporado al procedimiento disciplinario, tal como prevé el artículo 38 del Decreto 243/1995, de 27 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario de la función pública de la Administración de la Generalidad de Cataluña, también aplicable al personal de los entes locales (artículo 237.1 del Decreto 214/1990). Esta distinción puede ser relevante a los efectos de analizar la base jurídica que en uno y otro caso podría legitimar los tratamientos de datos personales que se plantean. Esto nos lleva a distinguir en este análisis las dos situaciones planteadas.

IV

En caso de que el expediente de información reservada previa haya concluido con un archivo de las actuaciones, las solicitudes de acceso deberán resolverse de conformidad con la legislación de transparencia, teniendo en cuenta cuáles son los datos personales que resultarían afectados y quién pide el acceso al expediente.

La propia naturaleza de las actuaciones que se efectúan durante la fase de información reservada ya nos indica que la información que pueden contener está relacionada con la comisión de algún tipo de infracción o falta sancionable en materia disciplinaria. Es probable que en el expediente pueda haber información personal de la persona investigada y por tanto afectada directamente por el resultado de las actuaciones, pero también de otras personas, como sería la persona denunciante y testigos, así como información sobre las personas que han intervenido en la tramitación del expediente por su condición de personal al servicio de la Administración.

Su posición jurídica en el expediente puede ser relevante, como después analizaremos, a la hora de valorar la legitimación por parte de estas personas para acceder a datos personales de las demás personas (terceros). Así, sin embargo, lo primero que hay que reconocer a todas ellas es el derecho de acceso a los datos personales referidos a sí mismas que puedan constar en la documentación del expediente.

Así, con respecto al acceso a los datos referidos a la misma persona que solicita el acceso, el artículo 24.3 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información

pública y buen gobierno (en adelante, LTC) establece que “las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran solamente a datos personales del solicitante deben resolverse de acuerdo con la regulación del derecho de acceso establecido por la legislación de protección de datos de carácter personal”.

En este sentido, el artículo 15 de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (en adelante, LOPD) establece lo siguiente:

- “1. El interesado tendrá derecho a solicitar y obtener gratuitamente información de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento, el origen de dichos datos, así como las comunicaciones realizadas o que se prevén hacer de los mismos.
2. La información podrá obtenerse mediante la mera consulta de los datos por medio de su visualización, o la indicación de los datos que son objeto de tratamiento mediante escrito, copia, telecopia o fotocopia, certificada o no, en forma legible e inteligible, sin utilizar claves o códigos que requieran el uso de dispositivos mecánicos específicos.
3. [...]”.

El artículo 23 de la LOPD permite que el acceso pueda limitarse cuando puedan derivarse peligros para la defensa del Estado, la seguridad pública, la protección de derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones policiales que se estén realizando, así como en aquellos casos en los que el acceso pueda obstaculizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias o las actuaciones de la inspección tributaria.

Aparte de estos casos, el artículo 30.2 del RLOPD prevé también la posibilidad de denegar el acceso “en los supuestos en que lo prevea una ley o una norma de derecho comunitario aplicable directamente o cuando esta ley o norma impidan al responsable del tratamiento revelar a los afectados el tratamiento de los datos a que se refiera el acceso”.

En atención a estos preceptos, la persona investigada tendría derecho a conocer no solo la información directa sobre su persona que esté tratando el Ayuntamiento (comportamientos, actitudes o hechos que se le atribuyen), sino también el origen de la información y las eventuales comunicaciones que se hayan hecho o se prevean hacer.

Procede apuntar que si el origen de la información hubiera sido la declaración de otra persona física (ej. escrito de denuncia presentado por otra persona), podría tener acceso no solo a los hechos relatados por aquella persona que se le imputan a él, sino también, incluso, a su identidad, sin perjuicio de la posibilidad de que esa persona ejerza su derecho de oposición al respecto (artículo 6.4 de la LOPD). Todo ello, salvo que concurra alguna de las limitaciones referidas.

Por su parte, el denunciante podría tener acceso a los datos referidos a su persona (ej. la denuncia o su declaración, etc.), y lo mismo cabe decir respecto del acceso de los testigos a su propia declaración.

V

En cuanto a la información relativa a las personas que han intervenido en la tramitación de la información reservada por su condición de personal al servicio de la administración pública, como sería el caso de la persona instructora o la que acuerda el inicio o el archivo de la información previa, que conste en el expediente, hay que tener en cuenta las previsiones del artículo 24.1 de la LTC, según el cual:

“1. Se debe dar acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, el funcionamiento o la actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativos salvo que, excepcionalmente, en el caso concreto tenga que prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos”.

De acuerdo con este precepto podría revelarse el nombre y apellidos de la persona que ha incoado o ha archivado la denuncia o la persona instructora del expediente. La intervención de estas personas es una consecuencia del funcionamiento de la Administración, y su identificación se correspondería con las funciones atribuidas a la persona de que se trate por razón de su cargo.

Más allá de los datos identificativos de los empleados públicos que hayan intervenido en el expediente, cuyo acceso se rige por lo dispuesto en el artículo 24.1 de la LTC, y respecto al resto de los datos de terceros hay que tener en cuenta los criterios establecidos en los artículos 23 y 24.2 de la LTC.

VI

En cuanto a los datos especialmente protegidos, el artículo 23 de la LTC establece que: “las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidos, como los relativos a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual, así como los relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado consienta expresamente mediante un escrito que debe acompañar la solicitud”.

Por su parte, el artículo 15.1 de la Ley 19/2013 establece 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”.

Teniendo en cuenta la naturaleza de la información reservada previa, parece previsible que pueda constar información referida a la comisión de faltas disciplinarias por parte de la persona investigada. Tampoco puede descartarse que en la información consten otros datos especialmente protegidos (ej. datos de salud). Hay que dejar claro que los artículos mencionados impedirían dar acceso a esos datos, salvo con el consentimiento expreso y por

escrito de la persona afectada que debe acompañar la solicitud. El acceso, en todo caso, debería hacerse de manera dissociada, es decir, de manera que las personas afectadas no puedan ser identificadas ni directa ni indirectamente.

La persona investigada o denunciada sí podría acceder a la información relacionada con la comisión de infracciones o faltas disciplinarias que conste en el expediente. Se trataría, en este caso, de información personal propia a la que debería poder acceder de conformidad con los artículos 24.3 de la LTC y 15 la LOPD.

Podrían generar dudas casos en que de las actuaciones resultantes de las investigaciones se desprenda que no se ha acreditado que los hechos investigados pudieran ser constitutivos de infracción. La información en este caso estaría referida a la no comisión de infracción por parte del trabajador investigado (afectado). Ciertamente, la línea en estos casos puede ser más difusa, y habría que atender a las circunstancias de cada caso concreto.

Conviene aclarar, en este sentido, que el hecho de que la investigación de los hechos no haya tenido como resultado la incoación de un procedimiento disciplinario no implica que la información sobre esta persona investigada no esté relacionada con la comisión de infracciones administrativas. Pensemos, por ejemplo, en el caso de que la conducta de un determinado trabajador fuera constitutiva de alguna de las faltas previstas en la normativa pero que los hechos no sean sancionables porque la infracción ha prescrito.

De todos modos, hay que tener presente que el solo hecho de facilitar información de una persona que ha sido investigada por unos hechos que podrían ser constitutivos de una falta disciplinaria podría ocasionar un grave perjuicio en la privacidad del afectado, y el grado de injerencia que suponga dependerá de la naturaleza y gravedad de los hechos que hayan sido investigados. Esto hace que, pese a la duda que pueda surgir respecto a su inclusión en el régimen de acceso del artículo 23 de la LTC, una ponderación razonada entre los diferentes derechos e intereses en juego que habría que hacer de acuerdo con el artículo 24.2 de la LTC, y que analizaremos a continuación, también nos obligaría a tener en cuenta esta circunstancia que podría conllevar una denegación del acceso a esta información.

VII

Respecto a otro tipo de información de terceras personas (denunciante, testigos, etc.) que pueda constar en estos expedientes, deberá hacerse una ponderación previa entre los diferentes derechos e intereses en juego, todo ello de acuerdo con el artículo 24.2 de la LTC: “[...]se puede dar acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para realizar dicha ponderación deben tenerse en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:

- a) El tiempo transcurrido.
 - b) La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan.
 - c) El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad.
 - d) El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas.
- (...)”.

Al hacer esta ponderación, hay que tener en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, y en este sentido será relevante, a la hora de valorar los diferentes derechos e intereses en juego, la posición que tenga cada una de las personas que han intervenido como declarantes y piden el acceso, que pueden ser, como hemos apuntado, el investigado o denunciado (persona directamente afectada por el resultado de las actuaciones), el denunciante o uno de los testigos. La posición de la persona que solicita el acceso puede resultar determinante a la hora de resolver el eventual acceso a los datos personales de terceros.

Ligado con la posición de quien solicita el acceso, también hay que tener en cuenta la finalidad explícita que persigue el acceso. Ciertamente no es obligatorio incluir en la solicitud los motivos por los que se solicita el acceso (artículo 26.2 de la Ley 19/2014), pero en el caso de que no se incluya la finalidad perseguida, este elemento no se podrá tener en cuenta a la hora de hacer la ponderación que impone el artículo 24.2 de la Ley 19/2014.

Una vez definida cuál sería la finalidad, deberá valorarse la posibilidad de facilitar la información de manera anonimizada. Esta sería la primera medida que habría que tomar si la finalidad que persigue el acceso se logra igualmente sin necesidad de sacrificar la privacidad de las personas afectadas.

Si esto no es posible, habrá que valorar cuál es la información personal de estos terceros que sería relevante y necesaria para alcanzar la finalidad, y evaluar, por otro lado, el grado de afectación que puede tener la comunicación de estos datos para la persona afectada.

Hay que apuntar, en este sentido, que el principio de minimización de datos (artículo 4.1 de la LOPD y artículo 5.1.c del Reglamento [UE] 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, general de protección de datos [en adelante, RGPD]), de aplicación a partir del próximo 25 de mayo de 2018) exige que cualquier tratamiento de datos que se lleve a cabo (por ejemplo, la comunicación de datos o acceso) se limite a los datos mínimos necesarios para lograr la finalidad pretendida con este tratamiento.

En caso de que la persona que solicita el acceso sea la investigada, el hecho de tener un interés directo sobre el resultado de estas actuaciones la coloca en una posición de legitimidad superior al resto de los solicitantes, y podría justificar un acceso más amplio a la información personal de terceros que la que pueda tener el resto de las personas intervinientes.

Aun así, no se puede generalizar y habrá que atender a las circunstancias del caso concreto. Hay que recordar, sin embargo, que, en cualquier caso, debe respetarse, entre otros, el principio de minimización de los datos al que ya nos hemos referido.

En caso de que sea la persona denunciante de los hechos objeto de investigación quien solicita el acceso, y más allá de que se limite la información del denunciante referida a la comisión de infracciones administrativas o disciplinarias (artículo 23 de la LTC), conviene apuntar que el denunciante no tendría la condición de interesado en este expediente.

Al respecto hay que tener en cuenta que reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (sirva para todas la STS de 25 de noviembre de 2013) ha venido estableciendo que la mera condición de denunciante no comporta el reconocimiento de la consideración de interesado y que, por

tanto, no se le reconoce legitimación para impugnar en vía administrativa o contenciosa la decisión de archivo. Esto sin perjuicio de que la normativa específica del procedimiento prevea que la incoación del procedimiento disciplinario que se abra sea comunicado a la persona denunciante, tal como prevé el artículo 64.1 de la Ley 39/2015 del procedimiento común de las administraciones públicas (LPACAP).

En este sentido, el artículo 274 del Decreto 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales, establece que “La iniciación del expediente se comunicará, en su caso, al denunciante”, pero en cambio no se prevé la notificación de la resolución. En caso de que este procedimiento no se inicie, tampoco se prevé obligación específica de comunicar al denunciante la decisión de archivo.

Esto no quita, sin embargo, que pueda plantearse, por la vía de una solicitud de acceso, la posibilidad de informar a la persona denunciante sobre el archivo de su denuncia y los motivos por los que se ha tomado esta decisión, una vez valoradas las circunstancias del caso, y sin perjuicio de que sean igualmente aplicables las limitaciones previstas en los artículos 23 y 24 de la LTC.

En caso de que sea uno de los testigos quien pide el acceso, y con independencia de que se le pueda facilitar el documento que recoja su propia declaración, el acceso al expediente toparía con la limitación del artículo 23 de la LTC. Esto sin perjuicio de que le pueda ser facilitada, en la medida de lo posible, la información de manera anonimizada.

VIII

En caso de que las actuaciones de información reservada previa hayan concluido con la incoación de un procedimiento disciplinario, y estas se incorporen al procedimiento, la persona que resulte imputada tiene la condición de interesada en este procedimiento, de acuerdo con el artículo 4.1 de la LPACAP.

La disposición adicional primera de la LTC establece que “el acceso de los interesados a los documentos de los procedimientos administrativos en trámite se rige por lo que determina la legislación sobre régimen jurídico y procedimiento administrativo”.

El artículo 53.a) de la LPACAP dispone que los interesados tienen derecho a acceder y obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos en los que tienen esta condición.

Por su parte, el artículo 26 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña también establece que “los ciudadanos que tienen la condición de personas interesadas en un procedimiento administrativo en trámite tienen derecho a acceder al expediente y a obtener copia de los documentos que forman parte de él. Si los documentos son en formato electrónico, los ciudadanos tienen derecho a obtener copias electrónicas de los mismos”.

Específicamente en el ámbito disciplinario, el artículo 285 del Decreto 214/1990 establece que “el pliego de cargos se notificará al inculpado y se le concederá un plazo de diez días para que pueda contestarlo, con las alegaciones que considere convenientes para su defensa y con la

aportación de los documentos que considere de interés. En este trámite tendrá que solicitar, si lo considera conveniente, la práctica de las pruebas que para su defensa crea necesarias, así como el acceso al expediente íntegro, por él mismo o mediante su representante legal”.

La legislación de procedimiento administrativo aplicable reconoce el derecho de las personas interesadas a acceder a la información que consta en el procedimiento y a obtener copias en unos términos bastante amplios. Por otra parte, los interesados tienen el derecho a utilizar los recursos previstos por el ordenamiento jurídico respecto a las decisiones administrativas que los afecten.

Esto no significa, sin embargo, que este derecho de acceso sea un derecho absoluto. Hay que tener presente que si entra en conflicto con otros derechos, como podría ser en este caso el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal (artículo 18.4 de la CE), habrá que hacer una ponderación de los diferentes derechos en juego, con el fin de decidir cuál prevalecerá y en qué medida.

Así lo reconoce, de hecho, el artículo 82.1 de la citada LPACAP al establecer que para la obtención de copias o el acceso al expediente de las personas interesadas en el trámite de audiencia hay que tener en cuenta las excepciones previstas en su caso en la legislación de transparencia.

En la misma línea, el artículo 51 de la Ley 26/2010, al regular el trámite de audiencia, establece que la posibilidad de acceder al expediente por parte de las personas interesadas no afectará a “los datos excluidos del derecho de acceso”.

Teniendo en cuenta que la finalidad primordial del derecho reconocido en el mencionado artículo 53.a) de la LPACAP (y en términos similares en el artículo 26 de la Ley 26/2010 y el Decreto 214/1990) es garantizar el derecho de defensa (artículo 24 de la CE) de la persona interesada en el procedimiento, para admitir el acceso de esta persona a la información sensible sobre un tercero (denunciante) que pueda constar en la documentación del expediente, sería necesario que esta información fuera relevante para el ejercicio de su derecho de defensa.

Para otro tipo de información personal de terceras personas que pueda constar, deberán tenerse en cuenta las previsiones del artículo 4 de la LOPD y 5 del RGPD, que exigen que cualquier tratamiento de datos que se lleve a cabo (por ejemplo, la comunicación de datos o acceso) se limite a los datos mínimos necesarios para alcanzar la finalidad pretendida con dicho tratamiento.

En cambio, el acceso por parte de terceras personas que hubiesen intervenido en la fase de información previa, sea el denunciante u otros testigos, no tendrían la condición de interesados en el procedimiento disciplinario, y, por tanto, el régimen de acceso aplicable no sería la normativa de procedimiento administrativo sino la legislación de transparencia.

Teniendo en cuenta que la información solicitada estaría integrada en un procedimiento disciplinario, y por lo tanto de naturaleza sancionadora, habría que limitar el acceso a ella, salvo que la solicitud se acompañe con el consentimiento expreso y por escrito de la persona imputada (artículo 23 de la LTC). Todo ello, sin perjuicio de que puedan acceder a la

información sobre los datos personales propios, de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la LOPD.

IX

La segunda cuestión que se plantea se refiere a la posibilidad de facilitar a la Junta de Personal el acceso a la información sobre el número de informaciones reservadas abiertas, los motivos por los que se habrían abierto, en qué estado se encuentran y cómo se habrían resuelto las que ya han finalizado.

Las juntas de personal, como órganos específicos de representación de los funcionarios (artículo 39.1 del Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público [TRLEBEP]), están legitimadas para ejercer una serie de funciones en defensa de los derechos e intereses de los trabajadores públicos, previstas en la normativa específica.

La disposición adicional primera de la Ley 19/2014 dispone que “2. El acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial es regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta ley”.

Los órganos de representación de los trabajadores cuentan con un régimen específico de acceso a la información previsto en el artículo 40 del TRLEBEP, régimen que se aplicará con carácter prioritario, sin perjuicio de la aplicación supletoria del régimen de acceso previsto en la legislación de transparencia.

El artículo 40 del TRLEBEP, relativo a las funciones y legitimación de los órganos de representación, dispone: “1. Las juntas de personal y los delegados de personal, en su caso, tendrán las siguientes funciones, en sus respectivos ámbitos: (...) c) **Ser informados de todas las sanciones impuestas por faltas muy graves**”.

Por otra parte, el artículo 41.1 del TRLEBEP dispone:

“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.

(...)”.

Más allá de eso, no hay ninguna otra previsión específica en materia de régimen disciplinario, y por lo tanto habrá que analizar el acceso teniendo en cuenta las previsiones de la legislación de transparencia, sin perjuicio de tener en cuenta el papel de representación de los trabajadores que ostenta la Junta de Personal y las funciones que le corresponden.

Dicho esto, y en cuanto a la información concreta que habría pedido la Junta de Personal, comunicar a esta el número de expedientes de información reservada previa abiertos por el Ayuntamiento, los motivos por los que se han abierto, y respecto a los expedientes finalizados cuántos han sido archivados y cuántos han acabado con la incoación de un expediente disciplinario, no debería suponer, en principio, ningún inconveniente desde la perspectiva de la protección de datos de carácter personal, siempre que esta información se facilite de manera agregada y sin que sea posible identificar directa o indirectamente a los trabajadores objeto de estas investigaciones.

No puede descartarse, sin embargo, que mediante esta información se pueda acabar identificando por vías indirectas y sin hacer esfuerzos desproporcionados al trabajador afectado. Hay que recordar que se entiende como dato personal cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables sin esfuerzos desproporcionados (artículos 5.1.f y 5.1.a del Reglamento de desarrollo de la LOPD, [RLOPD], aprobado por el Real decreto 1720/2007, de 21 de diciembre).

En caso de que sea posible la identificación del investigado, y dado que en principio serían datos referidos a la comisión de infracciones administrativas (especialmente protegidas), habrá que limitar el acceso (artículo 23 de la LTC). Por lo tanto, el Ayuntamiento deberá tener en cuenta la manera de facilitar los motivos por los que se han abierto estos expedientes informativos, para garantizar que el detalle de la información no permita la identificación de los trabajadores afectados.

Así pues, se podría facilitar la información solicitada, siempre que esta no permita la identificación directa o indirecta de los trabajadores afectados. Esto sin perjuicio de que respecto a aquellas informaciones reservadas que aún están en tramitación pueda concurrir el límite previsto en el artículo 21.1.b) de la LTC.

X

En cuanto a la tercera cuestión, la consulta plantea dudas en relación con el derecho de acceso que puede tener cualquier ciudadano que lo solicite a los expedientes de información reservada previa a la incoación de un procedimiento disciplinario que ya ha finalizado, por un lado, y los expedientes disciplinarios, por otro.

Entendemos que, en este caso, la consulta se refiere a un acceso solicitado por cualquier persona (trabajadora o no) que no ha intervenido en dichos expedientes. Para resolver esta cuestión nuevamente hay que tener en cuenta los criterios previstos en los artículos 23 y 24 de la LTC.

En este sentido, y con respecto a los datos especialmente protegidos, deberá limitarse el acceso a ellos salvo que se disponga del consentimiento expreso y por escrito de los afectados (titulares de los datos) en el momento de formular la solicitud, de acuerdo con el artículo 23 de la LTC.

Este criterio debe aplicarse tanto al expediente del procedimiento disciplinario como a la información reservada previa al inicio de este y que ya ha finalizado.

Pueden surgir dudas con las informaciones previas finalizadas con un archivo de actuaciones en el que de las actuaciones resultantes de las investigaciones se desprenda que no se ha acreditado que los hechos investigados pudieran ser constitutivos de infracción o falta disciplinaria.

Ahora bien, en la misma línea que la apuntada en el fundamento jurídico V, el hecho de divulgar información sobre la investigación llevada a cabo a una persona en relación con una conducta o con unos hechos con el fin de averiguar si son o no sancionables, aunque finalmente se determine que no lo son, podría suponer un grave perjuicio para la privacidad de la persona investigada.

Por otra parte, a efectos de transparencia, y a falta de concreción de otra finalidad, la finalidad del acceso debe enmarcarse en la evaluación y el control de la actuación y la rendición de cuentas de la Administración a la ciudadanía. A tal efecto, no parece que pudiera estar justificado un acceso generalizado por parte de cualquier ciudadano a una información personal cuya divulgación podría ocasionar, como se ha apuntado, una grave injerencia en la privacidad de la persona afectada.

XI

Por último, procede recordar la importancia de tener en cuenta el derecho de información de las personas afectadas en relación con las solicitudes de acceso a sus datos personales por parte de terceros, a los efectos de que puedan ejercer el derecho de oposición de conformidad con los artículos 5.1 d) y 6.4 de la LOPD (derechos previstos en los artículos 13 y 21 del RGPD).

Así, de acuerdo con el artículo 6.4 de la LOPD: “4. En los casos en los que no sea necesario el consentimiento del afectado para el tratamiento de los datos de carácter personal, y siempre que una ley no disponga lo contrario, este podrá oponerse a su tratamiento cuando existan motivos fundados y legítimos relativos a una concreta situación personal. En tal supuesto, el responsable del fichero excluirá del tratamiento los datos relativos al afectado”.

Al mismo tiempo, y en caso de que el régimen de acceso aplicable sea la legislación de transparencia, procede apuntar que de acuerdo con el artículo 31.1 de la LTC “1. Si la solicitud de información pública puede afectar a derechos o intereses de terceros, de acuerdo con lo establecido por la presente ley, en caso de que los posibles afectados estén identificados o sean fácilmente identificables se les debe dar traslado de la solicitud, y tienen un plazo de diez días para presentar alegaciones si estas pueden resultar determinantes del sentido de la resolución”.

Esta Autoridad ha señalado en sus dictámenes la importancia de cumplir con la obligación de traslado de las solicitudes de acceso a aquellas personas cuyos derechos e intereses podrían resultar afectados por el acceso. Así, estas personas podrán manifestar lo que crean conveniente en defensa de sus derechos e intereses, y en caso de que lo hagan, el Ayuntamiento podrá hacer una valoración más precisa a la hora de valorar las circunstancias del caso concreto.

Conclusiones

Una vez concluidos los expedientes de información reservada, las personas que han prestado declaración durante la instrucción tienen derecho a acceder a la información personal que conste en el expediente sobre ellas mismas, de conformidad con los artículos 24.3 de la LTC y 15 de la LOPD. Este mismo criterio sirve en el caso de que la información previa se haya incorporado al procedimiento disciplinario que se incoe.

El acceso de datos personales de terceras personas que conste en los respectivos expedientes se regirá por los criterios establecidos en los artículos 23 y 24 de la LTC, en los términos expuestos en los fundamentos de este dictamen. En caso de que esta información reservada se haya incorporado al procedimiento disciplinario que se abra, el acceso de la persona imputada se regirá durante su tramitación por lo dispuesto en la legislación de procedimiento administrativo.

La Junta de Personal podría acceder a la información sobre el número de informaciones reservadas abiertas, los motivos y el resultado de las que han finalizado, siempre que esta información se facilite de forma que no sea posible la identificación de las personas investigadas.

El acceso de un ciudadano a la información personal contenida en los expedientes de información reservada una vez concluidos y a los expedientes disciplinarios se vería limitado por el artículo 23 de la LTC, salvo que la solicitud de acceso se acompañe del consentimiento expreso y por escrito de la persona afectada.

Barcelona, 4 de abril de 2018