

Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada contra un Ajuntament per la denegació d'accés a un expedient d'informació reservada

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 presentada contra un Ajuntament per la denegació d'accés a un expedient d'informació reservada.

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 20 de desembre de 2019, una persona, actuant en representació d'una treballadora de la llar d'infants municipal, presenta un escrit davant l'Ajuntament en què manifesta:

“Que en data 16 de desembre de 2019, la meva clienta va rebre notificació per la qual s'informava la iniciació d'un procediment d'informació i actuacions prèvies per uns fets ocorreguts, de forma presumiblement continuada, a la Llar d'Infants. Mitjançant la mateixa també s'informa que s'adopta la mesura provisional de suspensió de la feina de la meva client a partir de l'endemà de la notificació.”

Tot seguit, sol·licita:

“Que tenint per presentat aquest escrit, estimi la petició formulada, a l'empara del meu dret com a part interessada, i a la major brevetat se'm doni trasllat de l'expedient administratiu sol·licitat i se'm doni accés al mateix.”

2. En data 21 de gener de 2020, aquesta mateixa persona presenta un escrit davant l'Ajuntament (...) en què reitera la seva sol·licitud d'accés a l'expedient en qüestió.

3. En data 28 de gener de 2020, la persona sol·licitant presenta reclamació davant la GAIP contra l'Ajuntament (...) per denegar-li l'accés a la informació pública sol·licitada.

4. En data 7 de febrer de 2020, per mitjà del Decret d'Alcaldia 2000-0012, es resol denegar l'accés a la informació pública sol·licitada a l'empara de l'article 21 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

5. En data 12 de febrer de 2020, la persona sol·licitant torna a presentar reclamació davant la GAIP contra l'Ajuntament (...) per denegar-li l'accés a la informació pública sol·licitada.

6. Consta en l'expedient l'informe emès, en data 6 de març de 2020, per l'Alcalde (...) en relació amb la reclamació formulada, en què, entre d'altres qüestions, manifesta que:

“S’està elaborant els corresponents informes jurídics per tal de poder dictar les resolucions corresponents a les sol·licituds de les interessades i tancar la informació reservada oberta.”

7. En data 12 de març de 2020, 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 conclougui 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.

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 al contingut de la informació reservada prèvia a l'inici d'un procediment disciplinari, iniciada com a conseqüència de la denúncia d'uns fets i/o conductes irregulars atribuïdes, per la informació de què es disposa, a dues treballadores de la llar d'infants municipal, una de les quals resulta ser la persona reclamant, qui actua per mitjà de la seva representant.

La informació i/o documentació que integra una informació reservada és “informació pública” a efectes de l'LTC (art. 19) 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).

De l'expedient tramès es desprèn que en la documentació obrant en la informació reservada respecte la qual se sol·licita l'accés hi pot constar informació personal referida a la mateixa persona que sol·licita l'accés (una de les treballadores municipals denunciades) i també informació personal de terceres persones, com ara, informació de l'altra treballadora investigada, de la persona encarregada d'investigar els fets denunciats, d'aquelles persones que hagin prestat declaració, de les persones denunciants (els pares dels infants) i, fins i tot, de l'infant implicat en els fets denunciats.

Cal examinar, a continuació, les possibles limitacions que poden concórrer en relació amb l'accés sol·licitat pel que fa al dret a la protecció de dades de caràcter personal dels possibles afectats.

III

Respecte l'accés de la persona reclamant a la informació que faci referència a la seva persona, caldrà tenir present l'article 15 de l'RGPD, segons els qual:

“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 a los que se comunicaron o serán comunicados los datos personales, en particular destinatarios en terceros u organizaciones internacionales;

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;

h) la existencia de decisiones automatizadas, incluida la elaboración de perfiles, a que se refiere el artículo 22, apartados 1 y 4, y, al menos en tales casos, información significativa sobre la lógica aplicada, así como la importancia y las consecuencias previstas de dicho tratamiento para el interesado.

2. (...)

3. El responsable del tratamiento facilitará una copia de los datos personales objeto de tratamiento. El responsable podrá percibir por cualquier otra copia solicitada por el interesado un canon razonable basado en los costes administrativos. Cuando el interesado presente la solicitud por medios electrónicos, y a menos que este solicite que se facilite de otro modo, la información se facilitará en un formato electrónico de uso común.

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

Aquest precepte reconeix el dret de la persona afectada o interessada (persona física titular de les dades que siguin objecte del tractament) a sol·licitar i obtenir del responsable del tractament

una còpia de les seves dades de caràcter personal sotmeses a tractament, inclosa la informació sobre l'origen de les dades quan aquestes no s'hagin obtingut de la mateixa persona interessada.

Ara bé, aquest dret no és absolut i pot veure's limitat d'acord amb les previsions de l'article 23 de l'RGPD:

“1. El Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique al responsable o el encargado del tratamiento podrá limitar, a través de medidas legislativas, el alcance de las obligaciones y de los derechos establecidos en los artículos 12 a 22 y el artículo 34, así como en el artículo 5 en la medida en que sus disposiciones se correspondan con los derechos y obligaciones contemplados en los artículos 12 a 22, cuando tal limitación respete en lo esencial los derechos y libertades fundamentales y sea una medida necesaria y proporcionada en una sociedad democrática para salvaguardar:

a) la seguridad del Estado;

b) la defensa;

c) la seguridad pública;

d) la prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o la ejecución de sanciones penales, incluida la protección frente a amenazas a la seguridad pública y su prevención;

e) otros objetivos importantes de interés público general de la Unión o de un Estado miembro, en particular un interés económico o financiero importante de la Unión o de un Estado miembro, inclusive en los ámbitos fiscal, presupuestario y monetario, la sanidad pública y la seguridad social;

f) la protección de la independencia judicial y de los procedimientos judiciales;

g) la prevención, la investigación, la detección y el enjuiciamiento de infracciones de normas deontológicas en las profesiones reguladas;

h) una función de supervisión, inspección o reglamentación vinculada, incluso ocasionalmente, con el ejercicio de la autoridad pública en los casos contemplados en las letras a) a e) y g);

i) la protección del interesado o de los derechos y libertades de otros;

j) la ejecución de demandas civiles.

(...)”.

En el present cas, el motiu de la denegació de l'accés adduït per l'Ajuntament és que la sol·licitud d'informació pública es refereix a una informació reservada iniciada per valorar si s'incoa un expedient disciplinari a la persona reclamant (i a una altra treballadora municipal) com a conseqüència dels fets denunciats pels pares d'un menor assistent a la llar d'infants municipal.

La Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (en endavant, LPAC) preveu expressament la possibilitat que l'òrgan competent, abans d'acordar l'inici d'un procediment administratiu, pugui obrir un període d'informació prèvia amb la finalitat de conèixer les circumstàncies del cas concret i la conveniència o no d'iniciar el procediment (article 55).

En l'àmbit específic disciplinari i als efectes que interessin, l'article 275 del Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals, preveu que l'òrgan competent pugui disposar, amb caràcter previ a l'inici d'un expedient disciplinari, la realització d'una informació reservada.

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

És criteri jurisprudencial consolidat que la fase d'investigació prèvia a l'inici d'un procediment sancionador o disciplinari 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), com seria el cas de la persona reclamant.

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)).

Consta en l'expedient que, en el present cas, encara s'està elaborant el corresponent informe jurídic per tal de dictar la resolució corresponent i tancar la informació reservada.

Vist això, mentre es tramiti la informació prèvia esmentada, certament ha de prevaldre el seu caràcter reservat i la persona reclamant no té dret a accedir al seu contingut. Això abasta tant la informació que sobre la seva persona consti en aquesta informació reservada, malgrat l'establert a l'article 15 de l'RGPD, com aquella altra informació referida a terceres persones, en concret la referida a l'origen de la informació, també inclosa a l'article 15 de l'RGPD.

No obstant això, cal tenir en compte que, per la informació de què es disposa, en el cas que ens ocupa s'ha adoptat una mesura provisional durant la fase d'informació reservada, consistent en la suspensió de funcions. L'article 56.2 de l'LPAC preveu expressament aquesta possibilitat, com també el dret de les persones interessades a interposar els recursos que procedeixin contra l'acord d'inici del procediment on es confirmin aquestes mesures. De ser així, el dret de defensa de la persona interessada justificaria l'accés a la informació que pugui ser rellevant a efectes d'exercir aquest dret, tal com veurem en el fonament jurídic V d'aquest informe.

En el moment que aquesta fase d'investigació conclogui, pot decaure el seu caràcter de reservada o confidencial (STSJM 471/2006, de 24 de maig). En el present cas, aquest moment ja es deu haver produït, tenint en compte que s'ha adoptat una mesura provisional i que, d'acord amb l'article 56.2 de l'LPAC, aquesta mesura s'ha de confirmar en el termini de 15 dies en l'acord d'inici.

A partir d'aquest moment, i no existint una norma amb rang de llei que limiti l'accés en els termes de l'article 23 de l'RGPD, la persona reclamant tindria dret a accedir a tota la informació que sobre la seva persona figuri en la informació aportada o generada en el transcurs de la informació prèvia.

Això, cal apuntar, inclouria no només la informació directa sobre la seva persona que estigués tractant l'Ajuntament sinó també l'origen de la informació i les eventuais comunicacions que s'haguessin fet o que es preveïessin fer, i la resta d'aspectes que preveu l'article 15 de l'RGPD.

Tenint en compte això, i la vista de la informació que podria constar en l'expedient de referència, la persona reclamant, conclosa la informació reservada, hauria de poder accedir a la informació referida als fets, conductes o actituds que se li atribueixen tant en les manifestacions efectuades en el seu dia pels pares del menor com en l'escrit de denúncia posterior, així com en les diverses actes de declaracions fetes per les persones que hagin pogut intervenir com a testimonis en el si de la investigació.

Aquest accés podria comprendre, fins i tot, la identitat (nom i cognoms) de la persona o de les persones que hagin facilitat la dita informació a l'Ajuntament, atès que aquesta informació formaria part del seu dret a conèixer l'origen de les dades.

En el present cas, i per la informació de què es disposa, això podria implicar conèixer la identitat de les persones denunciants, pares de l'infant, i també la identitat de la resta de companys de la llar d'infants, o inclús d'altres pares, citats a declarar com a testimonis i que hagin aportat informació sobre la persona que exerceix el dret d'accés.

Pel que fa a la identitat de les persones denunciants, tenint en compte la naturalesa dels fets que atribueixen a la persona reclamant i les conseqüències que s'han derivat vers la seva persona (en l'expedient consta l'adopció de la mesura provisional de suspensió de feina de la persona reclamant) o que encara es podrien derivar, s'instrueixi l'expedient disciplinari o no, no semblaria que s'hagués de limitar l'accés de la persona reclamant a aquesta informació identificativa. Això, llevat que concorrés algun element que, en funció de la situació personal dels denunciants, hagués de comportar una limitació d'aquest accés.

Pel que fa a la identitat de la resta de persones citades a declarar, no es pot obviar que el dret d'accés a la dita informació pot entrar en conflicte amb el dret a la protecció de dades d'aquestes persones.

Cal tenir present que el caràcter reservat que tenen aquest tipus d'actuacions d'investigació fa que les persones que declaren o faciliten informació sobre aquest tipus d'investigacions ho facin confiant en què, sens perjudici dels accessos necessaris per garantir el dret de defensa de les persones responsables, sigui preservada la seva identitat.

Per la informació de què es disposa, en aquest cas haurien estat citats a declarar el conjunt de treballadors de la llar d'infants municipal on la persona reclamant presta o, fins al moment de l'inici de la informació reservada, prestava els seus serveis. Es tracta de persones del mateix entorn laboral, previsiblement la majoria companys directes de feina de la persona reclamant, i la revelació del que puguin haver dit o no respecte els fets que s'atribueixen a la persona reclamant podria acabar afectant negativament les relacions laborals d'aquests treballadors.

Pel que fa a la resta de pares usuaris de la llar d'infants, únicament consta la voluntat de l'Ajuntament de recavar la seva opinió, convocant-los a una reunió al respecte. No consta però en l'expedient tramès informació relativa a les persones assistents ni a la naturalesa de les manifestacions que, si escau, hagin pogut efectuar sobre els fets controvertits en la dita reunió.

És especialment rellevant, en casos com el plantejat, complir amb el tràmit d'audiència previst a l'article 31 de l'LTC, als efectes de conèixer si existeixen circumstàncies personals o motius que podrien justificar que es preservés la identitat d'aquestes persones.

Llevat que aquestes persones al·leguin circumstàncies concretes que permetin apreciar un perjudici clar pel fet que la persona reclamant pugui accedir a la seva identitat, tampoc s'hauria de limitar l'accés de la persona reclamant a aquesta informació identificativa.

Més enllà d'aquest accés efectuat a l'empara del que estableix l'article 15 de l'RGPD, un cop conculsa la informació reservada el règim aplicable a l'accés a altres dades personals de tercers dependrà del seu resultat, això és de si s'acorda l'arxiu de les actuacions d'investigació practicades o bé l'inici del procediment disciplinari. Això obliga a examinar ambdós escenaris.

IV

En el cas que la informació prèvia hagi conclòs amb l'arxiu de les actuacions, l'accés a les dades de tercers que puguin constar en el corresponent expedient es regirà pels criteris establerts en els articles 23 i 24 de l'LTC.

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 informació de què es disposa, en el present cas la informació reservada s'hauria iniciat en tenir coneixement d'un fet que podrien constituir la comissió d'una infracció disciplinària per part de dues treballadores de la llar d'infants municipal. No es pot descartar que, fruit del relat d'aquests fets controvertits per les persones denunciants, en la documentació que forma part de la informació reservada corresponent a la persona reclamant hi pogués constar també la identificació i altra informació sobre l'actuació de l'altra treballadora investigada.

Des de la perspectiva de la protecció de dades, malgrat que les actuacions prèvies finalitzin amb el seu arxiu i no s'incòï un procediment disciplinari, la informació sobre les persones denunciades o investigades es considera informació relacionada amb la comissió d'infraccions disciplinàries. Cal tenir present que el sol fet de facilitar informació d'una persona que ha estat investigada per uns fets que podrien ser constitutius d'una infracció disciplinària podria ocasionar un greu perjudici en la privacitat de l'afectat, particularment, en atenció a la naturalesa 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 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.

En el cas que s'hagi produït l'arxiu de la informació reservada, no sembla a priori que la dita informació resultés necessària per a l'exercici del dret de defensa de la persona reclamant, per la qual cosa s'hauria d'ometre de l'accés.

Per altra banda, en la informació reservada sol·licitada sembla que constarà altra informació mereixedora d'especial protecció, principalment, dades relatives a la salut (articles 4.15) i 9.1 RGPD) respecte un col·lectiu especialment vulnerable (menors d'edat), tenint en compte que els

fets investigats estan relacionats amb una suposada conducta inapropiada en l'atenció d'un menor de la llar d'infants municipal que, per la informació de què es disposa, li hauria ocasionat algunes lesions. A més, no es pot descartar, en atenció a l'informe emès per l'Alcalde sobre la reclamació, que hi consti l'informe emès pel metge que va atendre el menor a requeriment dels seus pares.

D'haver-se produït l'arxiu de la informació reservada, l'accés a aquest tipus d'informació per la persona reclamant hauria de denegar-se sobre la base del que preveu l'article 23 de l'LTC.

A banda d'aquesta informació, en la informació prèvia també hi constarà informació sobre les persones que hi hagin intervingut en atenció a les funcions que tenen encomanades.

L'article 24.1 de l'LTC disposa que:

“1. S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits.”

En principi, d'acord amb aquest precepte, no hi hauria d'haver inconvenient en facilitar a la persona reclamant les dades merament identificatives (nom i cognoms, i càrrec) de les persones responsables de la tramitació de la informació reservada (en el present cas, com a mínim la regidora d'educació, instructora del procediment d'investigació).

V

En el supòsit que s'hagi incoat un procediment disciplinari contra l'ara reclamant i s'hagi acordat incorporar-hi la informació reservada caldrà tenir en compte que la sol·licitud d'accés es regirà pel que estableix la legislació de procediment comú, en ostentar la persona reclamant la condició de persona interessada (article 4 LPAC).

La disposició addicional primera de l'LTC estableix que *“l'accés dels interessats als documents dels procediments administratius en tràmit es regeix pel que determina la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu.”*

L'article 53.a) de l'LPAC disposa que les persones interessades tenen dret a accedir i obtenir còpia dels documents continguts en els procediments en els quals tenen aquesta condició.

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

La legislació de procediment administratiu aplicable reconeix el dret de les persones interessades a accedir a la informació que consta en el procediment i a obtenir-ne còpies en uns termes força amplis. Per altra banda, les persones interessades tenen el dret a utilitzar els

recursos previstos per l'ordenament jurídic respecte de les decisions administratives que els afecten.

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

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

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

En el present cas, com s'ha vist, en la informació sol·licitada per la persona reclamant és probable que constin dades relatives a la salut del menor implicat en els fets denunciats, ja sigui en l'escrit de denúncia presentat pels titulars de la potestat parental o bé en l'informe elaborat pel metge que va atendre el menor, en cas que aquest s'hagués aportat amb l'escrit de denúncia o en el si de la investigació prèvia.

L'article 9.1 de l'RGPD estableix:

"1. Quedan prohibidos el tratamiento de datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o la orientación sexual de una persona física."

En aquesta línia, l'article 23 de l'LTC només permet l'accés a dades de salut quan es compti amb el consentiment de les persones afectades. Malgrat això, l'article 15.1 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LT), permet també l'accés a aquest tipus de dades quan estigui emparat en una norma amb rang de llei.

Tenint en compte que la finalitat primordial del dret reconegut a l'esmentat article 53.a) de l'LPAC (i en termes similars a l'article 26 de la Llei 26/2010) és garantir el dret de defensa (article 24.1 CE i 53.1.e) LPAC) de la persona interessada en el procediment, per tal d'admetre l'accés de la persona reclamant a la informació mereixedora d'especial protecció de tercers que pugui constar en la informació sol·licitada seria necessari que aquesta informació fos rellevant per a l'exercici del seu dret de defensa.

En aquest sentit, cal advertir que, en atenció a la naturalesa i gravetat dels fets que s'atribueixen a la persona reclamant (que podrien ser, fins i tot, constitutius d'una infracció penal), pot entendre's que, a efectes d'exercir el seu dret de defensa de manera satisfactòria, podria ser rellevant disposar o conèixer determinada informació sobre la salut del menor, com ara, el tipus i la ubicació de les lesions que els denunciants sostenen que presentava el menor, l'autoria de les quals atribueixen a la persona reclamant.

Més enllà d'això, l'RGPD exigeix que tot tractament de dades que es dugui a terme (com ara, l'accés) es limiti a les dades mínimes necessàries per assolir la finalitat pretesa amb aquest tractament (article 5.1.c), relatiu al principi de minimització de dades). Per això, en cas que constessin altres dades relatives a la salut del menor en la informació sol·licitada, seria necessari, a efectes d'atogar-ne l'accés, acreditar la rellevància d'aquest tipus d'informació especialment protegida per a l'exercici del dret de defensa de la persona reclamant.

També hi podria constar, com s'ha vist, informació relativa a la comissió d'una infracció administrativa per una altra persona diferent a la persona reclamant, respecte les quals el legislador espanyol ha vingut establint un sistema reforçat de protecció. Mostra d'això és la mateixa LTC (article 23).

Pel que fa a la informació relativa a la possible comissió d'infraccions disciplinàries per l'altra treballadora de la llar d'infants municipal que pogués constar en la informació reservada, sembla que en el present cas la identitat d'aquesta altra treballadora investigada (nom i cognoms) podria ser coneguda per la persona reclamant. De l'informe emès per l'Alcalde sobre la present reclamació, sembla desprendre's que ambdues treballadores estarien implicades en els mateixos fets denunciats pels pares del menor afectat. També consta en l'expedient tramès que les dues treballadores comparteixen la mateixa representant en les seves actuacions davant l'Ajuntament i la GAIP.

Vist això, en el cas concret plantejat, la revelació d'aquesta informació a la persona reclamant no sembla que hagués de tenir especial rellevància pel que fa al dret a la protecció de dades personals de l'altra persona investigada tenint en compte la vinculació entre les suposades conductes de les dues persones implicades i la rellevància que això pot tenir en la seva estratègia de defensa.

En relació amb les dades merament identificatives (nom, cognoms i càrrec) de les persones que han intervingut en la informació reservada, no hi hauria inconvenients en facilitar-les, atès que el coneixement d'aquestes dades per part de la persona reclamant trobaria empara en l'LPAC, que reconeix als ciutadans el dret a identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques (article 53).

Conclusions

La persona reclamant no té dret a accedir al contingut de la informació reservada prèvia a la incoació d'un procediment disciplinari contra la seva persona mentre s'estigui tramitant, malgrat el dret d'accés a les pròpies dades de l'article 15 de l'RGPD.

Un cop conclusa, la persona reclamant té dret a accedir a tota la informació que sobre la seva persona figuri en la informació aportada o generada en el transcurs de la informació reservada, incloent la identitat de les persones que hagin facilitat la dita informació, tret dels casos en què les circumstàncies al·legades per aquestes persones facin aconsellable preservar la seva privacitat.

En cas d'haver-se produït l'arxiu de les actuacions, la persona reclamant també té dret a accedir a les dades merament identificatives de la persona instructora. No així a la informació relativa a l'altra persona investigada ni la relativa a la salut del menor implicat en els fets denunciats que hi pugui constar.

Ara bé, en cas d'haver-se incoat el procediment disciplinari, cal reconèixer el dret de la persona reclamant a accedir a la informació rellevant per a l'exercici del seu dret de defensa en els termes apuntats en el FJ V d'aquest informe.

Barcelona, 3 d'abril de 2020