

CNS 42/2020

**Dictamen en relación con la consulta formulada por una entidad en relación con el tratamiento de los datos personales que constan en las actuaciones de investigación de la Oficina, a las que solicitan acceder diputados y diputadas del Parlamento de Cataluña al amparo del derecho de acceso reconocido en el artículo 6 y siguientes del Reglamento del Parlamento de Cataluña.**

### **Antecedentes**

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos una consulta del director de una entidad en relación con el tratamiento de los datos personales que constan en las actuaciones de investigación que lleva a cabo, a las que solicitan acceder diputados y diputadas del Parlamento de Cataluña al amparo del derecho de acceso reconocido en el artículo 6 y siguientes del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

En la consulta expone que han tenido entrada en la entidad varias solicitudes de acceso a la información pública de diputados y diputadas del Parlamento de Cataluña, relativas a actuaciones de investigación llevadas a cabo por la entidad. Una vez analizadas las solicitudes mencionadas la entidad quiere conocer el parecer de la Autoridad respecto a las siguientes cuestiones:

*“- Si para satisfacer el derecho de acceso sería ajustado a Derecho permitir un acceso directo a las actuaciones en la sede (...) (únicamente una vista de las actuaciones sin obtención de copia), sin anonimización de los datos personales que contengan las actuaciones y con el compromiso de confidencialidad y las prevenciones a que se refieren, por ejemplo, el art. 15.5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno o el art. 5.1 f) del Reglamento (UE) núm. 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de estos datos;*

*¿Cuáles deberían ser las medidas de seguridad que debería aplicar el responsable del tratamiento de los datos personales en relación con esta eventual vista de las actuaciones de investigación de forma presencial en la sede de la Oficina;*

*En relación con las consultas anteriores, hay que tener en cuenta que algunas de las actuaciones podrían haberse derivado en actuaciones judiciales de naturaleza penal, o en eventuales procedimientos sancionadores o, más específicamente, disciplinarios, instruidos por las administraciones competentes;*

*- Aplicación de restricciones al derecho de acceso en relación con las denuncias presentadas ante(...), a fin de proteger la identidad de la persona alertadora; en este punto (...) considera que estos datos personales deberían gozar de una protección especial de acuerdo con los principios establecidos por la Directiva UE 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión y nuestras normas de actuación y de régimen interior, sobre todo dado que entendemos que el acceso a la denuncia no parecería necesario para satisfacer la finalidad del derecho de acceso;*

- En cuanto a la entrega de copias de documentación correspondiente a estas actuaciones de investigación (posterior o anterior a la vista a que hemos hecho referencia) si la protección de datos de carácter personal que debería realizarse (“anonimización”) sería la misma que la que se haría en relación con cualquier otro acceso a la información pública de la ciudadanía, o los diputados y diputadas tienen un derecho de acceso más amplio específicamente desde el punto de vista de la normativa de protección de datos, dada su función y, en este caso concreto, dada la adscripción (...) al Parlamento de Cataluña.”

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

## Fundamentos Jurídicos

(...)  
II

En primer lugar, para centrar la consulta planteada desde el punto de vista de la normativa de protección de datos, debe tenerse en consideración que, de acuerdo con el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD) cualquier tratamiento de datos personales, entendido como “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.” (artículo 4.2 RGPD), debe someterse a los principios y garantías establecidos por aquel Reglamento.

El RGPD define dato personal 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 RGPD).

El artículo 5.1.a) del RGPD establece que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado (principio de licitud, lealtad y transparencia).

Para que un tratamiento sea lícito es necesario contar con, al menos, una base jurídica de las previstas en el artículo 6.1 del RGPD que legitime este tratamiento, ya sea el consentimiento de la persona afectada, ya sea alguna de las demás circunstancias que prevé el mismo precepto. En el ámbito de las administraciones públicas, resultan de especial interés las bases jurídicas previstas en las letras c) y e) del artículo 6.1 del RGPD, según las cuales el tratamiento será lícito cuando sea necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento (letra c), o cuando el tratamiento sea necesario para el cumplimiento de un interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento (letra e).

Ahora bien, tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD, la base jurídica del tratamiento indicado en ambos casos debe estar establecida por el Derecho de la Unión Europea o por el derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento. La remisión a la base legítima establecida conforme al derecho interno de los Estados miembros requiere, en el caso del Estado Español, de acuerdo con el artículo 53 de la Constitución Española, que la norma de desarrollo, por tratarse de un derecho fundamental, tenga rango de ley.

En este sentido, el artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales establece la necesidad de que la norma habilitante tenga rango de ley.

De acuerdo con el artículo 55 del EAC el Parlamento representa al pueblo de Cataluña, y **“ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos de la Generalitat y controla e impulsa la acción política y de gobierno.”**

La Disposición adicional quinta de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC) establece lo siguiente:

*“Quinta. Régimen específico del Parlamento de Cataluña*

*1. El Parlamento de Cataluña, de acuerdo con el principio de autonomía parlamentaria que le reconoce el artículo 58.1 del Estatuto de autonomía, debe realizar las modificaciones del Reglamento del Parlamento y de sus normas de régimen y gobierno interiores que sean necesarias para cumplir los requerimientos establecidos por la presente ley.*

*2. Con el fin a que se refiere el apartado 1, el Parlamento debe:*

- a) Actualizar y ampliar los procedimientos de participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de las leyes, especialmente con la utilización de medios electrónicos, de acuerdo con lo que establece el artículo 29.4 del Estatuto.*
- b) Establecer y regular un portal de transparencia propio.*
- c) Facilitar el acceso a la documentación e información parlamentarias.*
- d) Facilitar información relativa al cumplimiento de las obligaciones de los diputados y altos cargos en materia de incompatibilidades, declaraciones de actividades y bienes y otras obligaciones y deberes relativos a su estatuto, así como sobre sus retribuciones.*
- e) Facilitar el acceso público a los currículos de las personas propuestas para desempeñar cargos públicos cuyo nombramiento es competencia del Parlamento.*
- f) Definir y desarrollar las reglas de buen gobierno y gobierno abierto en el ámbito parlamentario.*
- g) Crear un registro de grupos de interés propio.*
- h) Establecer un sistema de garantías propio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de este apartado, que debe incluir como mínimo la creación de un órgano de reclamación inspirado en los principios establecidos por el capítulo IV del título III .*

*3. El Parlamento realizará las adaptaciones normativas pertinentes para dar cumplimiento a lo establecido en el apartado 2 antes de la entrada en vigor de la presente ley. La regulación establecida por el Parlamento debe determinar las adaptaciones que sean necesarias derivadas de la naturaleza*

*institucional del Parlamento, que en ningún caso pueden comportar un régimen de garantía inferior al establecido por la presente ley.*

*4. El Parlamento debe establecer un procedimiento para consolidar las leyes que sean objeto de modificaciones parciales con el fin de simplificar el ordenamiento, mejorar su calidad y contribuir a la garantía de la seguridad jurídica. El procedimiento de consolidación debe dar lugar a textos con valor jurídico que sustituyan y deroguen las leyes objeto de la consolidación.”*

El artículo 6 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (en adelante RPC) dispone lo siguiente:

*“1. Los diputados o diputadas, en el ejercicio de su función, tienen derecho a acceder a la información, ya obtener copia, de la Administración de la Generalidad, de los organismos, las empresas y las entidades que dependen de ella y de las instituciones y los organismos de la Generalidad que actúan con independencia funcional o con una autonomía especial reconocida por ley. Los diputados o diputadas pueden pedir directamente esta información o, si lo consideran pertinente, pueden pedirla comunicándolo al presidente o por medio de éste.*

*2. Las autoridades o administración requeridas facilitarán a los diputados o diputadas, por vía electrónica, preferentemente, o en soporte papel, la información recabada.*

*3. La información recabada debe entregarse en un plazo de quince días, prorrogable como máximo siete días más, a contar desde el día siguiente de haber sido comunicada la solicitud.”*

Por tanto, el régimen jurídico específico a aplicar al derecho de acceso a la información de los miembros del Parlamento catalán es el previsto en la RPC.

El ámbito administrativo sobre el que se proyecta el derecho de acceso de las diputadas y diputados del Parlamento de Cataluña viene determinado por el artículo 6 RPC, y abarca la información de *“la Administración de la Generalidad, de los organismos, las empresas y las entidades que dependen y de las instituciones y los organismos de la Generalitat que actúan con independencia funcional o con una autonomía especial reconocida por ley”*.

La información sobre las actuaciones llevadas a cabo por la entidad, como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar adscrita al Parlamento de Cataluña, cuya finalidad es prevenir e investigar posibles casos concretos de uso o destino ilegales de fondos públicos o cualquier otro aprovechamiento irregular derivado de conductas que comporten conflictos de interés o el uso en beneficio privado de informaciones derivadas de las funciones propias del personal al servicio del sector público (artículo 1 de la Ley 14 /2008, de 5 de noviembre), es información que resta sometida al régimen de acceso reconocido a los diputados por el citado artículo 6 del RPC.

Por tanto, desde la perspectiva de la normativa de protección de datos, facilitar a los diputados el ejercicio del derecho de acceso a la información de que dispone la entidad se considera un tratamiento lícito de acuerdo con el artículo 6.1.e) del RGPD (tratamiento necesario para el cumplimiento de un interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento) en relación con el artículo 6 de la RPC.

Ahora bien, este tratamiento debe someterse al régimen de acceso regulado a la RPC y los principios y garantías del RGPD.

### III

La primera cuestión formulada por la ENTIDAD plantea si para satisfacer el derecho de acceso de los diputados y diputadas sería ajustado a derecho permitir un acceso directo a las actuaciones en la sede de la ENTIDAD con una vista de las actuaciones, sin facilitar una copia, pero sin la anonimización de los datos personales que contengan con el compromiso de confidencialidad por parte de estos respetos a la información a la que tengan acceso.

El derecho de acceso a la información de los miembros del Parlamento forma parte del contenido esencial del ius in officium o función representativa y parlamentaria reconocida por el artículo 23.1 CE según el cual *“los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.”*

Como ha recogido, entre otros, la STC 32/2017, *“nos encontramos ante “un derecho individual” de los Diputados que se integra en el status propio del cargo, derecho que: a) las faculta para recabar información de la Administración Regional o de «la Administración Central, Local y otras instituciones en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha» (art. 13.3); b) se les otorga «para el mejor cumplimiento de sus funciones»; c) su finalidad específica es la de conocer determinados hechos y situaciones, así como los documentos administrativos que los evidencian, relativos a la actividad de las Administraciones públicas; información que bien puede agotar sus efectos en su obtención o ser instrumental y servir posteriormente para que el Diputado que la recaba, o su Grupo parlamentario, lleven a cabo un juicio o valoración sobre esta concreta actividad y la política del Gobierno, utilizando otros instrumentos de control» ( STC 203/2001 (RTC 2001, 203) , FJ 3); y d) cuyo ejercicio sólo exige el dirigir la solicitud al Presidente de las Cortes que la trasladará a la Mesa para su calificación en la forma prevenida en el artículo 32.1.4 (art. 13.2 del Reglamento) y que la información y documentación sea necesaria para el desarrollo de sus tareas (art. 13.1 del Reglamento).”*

También se ha recordado, en otras sentencias (SSTC 44/2010, 27/2011 o 28/2011) la relevancia de la posibilidad de formular preguntas parlamentarias, que no deja de ser una forma de poder solicitar información. Así, en la STC 27/2011 se afirma: *“En la STC 44/2010, de 26 de julio, se ha recordado la doctrina de este Tribunal en relación con las preguntas parlamentarias: “la facultad de formular preguntas al Consejo de Gobierno pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen manifestaciones constitucionalmente relevantes del ius in officium del representante ( SSTC 225/1992, de 14 de diciembre [ RTC 1992, 225] , F. 2; 107/2001 [ RTC 2001, 107] , F. 4; y 74/2009 [ RTC 2009, 74] , F. 2 ). Así, la inadmisión prevista por el artículo 53.2 RCV ( LCV 2007, 6) , supone una limitación constitucionalmente justificada de la facultad de los representantes públicos cuya primera exigencia constitucional es la de que tal limitación aparezca suficientemente motivada ( SSTC 38/1999 [ RTC 1999, 38 ] , F. 2; y 74/2009 [ RTC 2009, 74] , F. 3)» (F. 4).”*

, F. 3)» (F. 4).”

La regulación de este derecho en el Reglamento del Parlamento de Cataluña está prevista, como se ha expuesto, en el artículo 6 que prevé que diputados o diputadas, en el ejercicio de sus funciones, tienen derecho a acceder a la información, ya obtener copia, de la Administración de la Generalidad, de los organismos, empresas y entidades que dependen de ellos y de las instituciones y organismos de la Generalidad que actúan con independencia funcional o con una autonomía especial reconocida por ley.

Este derecho puede ejercerse también mediante la consulta de la información en las oficinas de la administración requerida de acuerdo con lo que establece el artículo 10 de la RPC que bajo el título “Derecho de acceso directo a la información” regula la posibilidad de que los diputados consulten de forma presencial la información y documentación solicitadas en ejercicio del derecho de acceso a la información.

Así, este artículo 10 establece lo siguiente:

*“1. Si el diputado quiere trasladarse a las dependencias de la Administración para consultar de forma presencial la información y documentación recabadas en ejercicio del derecho regulado por el artículo 6, puede hacerlo acompañado, como máximo, de dos asesores debidamente acreditados.*

*2. El personal que presta asistencia a un grupo parlamentario o a un miembro del Parlamento en las actuaciones ante la Administración de la Generalidad y los demás organismos y entidades a que se refiere el artículo 6 debe ser debidamente acreditado por la Secretaría General del Parlamento.”*

Según esta configuración legal el derecho de acceso a la información de las diputadas y diputados es un derecho individual que pueden ejercer todos los miembros de la Cámara pidiendo directamente esta información o por medio del Presidente de la Cámara, y comprende la respuesta a las preguntas, la copia de documentos solicitados o la consulta directa de la información en las dependencias de la Administración con la asistencia de hasta dos asesores acreditados por la Secretaría General del Parlamento.

Ahora bien, el artículo 7 de la RPC establece que este derecho de acceso puede limitarse en determinados supuestos:

*“1. El derecho de acceso a la información forma parte del contenido esencial de la función representativa y parlamentaria que corresponde a los diputados **y sólo puede limitarse por la concurrencia de alguna de las restricciones que establece la legislación reguladora del derecho de acceso a la información pública.***

*2. El derecho de acceso a la información de los diputados tiene, en todo caso, carácter **preferente** y debe poderse hacer efectivo siempre que los derechos o bienes jurídicos protegidos se puedan salvaguardar mediante el acceso parcial a la información, el anonimización de los datos sensibles o la adopción de otras medidas que lo permitan.”*

El artículo 7.1 reconoce, de forma expresa, la aplicabilidad de los límites previstos en la normativa que regula el derecho de acceso a la información pública, esto es, básicamente, los límites establecidos en la LTC.

Al respecto debe tenerse en cuenta que el artículo 22.1 de la LTC establece que “los límites aplicados al derecho de acceso a la información pública deben ser proporcionales al objeto y la finalidad de la protección.

La aplicación de estos límites debe atender a las circunstancias de cada caso concreto, especialmente la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso a la información.”

La consideración de este derecho como preferente por el artículo 7.2 del RPC, el interés público vinculado al ejercicio de la función parlamentaria y el hecho de que ésta es una expresión del derecho fundamental de participación del artículo 23 CE, hace que los diputados o diputadas tengan una posición reforzada respecto a la que puedan tener los ciudadanos en general. En consecuencia, las limitaciones del derecho de acceso deberán interpretarse de forma aún más restrictiva.

Por tanto, aunque los límites al acceso a la información son los mismos en el régimen de acceso a la información de los miembros del Parlamento regulado en el Reglamento de la Cámara y en el régimen general de acceso a la información de toda la ciudadanía establecido en la legislación de transparencia, hay que ponderarlos atendiendo a lo que la jurisprudencia ha llamado el “*plus añadido imprescindible*” que debe tener el acceso a la información de las diputadas y diputados sobre la información al alcance de cualquier ciudadano, a fin de que puedan ejercer su función representativa (STS de 15 de junio de 2015).

Consecuentemente, cuando la información a la que los diputados o diputadas soliciten tener acceso (ya sea mediante el desplazamiento a la sede de la administración requerida y el acceso presencial a la documentación o mediante el envío de copias de las actuaciones) contenga datos personales, la eventual colisión entre el derecho de los diputados o diputadas al acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales, debe resolverse de acuerdo con los criterios previstos en los artículos 23 y 24 de la LTC y con los principios de la normativa de protección de datos teniendo en consideración la posición reforzada de los parlamentarios o “*plus añadido imprescindible*”.

#### IV

En la consulta se expone que algunas de las actuaciones a las que se solicita acceso podrían haberse derivado en actuaciones judiciales de naturaleza penal, o en eventuales procedimientos sancionadores o, más específicamente, disciplinarios, instruidos por las administraciones competentes.

En la medida en que las actuaciones de la ENTIDAD tengan por objeto la investigación de unos hechos supuestamente irregulares atribuibles a determinadas personas, cuya conducta podría ser constitutiva de infracciones penales o administrativas, la información referida a estas personas es merecedora de especial protección.

De acuerdo con el artículo 23 LTC, “*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.*”

En la misma línea el artículo 15 del LT, dispone:

*“1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelan la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, salvo que dicho afectado hubiera hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicite el acceso.*”

*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, el acceso solo 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.”*

Esta Autoridad ha tenido ocasión de analizar la aplicación del límite previsto en el artículo 23 de la LTC y del artículo 15.5 del LT cuando la información a la que desean acceder los diputados contenga categorías especiales de datos en el dictamen CNS 16/2019 que se puede consultar en la web [www.apdcat.cat](http://www.apdcat.cat). En este dictamen se concluye que:

*“Una aplicación estricta del artículo 23 de la LTC a cualquier solicitud de información de esta naturaleza interesada por un diputado en ejercicio de su cargo, supondría tener que restringir sin hacer ninguna valoración el acceso a la misma por el mero hecho de ser considerada a efectos de transparencia especialmente protegida, exigiendo en todo caso, disponer del consentimiento previo del afectado.*

(...)

*Tal y como ya sostuvo esta Autoridad en el dictamen CNS 5/2009, anterior a la aprobación del LT y la LTC, la aplicación del límite previsto en el artículo 23 LTC en relación con el acceso a la información por parte de los diputados o diputadas debe llevar necesariamente a excluir la posibilidad de acceder de forma generalizada a la información sobre los ciudadanos a la que este artículo otorga una protección especial.*

*Éste debe ser el criterio general del que hay que partir. No obstante, hay que tener en cuenta también que la interpretación que se haga de la aplicabilidad de los límites previstos en la LTC debe realizarse a la luz de la peculiar posición que tienen los diputados y diputadas por las funciones que tienen encomendadas, en especial, por su función de control del Gobierno.*

*Una interpretación restrictiva de la limitación prevista en el artículo 23, puesta en relación con las funciones que tiene atribuidas el Parlamento, y el carácter preferente del derecho de acceso en este ámbito, no permite descartar que pueda haber casos en que la información que se solicite esté relacionada con actuaciones de cargos o empleados públicos en ejercicio de sus funciones, y que sea imprescindible para que los diputados o diputadas puedan desempeñar su función de control de la actuación de gobierno. Pensemos, por ejemplo, que incluso en el caso de informaciones que hayan sido declaradas o reservadas, el artículo 11 de la RPC permite el acceso, con determinadas condiciones, a los representantes de los grupos parlamentarios. Limitar de forma absoluta el acceso de los diputados o diputadas a la información a que se refieren los artículos 15.1 LT y 23 LTC podría impedir el ejercicio de la función específica de control de la actuación del Gobierno que el EAC atribuye al Parlamento, vaciando de contenido el derecho ciudadano de participación en los asuntos públicos a través de sus representantes, lo que podría resultar injustificado.*

*Habrà que tener presente que desde la perspectiva de la normativa de protección de datos, la limitación del artículo 23 LTC (y 15.1 LT) no permitiría un acceso generalizado a la información de los ciudadanos a la que se refiere este artículo, todo y que no se puede descartar el acceso de los*



*diputados o diputadas a determinada información a la que se refieren estos artículos, siempre con criterios restrictivos, en particular cuando se refiera a los cargos públicos que están sometidos al control del Parlamento, que pueda resultar imprescindible para el ejercicio de las funciones atribuidas al Parlamento .”*

En consecuencia, ante una petición de acceso por parte de los diputados, en las dependencias de la ENTIDAD, a información sobre procedimientos que podrían haber derivado en actuaciones judiciales de naturaleza penal o en eventuales procedimientos sancionadores o disciplinarios instruidos por las administraciones competentes, dado que la información contendría categorías de datos protegidas por la normativa de transparencia, habría que limitar el acceso a esta información salvo que del análisis del caso concreto -dado el carácter preferente del derecho de acceso de los diputados-, la información a la que se quisiera acceder se pueda considerar imprescindible para desempeñar su función de control.

Hay que tener en cuenta que la información que pueden incluir este tipo de expedientes puede tener fuertes implicaciones para la vida de las personas afectadas. Aparte de la naturaleza de este tipo de información, y las consecuencias que puede tener su divulgación desde el punto de vista de la vida privada o de la imagen social y profesional de las personas afectadas, es necesario tener en cuenta, además que se trata de información que en esta fase puede no estar suficientemente contrastada (en esta fase todavía no se ha tramitado el procedimiento judicial o administrativo para exigir responsabilidades) y también es posible que se estén llevando a cabo o deban llevar a cabo investigaciones por la policía judicial o por el organismo competente.

Teniendo en cuenta esto, y tal y como se desprende del artículo 7.2 RPC, en caso de que estas circunstancias lo requieran, la entrega de la información solicitada de manera anonimizada podría ser suficiente (por ejemplo puede permitir evaluar la actividad de la entidad, los tipos de expedientes, los recursos empleados, el resultado de los procedimientos, etc.) debería optar por esta posibilidad.

A los efectos de proceder a la anonimización de la información, es necesario indicar que, para que ésta pueda considerarse suficiente, en los términos de la legislación de protección de datos, es necesario garantizar que la información que se facilite no pueda relacionarse con una persona física identificada o identificable. Así, la anonimización requeriría la eliminación de toda la información que pueda permitir la identificación de la persona o personas afectadas, teniendo en cuenta no sólo la información que conste en el documento sino los datos que pueden obtenerse por otras vías, valorando objetivamente si existe o no un riesgo real de reidentificar a las personas afectadas sin hacer esfuerzos desproporcionados.

Existe también la posibilidad de facilitar la información previa sudonimización de los datos, que en términos del artículo 4.5 del RGPD, consiste en tratar los datos personales de forma que la información a la que se tenga acceso ya no pueda atribuirse al titular de los datos sin utilizar información adicional, siempre que esta información adicional conste por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable.

Si con información anonimizada o seudonimizada no es suficiente para poder llevar a cabo la actividad de control, porque es necesario identificar a las personas concretas afectadas (por ejemplo porque los diputados solicitantes necesitan identificar a las personas con cargos públicos bajo su ámbito de control que hayan sido investigadas por la entidad), es necesario tener en cuenta la posibilidad de acceso parcial, también prevista por el artículo 7.2 RPC. Así, no se puede descartar que, en función de las

circunstancias, pueda estar justificado identificar a las personas afectadas revelando determinados datos respecto a procedimientos concluidos, como el resultado del procedimiento instruido por la entidad, pero en cambio no parece a priori justificado un acceso generalizado a toda la información que pueda constar en los expedientes instruidos .

## V

En la documentación solicitada, además de datos especialmente protegidos, también es previsible que conste otra información personal. Respecto a la misma será necesario aplicar lo que establece el artículo 24 de la LTC:

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

*2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse 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.*

*3. Las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran sólo a datos personales del solicitante deben resolverse de acuerdo con la regulación del derecho de acceso que establece la legislación de protección de datos de carácter personal.”*

De acuerdo con el artículo 24.1 de la LTC 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.

En este supuesto se incluirían los datos identificativos (nombre y apellidos y cargo) de los empleados públicos que aparecen identificados por haber intervenido en ejercicio de sus funciones en las actuaciones objeto de investigación así como del propio personal de la entidad que ha intervenido en las investigaciones. En principio, no debe existir desde la perspectiva de la normativa de protección de datos ningún impedimento al permitir el acceso a dicha información, salvo que la situación personal de alguna de estas personas pueda justificar su limitación.

Fuera de estos supuestos, el artículo 24.2 establece que puede darse acceso a la información previa ponderación razonada entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de las personas afectadas. Se trata, en definitiva, de ver en cada caso cuál es la información personal que resulta afectada, aplicando las pautas y criterios previstos en la legislación de transparencia y los principios y garantías previstas en la normativa de protección de datos. Todo esto teniendo presente que el derecho de acceso a la información de los diputados o diputadas, como se ha expuesto, se inserta dentro de las funciones parlamentarias, singularmente dentro de las funciones de impulso y control del Gobierno y de la administración. Esta función de control parlamentario constituye una función esencial, reconocida en la CE y el Estatuto de Autonomía y está íntimamente relacionada con el sistema parlamentario de gobierno y con el sistema democrático de control de las actividades de los poderes públicos por parte de los miembros electos como a representantes de los ciudadanos.

Finalmente, en este análisis y ponderación habrá que aplicar también, entre otros, el principio de minimización de los datos (artículo 5.1 d) RGPD) que exige que los datos sometidos a tratamiento sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con las finalidades para las que son tratadas.

En definitiva, la vista del expediente por parte de los diputados debe efectuarse de forma que sólo se dé acceso a aquella información que, en el análisis de cada caso concreto de acuerdo con los criterios expuestos resulte necesaria para ejercer esta función de control (así, por ejemplo, a todos los efectos se pueden considerar datos innecesarios para la finalidad para la cual son tratados el número de DNI, la dirección postal o electrónica, el número de teléfono, etc. de las personas que puedan constar en la información solicitada).

Estas consideraciones serían aplicables tanto en el acceso directo a los expedientes (pregunta primera de la consulta), como en la obtención de copias (pregunta tercera).

## VI

La segunda cuestión planteada por la entidad hace referencia a la protección de la identidad de la persona "alertadora". La entidad considera *"que estos datos personales deberían gozar de una protección especial de acuerdo con los principios establecidos por la Directiva UE 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión y nuestras normas de actuación y de régimen interior, sobre todo dado que entendemos que el acceso a la denuncia no parecería necesario para satisfacer la finalidad del derecho de acceso;"*

Respecto a la protección de la identidad de las personas "alertadoras" o personas que ponen en conocimiento de la entidad los hechos que pueden dar lugar al inicio de sus actuaciones, es necesario tener en consideración lo que establece el artículo 16.3 de la Ley 14/2008 según el cual:

*"3. Cualquier persona puede dirigirse a la Oficina Antifraude para comunicar presuntos actos de corrupción, prácticas fraudulentas o conductas ilegales que afecten a los intereses generales o la gestión de los fondos públicos. En este caso, debe acusarse recepción del escrito o la comunicación recibidos. **La persona informante puede solicitar que se guarde la confidencialidad sobre la***

***su identidad, y el personal de la Oficina Antifrau está obligado a mantenerla, salvo en el caso de que reciba un requerimiento judicial.”***

Este precepto obliga a la entidad a mantener la confidencialidad de la persona denunciante, si así lo manifiesta ésta, salvo en los casos en que exista un requerimiento judicial.

Fuera de estos supuestos, cuando no exista una manifestación expresa sobre la voluntad de la persona informante respecto al acceso a su identidad, a fin de determinar la procedencia de facilitar el acceso a su identidad se considera procedente darle traslado de la petición de acceso, poniendo en su conocimiento la posibilidad que tiene de acuerdo con el artículo 16.3 de la Ley 14/2008 de manifestar su interés en que se mantenga la confidencialidad de su identidad. Si la persona muestra su oposición al acceso, éste debería ser limitado al amparo de la citada norma específica.

En la consulta se hace referencia a la protección especial del denunciante por aplicación de los principios recogidos en la Directiva UE 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

Respecto a esta cuestión habrá que estar a lo que establezca la normativa de transposición de la mencionada Directiva, que entró en vigor el 16 de diciembre de 2019, -a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea- pero que no ha sido transpuesta a nuestro ordenamiento interno.

Hay que tener en consideración que el legislador todavía está dentro del plazo para su transposición (de acuerdo con su artículo 26, los Estados miembros disponen hasta el 17 de diciembre de 2021 para poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la misma, y hasta el 17 de diciembre de 2023 para poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la obligación de establecer canales de denuncia interna respecto de las entidades jurídica del sector privado que tengan de 50 a 249 trabajadores).

Es necesario recordar que la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea respecto a la aplicabilidad directa o efecto directo de las directivas comunitarias requiere que, además de haber transcurrido el plazo de transposición sin que se haya producido o que se haya hecho incorrectamente dicha transposición, sus disposiciones sean claras y precisas, es decir, debe contener un derecho u obligación efectivamente imperativa y, además, la norma debe ser completa y jurídicamente perfecta, es decir no debe necesitar ninguna medida complementaria para su aplicación y, en caso de necesitarla las autoridades nacionales deben tener ningún poder discrecional de apreciación. Por tanto, hay que descartar una aplicación de dicha directiva al caso que nos ocupa.

En este sentido se pronuncia la reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 4 de junio de 2020 (Sentencia núm. 198/2020) que respecto a un recurso sobre la limitación de acceso de los parlamentarios autonómicos a documentos o expedientes que obran en organismos no dependientes del ejecutivo, como es el caso en la comunidad valenciana de la Agencia Valenciana Antifraude, y, en concreto, respecto de la aplicación de la Directiva 21019/1937 en cuanto a la confidencialidad del denunciante, ha puesto de manifiesto lo siguiente:

I

(...)

*Ya en sede jurisdiccional ex novo la demandada invoca la protección de la confidencialidad del denunciante; alegato que también aparece en las conclusiones del Fiscal, con base en el artículo 16 de la Directiva (UE) 2019/1937 infracciones del Derecho de la Unión.*

*(...)*

*Es así que no ha vencido el plazo para llevar a efecto la transposición por parte de los distintos poderes normativos ( Las Cortes, en nuestro caso) y teniendo en cuenta que, con independencia de la vis expansiva que pueda alcanzar en el futuro como sugiere cierta doctrina científica, el ámbito de aplicación de la Directiva está limitado a infracciones que afectan a políticas comunes o al Derecho de la Unión Europea en determinados ámbitos, quedando lejos de normar situaciones como la del caso de autos, dados los ámbitos material y personal de aplicación artículos 2 y 4. (FD octavo)”*

Por tanto, la mencionada Directiva, no constituye una norma aplicable al caso que nos ocupa, mientras no sea transpuesta, o no pueda tener, en algunas de sus previsiones, efecto directo.

Ahora bien, es necesario tener en consideración que el artículo 24 de la Ley 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), regula los sistemas de información de denuncias internas en los términos siguientes:

*1. Será lícita la creación y mantenimiento de sistemas de información a través de los cuales pueda ponerse en conocimiento de una entidad de Derecho privado, incluso anónimamente, la comisión en el seno de la misma o en la actuación de terceros que contraten con ella, de actos o conductas que pudieran resultar contrarios a la normativa general o sectorial que le fuera de aplicación. Los empleados y terceros deberán ser informados sobre la existencia de estos sistemas de información.*

*2. El acceso a las datos contenidas en estos sistemas quedará limitado exclusivamente a quienes, incardinados o no en el seno de la entidad, desarrollen las funciones de control interno y de cumplimiento, oa los encargados del tratamiento que eventualmente se designen a tal efecto. No obstante, será lícito su acceso por otras personas, o incluso su comunicación a terceros, cuando resulte necesario para la adopción de medidas disciplinarias o para la tramitación de los procedimientos judiciales que, en su caso, procedan.*

*Sin perjuicio de la notificación a la autoridad competente de hechos constitutivos de ilícito penal o administrativo, sólo cuando pudiera proceder la adopción de medidas disciplinarias contra un trabajador, dicho acceso se permitirá al personal con funciones de gestión y control de recursos humanos.*

*3. Deberán adoptarse las medidas necesarias para preservar la identidad y garantizar la confidencialidad de los datos correspondiente a las personas afectadas por la información suministrada, especialmente la de la persona que hubiera puesto los hechos en conocimiento de la entidad, en caso de que se hubiera identificación.*

*4. Los datos de quien formule la comunicación y de los empleados y terceros deberán conservarse en el sistema de denuncias únicamente durante el tiempo imprescindible para decidir sobre la procedencia de iniciar una investigación sobre los hechos denunciados.*

*En todo caso, transcurridos tres meses desde la introducción de las datos, deberá procederse a supresión del sistema de denuncias, salvo que la finalidad de la conservación sea dejar evidencia del funcionamiento del modelo de prevención de la comisión de delitos por la persona jurídica. Las denuncias a las que no se haya dado curso sólo podrán constar de forma anonimizada, sino que sea de aplicación la obligación de bloqueo prevista en el artículo 32 de esta ley orgánica.*

*Transcurrido el plazo mencionado en el párrafo anterior, los datos podrán seguir siendo tratadas, por el órgano al que corresponda, conforme al apartado 2 de este artículo, la investigación de los hechos denunciados, no conservándose en el propio sistema de información de denuncias internas.*

*5. Los principios de los apartados anteriores serán de aplicación a los sistemas de denuncias internas que pudieran crearse en las Administraciones Públicas.*

Se podría dar el caso de que, entre las actuaciones de investigación de la Oficina a las que han solicitado acceder diputados y diputadas del Parlamento de Cataluña, las hubiera que tuvieran su origen en denuncias internas presentadas en alguno de los organismos de su ámbito de actuación a través de un sistema de denuncias internas regulado en el artículo 24 LOPDGDD.

En estos casos el organismo receptor de la denuncia interna que optara por solicitar la intervención de la entidad -con carácter previo a otras actuaciones jurisdiccionales o disciplinarias-, vendría obligado, por aplicación del apartado tercero del artículo 24 LOPDDD, en preservar la identidad y garantizar la confidencialidad de la persona denunciante (artículo 24.3 LOPGDD). En cualquier caso, si de resultados de las actuaciones de investigación la entidad pudiera haber llegado al conocimiento de la identidad de la persona denunciante, la obligación de preservar la identidad del denunciante prevista en la LOPDDDD se haría extensiva también a las actuaciones de la entidad, que debería tomar las medidas oportunas para garantizarla frente al acceso de los diputados o diputadas (ya sea presencial o mediante el envío de copia) a estas actuaciones de investigación de la entidad.

## **Conclusiones**

Las diputadas y diputados del Parlamento pueden ejercer el derecho de acceso a la información en poder de la entidad en virtud del derecho que les reconoce el RPC, ya sea mediante la copia de documentos solicitados, o la consulta directa de la información en las dependencias de la Administración con la asistencia de hasta dos asesores acreditados por la Secretaría General del Parlamento. A pesar del carácter preferente de este derecho, serán de aplicación los límites previstos en la normativa que regula el derecho de acceso a la información pública.

Cuando la información contenga datos relativos a infracciones o sanciones penales o administrativas (u otros datos previstos en el artículo 23 LTC), en principio es necesario limitar el acceso a esta información. Cuando sea imprescindible identificar a las personas afectadas, respecto a los procedimientos concluidos se puede entregar información sobre el resultado de los procedimientos tramitados por la entidad, pero evitar el acceso a todo el expediente.

En cuanto al resto de información, se puede dar acceso, aunque en virtud del principio de minimización es necesario excluir aquellos datos que resulten innecesarios para la función de control que llevan a cabo las diputadas y diputados, de acuerdo con lo que se expone en el Fundamento Jurídico V.

La identificación de la persona denunciante o que pone en conocimiento de la entidad los hechos que originan sus actuaciones debe ser preservada si así lo manifiesta, ya sea en la denuncia o bien con posterioridad en el trámite de audiencia que se le otorgue , salvo que exista un requerimiento judicial.

Barcelona, 17 de diciembre de 2020

Traducción Automática