

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament relativa a la sol·licitud d'accés a la informació pública formulada per una persona en relació amb el nombre total d'expedients disciplinaris del personal municipal corresponents a l'any 2022

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una consulta formulada per un Ajuntament en relació amb la sol·licitud d'accés a la informació pública formulada per una persona a la qual li interessa conèixer la següent informació:

“nombre total d'expedients disciplinaris a personal municipal, oberts l'any 2022. Demanaria que preferentment sigui en un full de càlcul o equivalent o, en tot cas, en format reutilitzable”

Afegeix la consulta que aquesta persona no forma part de la plantilla de l'Ajuntament, ni és representant sindical, i tampoc ostenta la condició de part interessada en cap dels procediments disciplinaris afectats per la sol·licitud.

En particular, l'Ajuntament tramet la consulta a aquesta Autoritat “[...] per tal de poder obtenir una valoració del dret d'accés a la informació sol·licitada [...]”.

Analitzada la petició, que no s'acompanya de més informació, vista la normativa vigent aplicable i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

L'Ajuntament exposa en la consulta formulada que ha rebut una sol·licitud d'accés a la informació pública en la qual se sol·licita conèixer el *“nombre total d'expedients disciplinaris a personal municipal, oberts a l'any 2022”*. L'Ajuntament demana que aquesta Autoritat emeti un dictamen en el qual es valori, segons es desprèn dels termes de la consulta, la possibilitat de poder facilitar o no aquesta informació.

Abans de l'anàlisi de la qüestió de fons, cal fer avinent que el present dictamen s'emet sobre la base de la informació que ha facilitat l'Ajuntament amb la seva consulta, a la qual s'ha fet referència en els antecedents, sense que s'hagi tramès una còpia de la sol·licitud d'accés rebuda.

Ahora, cal advertir que dels termes de la consulta formulada no queda clar quin és l'abast de la sol·licitud d'accés que ha formulat la persona sol·licitant. Per una banda, pot semblar que la persona sol·licitant només pretén conèixer el nombre total d'expedients disciplinaris incoats per l'Ajuntament en l'any 2022, però, per altra banda, s'adverteix que sol·licita que

aquesta informació sigui facilitada en un full de càlcul o equivalent o, en tot cas, en format reutilitzable. Això fa qüestionar si la persona sol·licitant pretén obtenir determinada informació que va més enllà del nombre total d'expedients disciplinaris.

Per aquests motius, a continuació s'analitzarà la possibilitat d'accés des d'ambdues perspectives, és a dir, tant si el que interessa a la persona sol·licitant és conèixer només el nombre total d'expedients disciplinaris incoats per l'Ajuntament en l'any 2022, o bé també pretén obtenir altra informació relativa als expedients.

Un cop situada la consulta formulada, en qualsevol cas, cal tenir en compte que el Reglament (UE) 2016/679 del Parlament i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades), d'ara endavant RGPD, preveu que les seves disposicions són d'aplicació als tractaments que es duguin a terme sobre qualsevol informació *“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”* (arts. 2.1 i 4.1).

Sobre la base del que acabem d'exposar, en el cas que la persona sol·licitant únicament sol·liciti conèixer el nombre d'expedients disciplinaris incoats per l'Ajuntament l'any 2022 no sembla que hagi d'afectar dades personals i, en conseqüència, la normativa de protecció de dades no impediria l'accés a la persona sol·licitant a aquesta informació.

III

Diferent anàlisi requereix el cas que la persona sol·licitant no només tingui interès a conèixer el nombre total d'expedients disciplinaris incoats per l'Ajuntament l'any 2022 sinó que a més sol·liciti informació relativa al seu contingut. Val a dir que en la mesura que, d'acord amb la informació traslladada, la persona sol·licitant ha demanat que la informació sigui facilitada en un full de càlcul o equivalent, es descarta de l'anàlisi el seu interès a accedir als expedients sencers.

Doncs bé, en aquest cas, cal partir de la base que la normativa de protecció de dades, d'acord amb el que preveu l'article 5.1.a) de l'RGPD, estableix que qualsevol tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat i, en aquest sentit, l'RGPD estableix la necessitat de concórrer en alguna de les bases jurídiques de l'article 6.1, entre les quals l'apartat c) preveu el supòsit que el tractament *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”*.

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en aquestes bases jurídiques de l'article 6.1. c) i e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

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”*.

L'accés públic a documents en poder de les autoritats públiques o organismes públics es regula al nostre ordenament jurídic a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (d'ara endavant, LTC), la qual reconeix a les persones el dret d'accés a la informació pública, entenent-se com a tal *“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”* (article 2.b) i 18 LTC). En termes similars es pronuncia la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LT), en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

En el cas que ens ocupa, d'acord amb el que s'ha exposat, és possible que la persona sol·licitant estigui interessada en accedir a determinada informació relativa als expedients disciplinaris incoats per l'Ajuntament en l'any 2022. Aquesta informació ha de ser considerada pública als efectes de l'article 2.b) de l'LTC, i sotmesa al dret d'accés (article 18 de l'LTC), en ser documentació al seu poder a conseqüència de la seva activitat, i des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades, cal analitzar la possibilitat de l'accés des del punt de vista dels límits dels articles 23 i 24 de l'LTC.

IV

D'entrada, cal fer avinent que es desconeix, si escau, a quina informació pretén accedir la persona sol·licitant que excedeixi del nombre total d'expedients disciplinaris incoats per l'Ajuntament l'any 2022.

No obstant això, des d'una perspectiva de les categories de persones afectades, és evident que podria estar afectada per la sol·licitud d'accés la informació relativa a les persones responsables (o presumptes responsables) dels fets investigats i la dels empleats públics que han intervingut en l'exercici de les seves funcions en la tramitació dels diferents expedients. A més, tampoc es pot descartar que hi pugui estar afectada la informació relativa a les persones denunciants i dels testimonis.

Quant a la informació relativa a les persones responsables, o presumptament responsables, cal tenir en compte que aquesta informació afecta categories de dades especialment protegides a què fa referència l'article 23 de l'LTC i, en especial, dades relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives, amb independència que també hi puguin haver afectades d'altres, com ara les relatives a la salut.

D'acord amb el que s'analitza a continuació, la informació relativa a les infraccions disciplinàries ha de ser considerada relativa a la comissió d'infraccions penals o administratives respecte de la qual l'article 23 de l'LTC estableix la denegació a l'accés,

llevat en el cas de l'amonestació pública a l'infractor, o bé es disposi del consentiment exprés de l'afectat.

En relació amb això, cal tenir en compte que l'Administració Pública està dotada per l'ordenament jurídic de potestats administratives entre les quals hi ha la potestat sancionadora o *ius puniendi*, és a dir, la competència d'imposar determinades sancions quan s'ha produït una infracció administrativa (art. 25.1 de la Constitució Espanyola).

Cal fer referència a la sentència del Tribunal Constitucional 66/1984, de 6 juny (i, abans, la STC 2/1981, o la 81/1983), la qual distingeix entre dues categories de sancions administratives: les que protegeixen l'ordre general i les que persegueixen l'autoprotecció de l'aparell administratiu i que són fruit d'una relació especial de subjecció, entre les quals inclou les de caràcter disciplinari.

Si bé la distinció en algun punt és imprecisa, el Tribunal Constitucional ha anat precisant criteris materials que faciliten aquesta diferenciació. Així, ha considerat que les relacions de subjecció especial són situacions a partir les quals el ciutadà s'integra en una institució preexistent que projecta la seva autoritat sobre aquest, al marge de la seva condició comuna de ciutadà, i el fet d'adquirir un estatus específic d'individu subjecte a un poder públic que no és comú a tots els ciutadans, així com que aquesta relació s'ha d'inserir en l'organització de serveis públics (SSTC 2/1987, 42/1985, 50/2003 i 81/2009).

La potestat sancionadora que protegeix l'ordre general pot afectar diverses esferes de la vida (com ara, l'ordre públic, trànsit, urbanisme, etc.), i tots els ciutadans en poden ser subjectes actius. D'acord amb la sentència del Tribunal Constitucional esmentada, aquestes sancions són *"[...] próximas a las punitivas y reclamadoras, en línea de principios, de garantías que, teniendo su inicial campo de aplicación en el punitivo, son extensibles al sancionador [...]"*.

Pel que fa a les sancions administratives fruit d'una relació especial, com seria el cas de les disciplinàries, l'Administració únicament sembla perseguir la seva pròpia protecció com a organització o institució, respecte de qui es relaciona directament amb aquesta. D'acord amb la STC 66/1984, aquestes sancions són *"[...] establecidas para los casos de transgresión de las obligaciones comprendidas en la reglamentación aplicable al caso y asumidas voluntariamente [...], sanciones que, en ejercicio de una potestad inserta en el cuadro que hemos tratado, corresponden a la actuación de la Administración dentro del marco legal establecido al efecto y con sometimiento a los fines que las justifican y que, dentro de la consagración de la plenitud de sometimiento de la Administración al control jurisdiccional en los términos definidos hoy en el artículo 106 de la Constitución, garantizan la protección jurisdiccional del hipotético transgresor"*.

En el cas dels expedients disciplinaris en matèria de personal de les administracions públiques, cal tenir en consideració que els expedients disciplinaris respecte dels seus treballadors tramitats per les administracions públiques formen part de la seva potestat sancionadora, en aquest cas respecte dels seus treballadors propis, per la comissió d'infraccions administratives disciplinàries. Tal com es desprèn de l'article 94 de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), aprovat pel Reial Decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, i com ha reconegut la jurisprudència (entre d'altres STS de 3 de juliol de 2012, FJ 6) els procediments disciplinaris s'han d'ajustar, amb alguna matisació, als principis generals del dret administratiu sancionador.

Així, doncs, sembla clar que ens trobem davant l'exercici d'una potestat administrativa en exercici d'una funció pública que s'ha de subjectar als principis del *ius puniendi* de l'administració, i a la qual cal aplicar les mateixes garanties per les persones afectades. Essent així, no semblaria justificat privar les persones sancionades en virtut d'un règim disciplinari que forma part d'una funció pública de les previsions de l'article 23 LTC.

Però a més, si s'analitza dels del punt de vista de la incidència que la divulgació d'aquest tipus d'informació pot tenir per a la vida privada de les persones afectades, tampoc sembla que hi hagi motius per fer una distinció que porti a l'exclusió de les sancions disciplinàries del que estableix l'article 23 LTC.

Cal tenir en compte que les categories de dades que es van incloure en l'article 15.1 LT i a l'article 23 LTC, portava causa de les dades que es preveien com a especialment protegides a l'article 7 de la Llei Orgànica 15/1999, de 3 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), el qual incloïa dins de la categoria de dades especialment protegides les dades relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives (7.5), que atorgava una protecció especial a les infraccions administratives. I el cert és que els motius que portaven a atorgar a les sancions administratives una especial protecció resulten plenament aplicables a les infraccions disciplinàries.

Així, tot i que és evident la manca de precisió d'aquest aspecte de l'article 23, la seva redacció obeïa precisament a la reproducció de l'article 7.5 de l'LOPD, respecte del qual aquesta Autoritat ha vingut considerant de manera sistemàtica que inclou també les infraccions disciplinàries (dictàmens i informes CNS 45/2015, CNS 14/2018, IAI 47/2017, IAI 30/2021 o IAI 69/2021, entre d'altres).

És obvi, que la divulgació d'infraccions administratives pot revelar informació sobre la conducta d'una persona, o millor, sobre aspectes de la seva conducta que han donat lloc a una reprovació. En determinats casos, és l'ordenament jurídic el que preveu la divulgació de les sancions imposades (cas de les sancions consistents en amonestació pública o altres casos en els quals es preveu la publicació de la sanció). Però fora d'aquests casos, cal tenir en compte que la divulgació d'aquest tipus d'informació pot comportar una ingerència significativa en el dret a la protecció de dades pel que fa a la seva imatge pública i, especialment, pels riscos de discriminació o d'estigmatització que pot tenir en diferents àmbits (social, professional, laboral, o fins i tot familiar). Totes aquestes consideracions són plenament aplicables a les sancions disciplinàries, fins i tot, atesa la seva naturalesa, amb més motiu que altres sancions administratives la divulgació de les quals pot tenir una menor ingerència.

Per tant, cal considerar incloses les infraccions i sancions disciplinàries dins de l'àmbit de protecció de l'article 23 LTC.

Per altra banda, cal tenir en compte que actualment les previsions referents al tractament de dades relatives a infraccions i sancions administratives es troba a l'article 27 de l'LOPDGDD, en haver estat derogada l'LOPD d'acord amb els termes que disposa la disposició derogatòria única de l'LOPDGDD.

L'article 27.1 de l'LOPDGDD disposa, en relació amb l'article 86 de l'RGPD (tractament i accés del públic a documents oficials), que el tractament de les dades relatives a les

infraccions i sancions administratives requereix que el responsable sigui l'òrgan competent per a la instrucció del procediment sancionador, per a la declaració de les infraccions o la imposició de sancions, i que el tractament es limiti a les dades estrictament necessàries per a la finalitat perseguida per aquest.

És evident que el ciutadà que exerceix el dret d'accés a la informació pública no és un responsable competent en el sentit de l'article 27.1 de l'LOPDGDD. En aquests casos, l'apartat segon d'aquest article disposa que el tractament ha de comptar amb el consentiment de l'afectat o estar autoritzat per una norma amb rang de llei, la qual ha de regular les garanties addicionals pels drets i llibertats dels afectats. És a dir, aquest apartat preveu dos supòsits que habiliten el tractament:

- a) El consentiment de l'afectat, o bé
- b) Que el tractament estigui autoritzat per una norma amb rang de llei, que a més reguli les garanties addicionals pels drets i llibertats dels afectats.

En conclusió, amb independència que l'article 23 de l'LTC no contingui una referència expressa a les infraccions i sancions disciplinàries, a partir de la normativa de protecció de dades, s'han de considerar incloses en la referència a les infraccions i sancions administratives inclosa en aquest article.

I, en relació amb això, la sol·licitud d'accés a informació que afecti categories especialment protegides de l'article 23 de l'LTC, ha de ser denegada llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud d'accés o es donin les circumstàncies a què fa referència l'article 15.1 de l'LT.

V

Quant a l'accés a les dades dels empleats públics, les quals estiguin afectades per la sol·licitud d'accés amb motiu de l'exercici de les seves funcions, s'ha d'analitzar des del punt de vista del que preveu l'article 24.1 de l'LTC, és a dir, *"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"*.

A aquest efecte, cal tenir en compte l'article 70.2 i .3 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (RLTC) el qual preveu el següent:

"2. Als efectes del que preveu l'article 24.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, són dades personals merament identificatives les consistents en el nom i cognoms, el càrrec o lloc ocupat, cos i escala, les funcions desenvolupades i el telèfon i les adreces, postal i electrònica, de contacte professional, referides al personal al servei de les administracions públiques, alts càrrecs i personal directiu del sector públic de les administracions públiques."

En els casos en els quals la publicació o l'accés a un document administratiu requereixi la identificació de l'autor, s'han d'eliminar, especialment, les dades de localització, el número del document nacional d'identitat o document equivalent i la signatura manuscrita. Si la

signatura és electrònica, s'ha de publicar el document signat electrònicament de manera que no es pugui accedir a les propietats del certificat electrònic emprat per a la signatura.

Les dades de localització s'han de suprimir en el cas que no es tracti de les dades merament identificatives de l'autor en la seva condició de càrrec o personal al servei de les administracions públiques.

3. En el cas de membres de les forces i cossos de seguretat o d'altres col·lectius que per motius de seguretat requereixin una protecció especial, la seva identificació amb noms i cognoms ha de ser substituïda per la publicació d'un codi o número identificatiu professional.”

Així, quant a l'accés a les dades merament identificatives (nom i cognoms i càrrec) dels empleats públics que han intervingut en exercici de les seves funcions en el marc de les actuacions en els expedients disciplinaris, o bé, dades identificatives dels empleats públics que haguessin intervingut en els diferents procediments que s'investiguen, sempre que les seves actuacions no estiguin relacionades directament amb les suposades conductes irregulars que s'investiguen, l'accés de la persona sol·licitant a aquestes dades s'ha d'estimar sobre la base de l'article 24.1 de l'LTC, llevat que concorri alguna circumstància excepcional en la persona afectada (per exemple, trobar-se en una situació d'especial vulnerabilitat).

Però, a més de les dades dels empleats públics a què ens acabem de referir, entre la informació sol·licitada també hi podria estar afectada la relativa a les persones denunciants davant l'Ajuntament, si escau. En aquest cas, l'anàlisi de la possibilitat d'accés s'ha de dur a terme cas a cas, és a dir, per cada expedient, sobre la base del que preveu l'article 24.2 de l'LTC, pel qual:

“Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:

a) El temps transcorregut.

b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.

c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.

d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.”

D'acord amb el que s'ha exposat més amunt, aquesta Autoritat no disposa de més informació que la que s'ha transmès amb la consulta formulada per part de l'Ajuntament. En aquest sentit, sembla que la persona sol·licitant no forma part de la plantilla de l'Ajuntament, ni és representant sindical, i tampoc ostenta la condició de part interessada en cap dels procediments disciplinaris afectats per la sol·licitud, aquests són elements que podrien determinar el règim d'accés a la informació sol·licitada i, que si concorren, cal tenir en compte els règims específics d'accés de la normativa, com ara la relativa a la llibertat

sindical, la laboral o la normativa reguladora del procediment administratiu comú, segons sigui en cada cas.

Sens perjudici d'això, cal fer referència al fet que en la ponderació a què fa referència l'article 24.2 de l'LTC, la finalitat de la sol·licitud d'accés és un dels elements que es poden tenir en compte per dur a terme la ponderació. Si bé l'article 18.2 de l'LTC disposa que l'exercici del dret d'accés no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, i no resta subjecte a motivació ni requereix la invocació de cap norma, conèixer la motivació per la qual la persona sol·licitant desitja obtenir la informació pot ser un element rellevant a tenir en compte en la ponderació.

En el cas plantejat, l'Ajuntament no ha fet constar si la persona sol·licitant ha adduït cap motivació en la seva sol·licitud d'accés. Així, en defecte d'aquesta informació, cal dur a terme l'anàlisi des de la perspectiva de la finalitat general de la normativa de transparència, és a dir, tenint en consideració que la finalitat de la normativa és la possibilitat d'oferir eines a la ciutadania per al control de l'actuació dels poders públics.

En relació amb aquesta qüestió, a priori, no sembla que des de la perspectiva d'aquesta finalitat hi concorri un especial interès públic en la divulgació de la identitat o informació relativa a les persones denunciants als efectes de poder fiscalitzar i controlar l'actuació de l'ens públic. Per aquest motiu, no sembla que sigui necessari l'accés a aquesta informació.

I, sobre la base del principi de minimització de dades (art. 5.1.c) de l'RGPD), a partir el qual les dades personals que es facilitin han de ser les adequades, pertinents i limitades a allò que sigui necessari per a la finalitat pretesa, aquest també impediria l'accés a la dita informació.

I, amb caràcter general, a aquesta mateixa conclusió s'arribaria respecte de la possibilitat d'accés, si escau, a la informació relativa als testimonis que puguin constar en la informació o documentació a la qual es pretén accedir.

Conclusió

Sobre la base de la informació que l'Ajuntament ha facilitat a la consulta, la normativa de protecció de dades no impediria l'accés al nombre d'expedients disciplinaris incoats l'any 2022.

Ara bé, en el cas que la persona sol·licitant estigui interessada en accedir a altra informació que excedeixi del nombre d'expedients disciplinaris incoats, l'Ajuntament ha d'analitzar la possibilitat d'accés segons les categories de dades personals afectades, prenent en consideració els fonaments que han estat exposats.

Barcelona, 6 de juliol de 2023