

Reclamació: 244/2019

Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada contra una universitat per la denegació d'accés a l'informe de la investigació interna duta a terme en un consorci l'any 2015

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació 244/2019 presentada contra una universitat per la denegació d'accés a l'informe de la investigació interna duta a terme en un consorci l'any 2015.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

Antecedents

1. En data 26 de febrer de 2019, una ciutadana presenta un escrit davant la Secretaria d'Universitats i Recerca (SUR) en què sol·licita:

“Accedir als informes, documents i/o expedients que es van fer des de l'administració pública (...) en relació al (...), sobre una denúncia anònima l'any 2015 que alertava d'irregularitats en el cobrament d'unes factures per part de la directora de (...) i el director del (...).”

2. En data 8 de març de 2019, la SUR deriva la sol·licitud d'informació a la Universitat (...), atès que, un cop dissolt i extingit el consorci en data 1 de setembre de 2018, tota la documentació del consorci ha passat a ser custodiada per aquesta Universitat.

3. En data 9 d'abril de 2019, la Universitat (...), per mitjà d'escrit del Vicerector de Recerca, respon la sol·licitud d'informació en els termes següents:

“Consultada la documentació obrant en el (...), consta l'existència d'una denúncia anònima, la qual va comportar una informació reservada que va concloure que no hi havia comportaments irregulars i que no procedia l'obertura d'un procediment administratiu.

Aquesta documentació no es pot facilitar en base al que estableix l'article 23 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre.”

4. En data 12 d'abril de 2019, la sol·licitant presenta reclamació davant la GAIP contra la Universitat (...) per denegar-li l'accés a la informació pública sol·licitada.

En l'escrit, la persona reclamant concreta la seva sol·licitud d'informació a *“l'informe de la investigació interna que es va fer al (...) sobre una denúncia anònima l'any 2015 que alertava d'irregularitats en el cobrament d'unes factures per part de la directora de (...) i el director del (...).”*

Considera, respecte els motius de la denegació de l'accés adduïts per la Universitat, *“que no està acreditat que siguin dades personals especialment protegides”*.

5. En data 8 de maig de 2019, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb la reclamació presentada.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha d'emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades.

El Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, RGPD), defineix les dades personals com *“toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”* (article 4.1)).

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclouï el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

II

L'article 4.2) de l'RGPD considera *“«tratamiento»: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”*

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En concret, l'apartat c) disposa que el tractament serà lícit si *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”*.

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que *“los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento.”*

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

De conformitat amb l'article 3.1.c) de l'LTC, les previsions d'aquesta llei són aplicables *“a les universitats públiques de Catalunya i els ens que en depenen o hi estan vinculats o participats, incloses les societats mercantils, fundacions i altres ens instrumentals.”*

L'article 18 de l'LTC reconeix el dret de les persones 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'article 2.b) de l'LTC 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 reclamació s'interposa contra la denegació de l'accés a *“l'informe de la investigació interna que es va fer al (...) sobre una denúncia anònima l'any 2015 que alertava d'irregularitats en el cobrament d'unes factures per part de la directora de (...) i el director del (...)”*, malgrat que en la sol·licitud d'informació la persona ara reclamant sol·licitava el conjunt d'informació relacionada amb la presentació d'aquesta denúncia.

De conformitat amb l'escrit de resposta emès per la Universitat, aquesta informació formaria part d'una informació reservada duta a terme pel consorci, que va ser arxivada en no acreditar-se comportaments irregulars.

La informació que forma part d'una informació reservada, prèvia a l'inici d'un procediment sancionador o disciplinari, és "informació pública" a efectes de l'LTC i resta sotmesa al règim d'accés previst en aquesta normativa, que estableix, com a criteri general, que el dret d'accés a la informació pública només pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis (article 20 i següents).

Aquestes actuacions d'investigació s'orienten fonamentalment a determinar, amb la major precisió possible, els fets susceptibles de motivar la incoació del procediment sancionador o disciplinari, la identificació de la persona o persones que puguin resultar responsables i les circumstàncies rellevants concurrents.

És criteri jurisprudencial consolidat que la informació reservada no constitueix pròpiament un procediment administratiu (entre d'altres, STSJM 471/2006, de 24 de maig), així com que la seva naturalesa reservada (el seu coneixement pot comportar un perjudici clar per al resultat de la mateixa) impedeix que durant la seva tramitació es pugui facilitar l'accés al seu contingut (entre d'altres, STS 21/2018, de 15 de febrer). I això, afecta, fins i tot, a la persona que està essent investigada (entre d'altres, STSJC 1212/2005, de 25 de novembre).

En aquesta línia, l'LTC estableix expressament la possibilitat de limitar o denegar l'accés a la informació pública si el seu coneixement o divulgació comporta un perjudici per a la investigació o la sanció de la infracció penal, administrativa o disciplinària de què es tracti (article 21.1.b)).

En el cas que ens ocupa s'ha procedit a l'arxiu de les actuacions, de manera que, d'entrada, no seria d'aplicació aquest límit per a l'accés de l'article 21.1.b) de l'LTC. Cal analitzar, per tant, si concorre cap altra limitació de les establertes a l'LTC o en qualsevol altra llei.

Com s'ha dit, la reclamació se centra en l'informe resultant de la investigació interna que es va fer al consorci i que fonamentaria l'arxiu de les actuacions per l'òrgan competent. Malgrat desconèixer el contingut concret, és previsible que inclogui informació relativa a les persones investigades i, amb major o menor detall, les declaracions de, si escau, possibles testimonis, així com altres consideracions i valoracions (fruit de les diligències dutes a terme) en base a les quals la persona instructora hauria proposat l'arxiu de la informació reservada.

Per tant, en aquest informe (com, de fet, en la resta de documentació que pugui formar part de la informació reservada) hi poden constar dades personals, no només de les persones investigades o denunciades, sinó també d'altres persones, com ara la persona instructora i, si escau, els testimonis. No hi constarien dades sobre la persona denunciant, atès que, per la informació facilitada, la denúncia dels fets en el present cas s'hauria efectuat de manera anònima.

L'accés a aquesta informació de caràcter personal per la persona reclamant es regirà pels criteris establerts en els articles 23 i 24 de l'LTC.

III

L'article 24.1 de l'LTC disposa que *"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.”

Aquest precepte habilitaria, llevat la concurrència de circumstàncies excepcionals, la revelació de la identitat de les persones que han intervingut en la informació reservada en atenció a les funcions que tenen atribuïdes per raó del seu càrrec (per exemple, de la persona instructora o de la persona que decideix l'obertura o, en un cas com el que ens ocupa, l'arxiu de la informació reservada).

Per tant, no hi hauria a priori inconvenients, des del punt de vista de la protecció de dades, perquè es facilités a la persona reclamant el nom i els cognoms de la persona instructora de la informació reservada duta a terme al consorci i que hauria signat l'informe controvertit.

IV

L'article 23 de l'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, paràgraf segon, de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LT), estableix que *“si la información incluye datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluye datos genéticos o biométricos o contuviera 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.”*

En l'informe resultant de la informació reservada és clar que constarà informació relativa a la persona o persones denunciades o investigades per la presumpta comissió d'algun tipus d'infracció administrativa o falta sancionable en matèria disciplinària.

Des de la perspectiva de la protecció de dades, malgrat que les actuacions prèvies finalitzin amb el seu arxiu i no s'incoï un procediment sancionador o disciplinari, la informació sobre les persones denunciades o investigades es considera informació relacionada amb la comissió d'infraccions administratives.

Cal tenir present que el sol fet de facilitar informació d'una persona que ha estat investigada 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 ocasionar un greu perjudici en la privacitat de l'afectat, particularment, en atenció a la naturalesa i gravetat dels fets 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 de l'LTC -per no haver-se iniciat el procediment sancionador o disciplinari-, una ponderació raonada entre els diferents drets i interessos en joc que caldria fer d'acord amb l'article 24.2 de l'LTC, també ens obligaria a tenir en compte aquesta circumstància que podria comportar una denegació de l'accés a aquesta informació.

L'LTC exclou la possibilitat d'accedir a la informació referida a la comissió d'infraccions penals o administratives, tret que la sanció o pena comporti l'amonestació pública a l'infractor o que es compti amb el consentiment exprés dels afectats en el moment de formular la sol·licitud. No consta que en el present cas s'hagi aportat aquest consentiment.

Per tant, l'accés de la persona reclamant a la informació personal de la persona o persones investigades inclosa en l'informe resultant de la informació reservada hauria de veure's limitat sobre la base del que preveu l'article 23 de l'LTC.

Dit això, cal fet notar que la normativa de transparència habilita la possibilitat de donar accés a la informació pública amb la prèvia anonimització de les dades de caràcter personal (article 15.4 LT).

Ara bé, en el cas que ens ocupa, sembla que l'anonimització no seria un mecanisme viable per donar accés a la informació, atès que, en atenció als termes en què se sol·licita la informació pública, sembla que la persona reclamant podria ja conèixer la identitat de la persona o persones investigades pel consorci.

V

Pel que fa a la informació que sobre altres persones pugui constar en aquest informe, en concret, els diferents testimonis que, si escau, hagin declarat en la informació reservada, l'accés hauria de ser resolt d'acord amb l'article 24.2 de l'LTC.

Aquest article 24.2 de l'LTC disposa que *“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 el present cas, cal tenir en compte, a efectes de la dita ponderació, que la informació declarada o facilitada per aquestes persones, en la seva qualitat de testimonis, no constitueix només informació relativa a la seva persona, sinó també informació relativa a la possible comissió d'infraccions per part de les persones investigades. Per tant, l'accés a aquesta informació es veuria limitat en aquest aspecte sobre la base de l'article 23 de l'LTC.

Més enllà d'això, cal tenir present que el caràcter reservat que tenen les actuacions que formen part d'una informació reservada fa que aquestes persones que declaren o faciliten informació sobre aquest tipus d'investigacions ho facin confiant en que, sens perjudici dels accessos necessaris per garantir el dret de defensa de les persones responsables, sigui preservada la seva identitat.

Resulta, per tant, també rellevant la posició de qui demana l'accés, així com la finalitat explícita que persegueix amb aquest accés. Certament no és obligatori incloure a la sol·licitud els motius

pels quals es demana l'accés (articles 18.2 i 26.2 LTC) però, de no fer-ho, aquest element no es pot tenir en compte a l'hora de valorar els diferents drets i interessos en joc.

En aquest cas, i per la informació de què es disposa, cal tenir en compte que la persona reclamant no hauria intervingut en la informació reservada, ni com a denunciant dels fets ni com a testimoni.

Tampoc concreta la finalitat o els motius a què respon la seva sol·licitud, per la qual cosa l'accés s'hauria d'emmarcar dins l'avaluació i control de l'actuació i el retiment de comptes de l'Administració a la ciutadania.

Tot això portaria a limitar també l'accés de la persona reclamant a la informació personal sobre els testimonis que pugui constar en l'informe resultant de la informació reservada.

Conclusió

La persona reclamant tindria dret a conèixer la identitat de la persona que ha elaborat l'informe resultant de la informació reservada. Més enllà d'això, per aplicació de les limitacions previstes en els articles 23 i 24 de l'LTC, s'hauria de denegar l'accés al dit informe, llevat que les persones afectades donin el seu consentiment.

Barcelona, 28 de maig de 2019