

**Dictamen sobre la consulta formulada per un ayuntamiento sobre el acceso de un funcionario de la policía local a copia de un expediente de información reservada**

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de un ayuntamiento en el que se solicita que la Autoridad emita un dictamen en relación con la solicitud de acceso a la copia de un expediente de información reservada que habría formulado un funcionario de la policía local.

En concreto, el ayuntamiento formula las preguntas siguientes:

Primera.- ¿Tiene la condición de interesado de acuerdo con los criterios que manifiesta en el Recurso de Reposición?

Segunda.- ¿Tendría derecho a obtener copia de todo el expediente de información reservada que está concluido y con el resultado de archivo?

Tercera.- Al realizar el derecho de audiencia (artículo 31 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), a las personas que están afectadas en este expediente, ¿se debe identificar a la persona que pide copia del expediente?

Tras analizar la consulta, que se acompaña de copia del recurso de reposición presentado por la persona que solicita acceso al expediente, y de copia del expediente de información reservada, y visto el informe de la Asesoría Jurídica se dictamina lo siguiente:

I

(...)

II

La consulta expone que un miembro de la Policía local solicitó información respecto a unas peticiones de apertura de expediente disciplinario durante la época en la que esta persona estaba realizando las funciones de jefe accidental de la policía local, el año 2015. La consulta añade que, de conformidad con la Ley 19/2014, de 29 de diciembre de 2014, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), se le dio la información solicitada y se le comunicó que se había realizado una información reservada.

Según la consulta, la persona solicitante habría presentado a fecha de 8 de junio de 2018 un recurso de reposición al alcalde en el que solicita, entre otros, copia *“de todo el expediente de información reservada que se concluyó”*.

La consulta adjunta copia de dicho recurso de reposición, así como copia del expediente de información reservada que se ha llevado a cabo.

En el recurso de reposición el solicitante solicita, entre otros: *“Puesto que se determinó la inexistencia de responsabilidad disciplinaria y no se detectó ninguna irregularidad solicito copia íntegra, con la eliminación de los datos correspondientes que puedan incidir en la ley de protección de datos, del expediente informativo reservado que se incoo.”*

De entrada, recordamos que no corresponde a esta Autoridad resolver las distintas cuestiones planteadas por la persona en el recurso de reposición dirigido al alcalde, a fecha de junio de 2018, cuya resolución corresponde al alcalde.

Según el solicitante, el derecho de acceso en expedientes en trámite se regirá por la legislación de procedimiento administrativo, de modo que hay que tener en cuenta las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en concreto, el artículo 4 (FJ primero del recurso de reposición):

*“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:*

- a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*
- b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*
- c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”.*

Ciertamente, como viene diciendo la Autoridad (entre otros, en el Informe IAI 27/2017), la disposición adicional primera, ap. 1, de la LTC, dispone 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”.*

Así, el artículo 53.1.a) de la LPAC dispone que los interesados en un procedimiento administrativo tienen, entre otros, el derecho:

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

El reconocimiento del derecho a acceder a un expediente de un procedimiento administrativo en base al artículo 53.1.a) de la LPAC se refiere a procedimientos administrativos abiertos o que se estén sustanciando en el momento de solicitar el acceso a la información, y está condicionado al hecho de que la persona que desea acceder a ella tenga la condición de interesada.

Ahora bien, por la información de que disponemos, **el expediente de información reservada ha concluido con el archivo de las actuaciones.**

Según dispone el artículo 275 del Decreto 214/1990, de 30 de julio, que aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales:

*“El órgano competente para la incoación del expediente disciplinario será el presidente de la corporación o el miembro de ésta que por delegación de aquél ejerza la jefatura directa del personal, y tendrá las atribuciones siguientes:*

*a) Disponer, con carácter previo, la realización de una información reservada.*

*b) Acordar la incoación dl expediente y nombrar su instructor.*

*(...).”*

Asimismo, según lo dispuesto en el artículo 26.1 del Reglamento del procedimiento de régimen disciplinario aplicable a los cuerpos de policía local de Cataluña (aprobado por el Decreto 179/2015, de 4 de agosto):

*“26.1 Si el instructor, en cualquier fase del procedimiento, deduce la inexistencia de responsabilidad disciplinaria o de pruebas adecuadas para fundamentarla, propondrá motivadamente el sobreseimiento y archivo de las actuaciones, para que el órgano competente para sancionar resuelva lo que considere procedente”.*

Según la información disponible, la Junta de Gobierno Local habría acordado, por unanimidad, a fecha de 11 de mayo de 2016: *“Declarar el archivo del procedimiento de información reservada iniciado a fecha de 19 de febrero de 2016 al agente (...) atendiendo al informe presentado por el instructor, del que se desprende la inexistencia de responsabilidad disciplinaria en relación con los hechos expuestos”.*

Como ha puesto de manifiesto la jurisprudencia en relación con las diligencias informativas previas a la incoación del procedimiento disciplinario: *“(...) el acto que pone fin a dichas diligencias solo tiene carácter definitivo, haciendo imposible la continuación del procedimiento, cuando acuerda el sobreseimiento, pero no cuando resuelve iniciar el procedimiento disciplinario”* (FJ sexto, STS de 5 de mayo de 1998).

Por lo tanto, el caso que nos ocupa se refiere a un procedimiento cerrado, de modo que no correspondería aplicar las previsiones de la normativa de procedimiento administrativo (art. 4 y art. 53.1.a) de la LPAC), en lo que se refiere a la atribución de la condición de interesado del solicitante al expediente de información reservada.

En cualquier caso, cabe tener presente que, como había puesto de manifiesto la jurisprudencia, la mera condición de denunciante no conlleva el reconocimiento de la condición de persona interesada (art. 62.5 de la LPAC). Por lo tanto, no se le reconoce legitimación para impugnar en vía administrativa o contenciosa la decisión de archivo, como señala reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (sirva para todas las STS de 25 de noviembre de 2013).

Según la jurisprudencia, un denunciante no ostenta la condición de persona interesada a los efectos de exigir la imposición de una sanción disciplinaria concreta, ya que el poder punitivo únicamente pertenece a la Administración que tiene encomendada la correspondiente potestad sancionadora y, por consiguiente, solamente la Administración tiene un interés tutelado por el ordenamiento jurídico en que el infractor sea sancionado (entre otras, STS de 15 de febrero de 2005 (rec. 1721/2002), STS de 9 de marzo de 2005 (rec. 504/2001), STS de 9 de octubre de 2007 (rec. 92/2004) o STS de 24 de marzo de 2014 (rec. 3576/2011)).

Por todo esto, a los efectos que interesan, en respuesta a la primera pregunta planteada, se puede considerar que el solicitante no tendría la condición de interesado en los términos de la normativa de procedimiento administrativo, tal y como alega en el recurso de reposición presentado, en relación con un procedimiento que se halla cerrado.

Dicho esto, según el artículo 13.d) de la LPAC las personas que tienen capacidad de obrar ante las administraciones públicas (art. 3 LPAC) son titulares del derecho *“Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo que prevé la Ley 13/1993, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, y el resto del ordenamiento público”*.

Así pues, la solicitud de acceso a información, en el caso que nos ocupa, se deberá resolver en base a las previsiones de la normativa de transparencia y habrá que analizar la posibilidad de acceder al expediente solicitado, no ya como interesado en base a las previsiones de la normativa del procedimiento administrativo, sino como ciudadano, en virtud del derecho de acceso a la información pública reconocido en la legislación de transparencia.

### III

La LTC establece en el artículo 18.1 que *“las personas tienen derecho a acceder a la información pública”* (art. 2.b) LTC), ya sea a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida. El mencionado artículo 2.b) define *“información pública”* como *“Información pública: 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”*.

Como ha manifestado esta Autoridad, entre otros, en el Dictamen CNS 14/2018, la información que pueda contener un expediente de información reservada, previo al inicio de un procedimiento sancionador o disciplinario, es *“información pública”* a efectos de la legislación de transparencia y queda sujeta al régimen de acceso previsto en esta Ley. Así, de acuerdo con el artículo 20 y siguientes de la LTC, se puede denegar o restringir el derecho de acceso a la información pública por las causas expresamente establecidas en las leyes.

La fase de información, previa a la apertura, si procede, de un procedimiento sancionador o disciplinario, 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 las circunstancias relevantes

concurrentes, tiene el carácter de reservada, tal y como establece el citado artículo 275 del Decreto 214/1990.

En lo que se refiere a la naturaleza del trámite de información reservada, según la STS 21/2018, de 15 de febrero (FJ tercero): “(...) **Se trata de una investigación inquisitiva en la que se incorporan testimonios y que tiende precisamente a ofrecer argumentos indiciarios para las resoluciones de la Autoridad Disciplinaria, o para establecer presupuestos de la posterior instrucción, mediante una aproximación al presunto conjunto de hechos. No supone una fase inculpatória en ningún sentido y sobre sus contenidos y conclusiones habrán de recaer las actuaciones probatorias que el Instructor practique con otorgamiento de plenas garantías de contradicción (...)**”.

La información reservada no constituye propiamente un procedimiento administrativo y la naturaleza reservada de estas actuaciones de investigación (cuyo conocimiento puede conllevar un perjuicio claro para el resultado de las mismas) impide que durante su tramitación se pueda facilitar el acceso a la documentación que consta en el expediente, lo que afecta incluso a la persona que está siendo investigada (sobre esto, nos remitimos, entre otros, a la STSJC 1212/2005, de 25 de noviembre (FJ segundo)).

Esta limitación de acceso deberá afectar con más motivo si cabe a las demás personas, incluyendo a la persona denunciante o la que haya podido instar o solicitar la apertura del expediente ante el órgano competente (en el caso que nos ocupa el jefe accidental del cuerpo de policía en el momento de producirse los hechos).

Como se ha señalado, en el presente caso se ha procedido al archivo de las actuaciones, de modo que, de entrada, no sería de aplicación el límite previsto para el acceso, para la protección de la investigación o sanción de los hechos (art. 21.1.b) LTC). Por lo tanto, 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.

Con carácter general, este tipo de expedientes suelen contener numerosa información personal, no únicamente de la persona investigada o denunciada, sino también de terceras personas que intervienen, como podría ser la persona denunciante u otras personas que prestan declaración como testigos de los hechos que se investigan.

Según la información disponible, el expediente de información reservada contiene, entre otros, información sobre el accidente de tráfico que es origen de los hechos; varias diligencias llevadas a cabo por parte del instructor; varias declaraciones testimoniales de miembros del cuerpo de policía local (incluidos, entre otros, el agente afectado por la información reservada, así como el jefe accidental del cuerpo que, por la información disponible, habría presentado al alcalde la propuesta de incoación de expediente disciplinario con fecha de 13 de agosto de 2015); copia de un comunicado médico de baja, así como la Resolución de información reservada firmada por el instructor con fecha de 10 de abril de 2016; o la propuesta de archivo firmada por el alcalde y el acuerdo de archivo de la Junta de Gobierno Local.

Lo primero que se debe reconocer es el derecho de acceso del solicitante a los datos personales referidos a él mismo que puedan constar en la documentación del expediente.

El artículo 24.3 de la 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”*.

El artículo 15 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril, general de protección de datos (en adelante, RGPD), en relación con el derecho de acceso a datos personales, determina lo siguiente:

*“1. El interesado tendrá derecho a obtener del responsable del tratamiento confirmación de si se están tratando o no datos personales que le conciernen y, en tal caso, **derecho de acceso a los datos personales** y a la siguiente información:*

- a) los fines del tratamiento;*
- b) las categorías de datos personales de que se trate;*
- c) los destinatarios o las categorías de destinatarios (...).*
- d) de ser posible, el plazo previsto de conservación de los datos personales o, de no ser posible, los criterios utilizados para determinar este plazo;*
- e) la existencia del derecho a solicitar del responsable la rectificación o supresión de datos personales o la limitación del tratamiento de datos personales relativos al interesado, o a oponerse a dicho tratamiento;*
- f) el derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control;*
- g) cuando los datos personales no se hayan obtenido del interesado, cualquier información disponible sobre su origen;*

*(...).*

*3. El responsable del tratamiento facilitará una copia de los datos personales objeto de tratamiento. (...).*

*4. El derecho a obtener copia mencionado en el apartado 3 **no afectará negativamente a los derechos y libertades de otros**”.*

En el caso que nos ocupa, está claro que el solicitante debe tener acceso a su propia declaración, contenida en el expediente de información reservada, y, si procede, a otros datos que puedan constar en dicho expediente sobre su persona.

Habría que puntualizar que, en principio, si nos atenemos a la configuración del derecho de acceso (art. 15.1.g) RGPD), si el origen de la información está en la declaración de otra persona física (otros miembros del cuerpo de policía local que han declarado en la información reservada), el solicitante podría tener acceso no solamente a los hechos relatados por esa persona que se refieran a él, sino también, incluso, a su identidad, sin perjuicio de la posibilidad que esa tercera persona ejerza su derecho de oposición al respecto (art. 21 RGPD). Así, por ejemplo, hay referencias al solicitante en varias declaraciones de otros testigos.

En cualquier caso, la previsión del artículo 15.4 RGPD podría suponer una limitación al acceso a la información sobre el propio solicitante que hayan dado otros testigos en sus respectivas

declaraciones, en caso de que los terceros afectados ejerzan su derecho de oposición a que la información le sea comunicada.

Por otro lado, hay que referirse 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 las que acuerdan el inicio o el archivo de la información previa, el artículo 24.1 LTC dispone lo siguiente:

*“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”.*

Así pues, se puede comunicar al solicitante el nombre y los apellidos de la persona instructora del expediente, cuya intervención es consecuencia del funcionamiento de la Administración. Lo mismo se aplica en lo que se refiere a las personas que deciden la apertura y, en el caso que nos ocupa, el archivo del expediente, dado que su identificación se correspondería con las funciones atribuidas en la normativa por razón del cargo.

Por lo demás, con respecto al resto de datos de terceras personas, hay que tener en cuenta los criterios establecidos en los artículos 23 y 24.2 de la LTC.

#### IV

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 lo consienta expresamente mediante un escrito que debe acompañar la solicitud”.*

Por su parte, el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT), 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 conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley”.*

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 material disciplinaria, información que es merecedora de especial protección.

Como esta Autoridad ha puesto de manifiesto, hay casos en los que de las actuaciones resultantes de las investigaciones no queda acreditado que los hechos investigados puedan ser constitutivos de infracción. No se puede descartar que, incluso en un caso que se haya archivado, como el que nos ocupa, nuevas declaraciones o nuevos hechos puedan conllevar la apertura de un nuevo procedimiento sancionador.

Incluso en el caso de que se mantenga el archivo decretado, hay que tener presente que el mero hecho de facilitar información de una persona que haya sido investigada por unos hechos que podrían ser constitutivos de una falta disciplinaria podría ocasionar un grave perjuicio en la privacidad del afectado (el agente investigado), y el grado de injerencia que suponga dependerá de la naturaleza y gravedad de los hechos que hayan sido investigados. Por todo ello, pese a la duda que pueda plantearse con respecto a su inclusión en el régimen de acceso del artículo 23 de la LTC, una ponderación razonada entre los distintos 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.

En el caso que nos ocupa, obviamente, el solicitante ya conoce la identidad del agente investigado. Ahora bien, más allá de este dato identificativo, el expediente puede contener otro tipo de información sensible sobre el agente investigado, información que se desprenda de la declaración del mismo o de las declaraciones hechas por parte de terceras personas a requerimiento del instructor. En cualquier caso, la consideración respecto a la especial naturaleza de la información referida a infracciones disciplinarias (art. 23 de la LTC) llevaría a limitar el acceso del solicitante a la información sobre el agente investigado que esté incluida en el expediente de información previa. En el caso de que en el expediente de información reservada consten otros datos del agente merecedores de especial protección (art. 9 del RGPD), como por ejemplo datos de salud, habría que extender esta consideración y en consecuencia limitar el acceso a los mismos.

## V

Dicho esto, con respecto al acceso a la información de terceras personas que puedan constar en estos expedientes (en concreto, los distintos testigos interrogados), habrá que hacer una ponderación previa entre los distintos derechos e intereses en juego, siempre de acuerdo con el artículo 24.2 de la LTC: *“... se trata de otra información que contiene datos personales no incluidos en el artículo 23, 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 realizar esta ponderación hay que tener en cuenta las circunstancias concretas del caso. En este sentido, a la hora de valorar los distintos derechos e intereses en juego, resulta relevante la posición de la persona que pide el acceso al poder resultar determinante para resolver el eventual acceso a los datos personales de terceros.

También hay que tener en cuenta si el solicitante ha aportado una finalidad explícita para el acceso. Ciertamente, no es obligatorio incluir en la solicitud los motivos por los que se pide el acceso (art. 18.2 y art. 26.2 de la LTC), 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.

Finalmente, habrá que valorar la posibilidad de facilitar la información de manera anonimizada, en el caso concreto. Esta sería la primera medida que habría que tomar si el fin que persigue el acceso se logra igualmente sin necesidad de sacrificar la privacidad de las personas afectadas.

Si no fuera posible, habrá que valorar qué información personal de los terceros sería relevante y necesaria para lograr el fin, y evaluar por otro lado el grado de afectación que puede tener la comunicación de estos datos para la persona afectada.

Cabe señalar en este sentido que el principio de minimización de datos (artículo 5.1.c) del RGPD) exige que cualquier tratamiento de datos que se realice (como la comunicación de datos o acceso a ellos) se limite a los datos mínimos necesarios para alcanzar el fin pretendido con el mismo.

Sin embargo, antes hay que recordar que la normativa específica del procedimiento prevé que la incoación del procedimiento disciplinario que se abra sea comunicada a la persona denunciante (art. 64.1 de la LPAC). Según el artículo 13.2 del Reglamento del procedimiento del régimen disciplinario aplicable a los cuerpos de policía local de Cataluña: ***“Si el procedimiento se inicia como consecuencia de denuncia o de petición razonada, el órgano competente debe comunicar este acuerdo al denunciante o a los signatarios de la petición razonada. Asimismo, se debe comunicar la denegación de incoación de expediente disciplinario”***.

Así, la normativa habilita que se comunique a la persona solicitante el archivo del expediente y que no se incoe expediente disciplinario. Ahora bien, esta previsión no habilitaría para dar acceso al solicitante a copia de la Propuesta de resolución de información reservada del alcalde, ni copia del Acuerdo de archivo de la Junta de Gobierno Local, incluidos en el expediente, ya que estos documentos pueden incluir información que iría más allá de la mera confirmación de la no incoación del expediente y, por lo tanto, de lo que la normativa citada prevé comunicar (art. 13.2 del mencionado Reglamento).

Dicho esto, a los efectos de la ponderación exigida (art. 24.2 de la LTC), hay que tener en cuenta que la persona que solicita el acceso era, en el momento de los hechos, el jefe accidental de la comisaría de policía local, pero que se desconoce qué posición laboral tendría el reclamante en el momento de emitir el presente dictamen (o la que podría tener en el momento de darle acceso a la información), no solamente en relación con el agente investigado sino también con el resto de empleados que testificaron en el curso de la información previa. Por lo tanto, se desconoce si en las circunstancias actuales el solicitante continúa desarrollando

tareas que puedan justificar su conocimiento de la información personal que contiene el expediente, tanto del agente investigado como de los testigos.

Como ha manifestado esta Autoridad (entre otros, en el Dictamen CNS 67/2016), en lo que se refiere a las personas que han intervenido en el expediente como testigos, no parece que se deba sacrificar su derecho a la protección de datos ante la solicitud de acceso de una persona que no explicita –al menos, por la información disponible- cuál es el fin que persigue con su derecho de acceso. Si nos atenemos a la información disponible, en concreto, al recurso de reposición presentado por el solicitante, más allá de manifestar su condición de interesado, el solicitante no concreta el motivo de la petición de acceso, elemento que podría ser determinante para la ponderación del artículo 24.2 de la LTC, como se ha comentado.

Si bien se podría inferir, por el contexto del caso, un cierto interés por parte del denunciante (por su condición de jefe accidental de la comisaría en el momento de los hechos) por conocer las circunstancias del archivo de la información reservada, no parece que ello baste para justificar un sacrificio del derecho de los terceros (testigos en el procedimiento, aparte del propio agente investigado). Más aún, teniendo en cuenta que, como se ha dicho, se desconoce la vinculación laboral, si procede, de subordinación, que podría existir en el momento de emitir este dictamen, entre los testigos y el agente investigado, por un lado, y la persona solicitante, por otro. En definitiva, a los efectos de la ponderación, no está claro que, en función de cuál sea la situación laboral actual de todos los implicados (tanto del solicitante como del resto del personal que prestó declaración), el conocimiento del testimonio de los otros miembros del cuerpo por parte del solicitante sea necesario en relación con un fin que, como se ha dicho, el propio solicitante no especifica.

Se hacen extensibles estas consideraciones en relación con todo el contenido del expediente de información reservada, entre otros, la Resolución del instructor, con fecha de 10 de abril de 2016, que incluye, con mayor o menor detalle, las declaraciones de los distintos testigos, así como otras consideraciones y valoraciones, en base a las que el instructor propone el archivo de la información reservada.

En este sentido, el informe del instructor hace extensa referencia, y con bastante detalle, a las declaraciones de los distintos testigos, para argumentar la decisión de archivo. Por lo tanto, en caso de dar acceso al solicitante al informe del instructor, se produciría el mismo sacrificio del derecho de los terceros afectados que dando acceso a las declaraciones completas. En consecuencia, teniendo en cuenta, nuevamente, que el solicitante no concreta un fin para el acceso que se pueda valorar a efectos de la ponderación, tampoco sería pertinente darle acceso al mencionado informe del instructor.

Dicho esto, cabe recordar que la normativa de transparencia habilita la posibilidad de dar acceso a información sobre terceras personas, con la previa disociación de los datos de carácter personal. En el caso que nos ocupa, dada la implicación directa en los hechos de la persona solicitante, como también del agente investigado y del resto de personas del cuerpo de policía que fueron testigos en la información reservada, parece claro que, de obtener acceso al expediente, existiría una posibilidad real de que el solicitante volviera a identificar a las personas afectadas sin esfuerzos desproporcionados, en relación con las declaraciones de cada una.

Por las circunstancias del caso (el número de testigos, el hecho de que todos pertenecen al cuerpo de policía local y prestaban servicios en la misma comisaría, y que el denunciante forma parte de la misma y conoce las funciones de cada testigo y su posición en el organigrama, etc.), no se puede descartar una “probabilidad razonable” de identificación de los afectados por parte del solicitante, en los términos del Considerando 26 del RGPD, según el cual:

*“Los principios de la protección de datos deben aplicarse a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable. Los datos personales seudonimizados, que cabría atribuir a una persona física mediante la utilización de información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable. Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. (...)”.*

Así pues, a priori, y a la vista de la información disponible, parece que la anonimización no sería un mecanismo viable, en el caso que nos ocupa, para dar acceso al expediente completo.

En cualquier caso, en caso de que las personas afectadas puedan consentir al acceso a las informaciones sin desasociar, si así lo desean (posibilidad que no es descartable), habría que llevar a cabo el trámite de audiencia a las personas afectadas previsto en el artículo 31 de la LTC.

## VI

Finalmente, la tercera cuestión se plantea en relación con el trámite de audiencia a las personas afectadas (artículo 31 de la LTC); en concreto, si se debe identificar a la persona que solicita el acceso, en este caso, al expediente de información reservada.

Conviene 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 efectos de que puedan ejercer el derecho de oposición al que nos hemos referido (art. 21 RGPD).

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”.

Informamos que, según dispone el mismo artículo 31 de la LTC:

*“3. El traslado de la solicitud debe indicar los motivos de la solicitud, si se han expresado, pero **no es obligatorio revelar la identidad del solicitante**.  
4. Se debe informar al solicitante del traslado de la solicitud a terceros y de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para presentarlas.”*

Ahora bien, que la normativa no exija revelar la identidad del solicitante no obsta para que en determinados casos pueda ser conveniente, en atención a los derechos e intereses de las personas afectadas.

En el caso que nos ocupa, aunque el ayuntamiento no estaría obligado a comunicar a las personas a las que dé trámite de audiencia la identidad de la persona que solicita el acceso a la información (art. 31.3 LTC), dado el contexto de relación laboral entre las personas afectadas y el solicitante (que, en algunos casos, podría ser de subordinación, como se ha dicho), sería conveniente dar traslado de la solicitud de acceso con indicación de la identidad de la persona solicitante.

De acuerdo con las consideraciones recogidas en el dictamen en relación con la consulta planteada, se llega a las siguientes

## **Conclusiones**

Pregunta 1: La persona que solicita el expediente de información reservada no tendría la condición de persona interesada en los términos previstos en la normativa de procedimiento administrativo (art. 4 y art. 53.1.a) LPAC) puesto que el expediente de información previa ha concluido con el archivo de las actuaciones.

Pregunta 2: El ayuntamiento únicamente podría informar a la persona denunciante sobre el hecho de que se ha producido el archivo del expediente. Más allá de esto, al aplicar las limitaciones previstas en los artículos 23 y 24 de la LTC, habría que denegar el acceso al expediente de información reservada, salvo si las personas afectadas dan su consentimiento.

Pregunta 3: Aunque en principio no es obligatorio comunicar la identidad del solicitante a aquellas personas a las que el ayuntamiento da trámite de audiencia (art. 31.3 LTC), dado el contexto de relación laboral entre las personas afectadas y el solicitante, sería conveniente dar traslado de la solicitud de acceso con indicación de la identidad de la persona solicitante.

Barcelona, 25 de julio de 2018