

Ref.: IAI 20/2019

**Reclamación: 244/2019**

**Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación presentada contra una universidad por la denegación de acceso al informe de la investigación interna llevada a cabo en un consorcio al año 2015**

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación 244/2019 presentada contra una universidad por la denegación de acceso a el informe de la investigación interna llevada a cabo en un consorcio en 2015.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

#### **Antecedentes**

1. En fecha 26 de febrero de 2019, una ciudadana presenta un escrito ante la Secretaría de Universidades e Investigación (SUR) en el que solicita:

“Acceder a los informes, documentos y/o expedientes que se hicieron desde la administración pública (...) en relación al (...), sobre una denuncia anónima en el año 2015 que alertaba de irregularidades en el cobro de unas facturas por parte de la directora de (...) y el director del (...).”

2. En fecha 8 de marzo de 2019, la SUR deriva la solicitud de información a la Universidad (...), dado que, una vez disuelto y extinguido el consorcio en fecha 1 de septiembre de 2018, toda la documentación del consorcio ha pasado a ser custodiada por esta Universidad.

3. En fecha 9 de abril de 2019, la Universidad (...), mediante escrito del Vicerrector de Investigación, responde a la solicitud de información en los siguientes términos:

“Consultada la documentación obrante en el (...), consta la existencia de una denuncia anónima, que comportó una información reservada que concluyó que no existían comportamientos irregulares y que no procedía la apertura de un procedimiento administrativo.

Esta documentación no puede facilitarse en base a lo que establece el artículo 23 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre.”

4. En fecha 12 de abril de 2019, la solicitante presenta reclamación ante la GAIP contra la Universidad (...) para denegarle el acceso a la información pública solicitada.

En el escrito, la persona reclamante concreta su solicitud de información en el “informe de la investigación interna que se hizo en el (...) sobre una denuncia anónima en el año 2015 que alertaba de irregularidades en el cobro de unas facturas por parte de la directora de (...) y el director del (...).”

Considera, respecto a los motivos de la denegación del acceso aducidos por la Universidad, "que no está acreditado que sean datos personales especialmente protegidos".

5. En fecha 8 de mayo de 2019, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la reclamación presentada.

## Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a los mismos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas.

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de los datos personales (en adelante, RGPD), define los datos personales como "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 número, 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" (artículo 4.1)).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos de carácter personal que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos de carácter personal.

## II

El artículo 4.2) del 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, coteo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”

El RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito (artículo 5.1.a)) y, en este sentido, establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en su artículo 6.1. En concreto, el apartado c) dispone que el tratamiento será lícito si "es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento".

Por su parte, el artículo 86 del RGPD dispone que “las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o organismo público o 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 las datos personales en virtud del presente Reglamento.”

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

De conformidad con el artículo 3.1.c) de la LTC, las previsiones de esta ley son aplicables “a las universidades públicas de Cataluña y los entes que dependen o están vinculados o participados, incluidas las sociedades mercantiles, fundaciones y otros entes instrumentales.”

El artículo 18 de la LTC reconoce el derecho de las personas 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 artículo 2.b) de la LTC define “información pública” como “la información elaborada por la Administración y la que ésta 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 que establece esta ley”.

La reclamación se interpone contra la denegación del acceso al “informe de la investigación interna que se hizo en el (...) sobre una denuncia anónima en el año 2015 que alertaba de irregularidades en el cobro de unas facturas por parte de la directora de (...) y el director del (...)”, aunque en la solicitud de información la persona ahora reclamante solicitaba el conjunto de información relacionada con la presentación de esa denuncia.

De conformidad con el escrito de respuesta emitido por la Universidad, esta información formaría parte de una información reservada llevada a cabo por el consorcio, que fue archivada al no acreditarse comportamientos irregulares.

La información que forma parte de una información reservada, previa al inicio de un procedimiento sancionador o disciplinario, es "información pública" a efectos de la LTC y queda sometida al régimen de acceso previsto en esta normativa, que establece, como criterio general, que el derecho de acceso a la información pública sólo puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas por las leyes (artículo 20 y siguientes).

Estas actuaciones de investigación se orientan fundamentalmente a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento sancionador o disciplinario, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes concurrentes.

Es criterio jurisprudencial consolidado que la información reservada no constituye propiamente un procedimiento administrativo (entre otros, STSJM 471/2006, de 24 de mayo), así como que su naturaleza reservada (su conocimiento puede comportar un perjuicio claro para el resultado de la misma) impide que durante su tramitación se pueda facilitar el acceso a su contenido (entre otros, STS 21/2018, de 15 de febrero). Y esto afecta incluso a la persona que está siendo investigada (entre otros, STSJC 1212/2005, de 25 de noviembre).

En esta línea, la LTC establece expresamente la posibilidad de limitar o denegar el acceso a la información pública si su conocimiento o divulgación comporta un perjuicio para la investigación o sanción de la infracción penal, administrativa o disciplinaria de que se trate (artículo 21.1.b)).

En caso de que nos ocupa se ha procedido al archivo de las actuaciones, de modo que, de entrada, no sería de aplicación este límite para el acceso del artículo 21.1.b) del LTC. Es necesario analizar, por tanto, si concurre ninguna otra limitación de las establecidas en la LTC o en cualquier otra ley.

Como se ha dicho, la reclamación se centra en el informe resultante de la investigación interna que se realizó en el consorcio y que fundamentaría el archivo de las actuaciones por el órgano competente. A pesar de desconocer el contenido concreto, es previsible que incluya información relativa a las personas investigadas y, con mayor o menor detalle, las declaraciones de, en su caso, posibles testigos, así como otras consideraciones y valoraciones (fruto de las diligencias llevadas a cabo) en base a las que la persona instructora habría propuesto el archivo de la información reservada.

Por tanto, en este informe (como, de hecho, en el resto de documentación que pueda formar parte de la información reservada) pueden constar datos personales, no sólo de las personas investigadas o denunciadas, sino también de otras personas, como por ejemplo la persona instructora y, en su caso, los testigos. No constarían datos sobre la persona denunciante, dado que, por la información facilitada, la denuncia de los hechos en el presente caso se habría efectuado de forma anónima.

El acceso a esta información de carácter personal por la persona reclamante se regirá por los criterios establecidos en los artículos 23 y 24 de la LTC.

### III

El artículo 24.1 de la LTC dispone que "debe darse 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 deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.”

Este precepto habilitaría, salvo la concurrencia de circunstancias excepcionales, la revelación de la identidad de las personas que han intervenido en la información reservada en atención a las funciones que tienen atribuidas en razón de su cargo (por ejemplo, de la persona instructora o de la persona que decide la apertura o, en un caso como el que nos ocupa, el archivo de la información reservada).

Por tanto, no habría a priori inconvenientes, desde el punto de vista de la protección de datos, para que se facilitara a la persona reclamando el nombre y los apellidos de la persona instructora de la información reservada llevada a cabo en el consorcio y que habría firmado el informe contra

#### IV

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, afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado consienta expresamente por medio de un escrito que debe acompañar a la solicitud.”

Por su parte, el artículo 15.1, párrafo segundo, 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 personales que hayan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comportaran la amonestación pública al infractor, cuyo acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.”

En el informe resultante de la información reservada está claro que constará información relativa a la persona o personas denunciadas o investigadas por la presunta comisión de algún tipo de infracción administrativa o falta sancionable en materia disciplinaria.

Desde la perspectiva de la protección de datos, aunque las actuaciones previas finalicen con su archivo y no se incoe un procedimiento sancionador o disciplinario, la información sobre las personas denunciadas o investigadas se considera información relacionada con la comisión de infracciones administrativas .

Hay que tener presente que el mero hecho de facilitar información de una persona que ha sido investigada en relación con una conducta o con unos hechos para averiguar si son o no sancionables, aunque finalmente se determine que no lo son, podría ocasionar grave perjuicio en la privacidad del afectado, particularmente, en atención a la naturaleza y gravedad de los hechos investigados. Esto hace que, a pesar de la duda que pueda surgir respecto a su inclusión en el régimen de acceso del artículo 23 de la LTC -por no haberse iniciado el procedimiento sancionador o disciplinario-, una ponderación razonada entre los diferentes derechos e intereses en juego que debería hacerse de acuerdo con el artículo 24.2 de la LTC, también nos obligaría a tener en cuenta esta circunstancia que podría comportar una denegación del acceso

La LTC excluye la posibilidad de acceder a la información referida a la comisión de infracciones penales o administrativas, salvo que la sanción o pena comporte la amonestación pública al infractor o que se cuente con el consentimiento expreso de los afectados en el momento de formular la solicitud. No consta que en el presente caso se haya aportado ese consentimiento.

Por tanto, el acceso de la persona reclamante a la información personal de la persona o personas investigadas incluida en el informe resultante de la información reservada debería verse limitado en base a lo previsto en el artículo 23 de la LTC.

Dicho esto, cabe destacar que la normativa de transparencia habilita la posibilidad de dar acceso a la información pública previa anonimización de los datos de carácter personal (artículo 15.4 LT).

Ahora bien, en caso de que nos ocupa, parece que la anonimización no sería un mecanismo viable para dar acceso a la información, dado que, en atención a los términos en los que se solicita la información pública, parece que la persona reclamante podría ya conocer la identidad de la persona o personas investigadas por el consorcio.

## V

En cuanto a la información que sobre otras personas pueda constar en este informe, en concreto, los distintos testigos que, en su caso, hayan declarado en la información reservada, el acceso debería ser resuelto de acuerdo con el artículo 24.2 de el LTC.

Este artículo 24.2 de la LTC dispone que “se puede dar acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación se tendrá 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. (...).”

En el presente caso, es preciso tener en cuenta, a efectos de dicha ponderación, que la información declarada o facilitada por estas personas, en su calidad de testigos, no constituye sólo información relativa a su persona, sino también información relativa a la posible comisión de infracciones por parte de las personas investigadas. Por tanto, el acceso a esta información se vería limitado en este aspecto sobre la base del artículo 23 de la LTC.

Más allá de esto, hay que tener presente que el carácter reservado que tienen las actuaciones que forman parte de una información reservada hace que estas personas que declaren o faciliten información sobre este tipo de investigaciones lo hagan confiando en que, sin perjuicio de los accesos necesarios para garantizar el derecho de defensa de las personas responsables, sea preservada su identidad.

Resulta, por tanto, también relevante la posición de quien pide el acceso, así como la finalidad explícita que persigue con dicho acceso. Ciertamente no es obligatorio incluir en la solicitud los motivos

por los que se pide el acceso (artículos 18.2 y 26.2 LTC) pero, de no hacerlo, este elemento no puede tenerse en cuenta a la hora de valorar los diferentes derechos e intereses en juego.

En este caso, y por la información de que se dispone, debe tenerse en cuenta que la persona reclamante no habría intervenido en la información reservada, ni como denunciante de los hechos ni como testigo.

Tampoco concreta la finalidad o los motivos a los que responde su solicitud, por lo que el acceso debería enmarcarse dentro de la evaluación y control de la actuación y la rendición de cuentas de la Administración a la ciudadanía.

Todo esto llevaría a limitar también el acceso de la persona reclamante a la información personal sobre los testigos que pueda constar en el informe resultante de la información reservada.

### **Conclusión**

La persona reclamante tendrá derecho a conocer la identidad de la persona que ha elaborado el informe resultante de la información reservada. Más allá de ello, por aplicación de las limitaciones previstas en los artículos 23 y 24 de la LTC, debería denegarse el acceso a dicho informe, salvo que las personas afectadas den su consentimiento.

Barcelona, 28 de mayo de 2019