

## **Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació contra la denegació per part d'un Ajuntament a la sol·licitud d'accés a expedients disciplinaris de la policia local**

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 una reclamació presentada en relació amb la denegació per part d'un Ajuntament a la sol·licitud d'accés a expedients disciplinaris de la policia local.

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 el següent informe:

### **Antecedents**

1. En data 23 de febrer de 2023, una persona presenta una sol·licitud davant un Ajuntament en la qual sol·licita *“una còpia de tots els expedients disciplinaris i procediments d'informació reservada a membres del cos de la Guàrdia Urbana [...] que s'hagin resolt els anys 2020, 2021 i 2022”*.
2. En data 1 de març de 2023, l'Ajuntament resol denegar la sol·licitud d'accés, en definitiva, en considerar que afecta dades especialment protegides previstes a la normativa de transparència i la persona sol·licitant no ha acompanyat el consentiment exprés de les persones afectades.
3. En data 6 de març de 2023, la persona sol·licitant trameta una nova sol·licitud davant l'Ajuntament en la qual sol·licita *“[...] una còpia dels expedients disciplinaris i d'informació reservada que s'hagin resolt durant els anys 2020, 2021 i 2022, i la resolució d'aquests”*.

La persona sol·licitant afegeix el següent: *“Demano els expedients ja resolts i, no els que s'estiguin tramitant, de manera que no es pot argumentar que el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries. Tampoc es pot considerar que siguin dades personals especialment protegides si els expedients es lliuren anonimitzats.”*

4. En data 10 de març de 2023, l'Ajuntament resol estimar la petició d'accés:

*“PRIMER. Admetre a tràmit i estimar la petició d'accés a informació pública presentada per [...], amb el benentès que la documentació sol·licitada es lliurarà de forma anonimitzada.*

*SEGON. Instar al Departament de Recursos Humans a que, en la major brevetat possible, faciliti en format electrònic i degudament anonimitzada, la informació relativa als expedients d'informació reservada i disciplinaris de la Guàrdia Urbana, resolts els anys 2020, 21 i 22 o en cas de no disposar d'aquesta documentació ho comuniquin formalment.”*

5. En data 3 de maig de 2023, la persona sol·licitant presenta una reclamació davant la GAIP en la qual reitera els termes de la seva sol·licitud i exposa que l'Ajuntament no ha

executat la resolució de data de 10 de març per la qual va estimar l'accés a la informació sol·licitada.

6. En data 11 de maig de 2023, la GAIP tramet la reclamació a l'Ajuntament, i li demana un informe on exposi els antecedents de fet i fonamenti el seu posicionament en relació amb la reclamació, així com l'expedient complet i, si escau, que concreti les terceres persones que resultin afectades per l'accés reclamat.

7. En data 8 de juny de 2023, la GAIP sol·licita informe a aquesta Autoritat, d'acord amb el que preveu l'article 42.8 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

8. En data 12 de juny de 2023, la GAIP tramet a aquesta Autoritat el informe i l'expedient presentat per l'Ajuntament en resposta al requeriment de la GAIP de data 11 de maig de 2023. Segons es desprèn de l'expedient, aquest informe s'emet pel departament de Recursos Humans, a petició del departament de transparència, accés a la informació i bon govern de l'Ajuntament.

En particular, l'Ajuntament informa que el departament de recursos humans, en revisar la reclamació presentada davant la GAIP, considera que no es pot donar accés a la informació sol·licitada perquè conté informació relativa a la comissió d'infraccions administratives la qual no es pot facilitar encara que prèviament sigui anonimitzada, en no constar el consentiment exprés per escrit de les persones afectades.

L'Ajuntament també fonamenta la negativa a facilitar aquesta documentació en entendre que afecta a la seguretat pública, perquè *"[...] s'estarien revelant protocols policials, planificacions de serveis fonamentals per a garantir la integritat dels ciutadans, informació interna rellevant per la seguretat i la prevenció de delictes i aspectes protegits pel secret professional. La operativa de la Guardia Urbana queda reflexada diàriament en els informes, planificacions, ordres, correus electrònics, i molts altres documents en les que s'inclouen els detalls de la seva activitat, detalls que, de ser facilitats a tot aquell que la demanés, donaria informació que podria entorpir o impedir el bon funcionament de les activitats policials, tant preventives com executives [...]"*.

I, per últim, a la conclusió de l'informe, l'Ajuntament fa referència al fet que *"[...] només es podrien donar dades a nivell estadístic com són el número d'informacions reservades obertes, tancades, expedients disciplinaris iniciats, quants d'aquests són d'infraccions lleus, quants greus, etc. Tot això sense perjudici que es pugui fer la consulta a la GAIP per clarificar aquesta qüestió"*

## 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 ha de demanar 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, entesa com qualsevol informació sobre una persona física identificada o identificable, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona (art. 4.1 del Reglament 2016/679, 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, en endavant RGPD).

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

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 personals.

## II

La normativa de protecció de dades, d'acord amb el que estableixen els articles 2.1 i 4.1) de l'RGPD, s'aplica 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”*.

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”*.

D'acord amb el que preveu l'article 5.1.a), 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 (en 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 en què se sol·liciten l'accés a determinats expedients tramesos per l'Ajuntament, 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.

### III

La persona reclamant sol·licita l'accés als expedients d'informació reservada i disciplinaris de la policia local en el període de temps entre el 2020 i el 2022 que estiguin ja resolts (d'ara endavant, els expedients).

L'article 55 de la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (d'ara endavant, LPAC), estableix que amb anterioritat a l'inici del procediment, l'òrgan competent podrà obrir un període d'informació o actuacions prèvies per tal de conèixer les circumstàncies del cas concret i la conveniència o no d'iniciar el procediment.

Alhora, l'article 14.1 del Decret 179/2015, de 4 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament del procediment del règim disciplinari aplicable als cossos de Policia local de Catalunya estableix el següent:

*“14.1 Abans d’incoar un procediment disciplinari, l’òrgan competent per incoar-lo pot, amb caràcter facultatiu, iniciar diligències preliminars amb caràcter d’informació reservada, per aclarir els fets ocorreguts així com els presumptes responsables. Posteriorment, l’instructor ha d’acordar que aquesta informació s’incorpori a l’expedient disciplinari. [...]”*

És criteri jurisprudencial consolidat que la fase d’investigació prèvia a l’inici d’un procediment no constitueix pròpiament un procediment administratiu (entre d’altres, STSJM 471/2006, de 24 de maig), així com que la seva naturalesa reservada impedeix que durant la seva tramitació es pugui facilitar l’accés al seu contingut atès que el seu coneixement pot comportar un perjudici clar per al resultat de la mateixa (entre d’altres, STS 21/2018, de 15 de febrer).

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)).

Així, el dret d’accés a aquesta documentació, fins i tot en el cas que l’accés pretès fos a dades pròpies (art. 15 de l’RGPD), podria veure’s limitat mentre durin les actuacions d’investigació i sempre que es consideri que pot suposar un perjudici per a la investigació de conductes que podrien ser sancionades en via administrativa o fins i tot en via penal (limitació prevista en l’article 23.1.d) de l’RGPD). En definitiva, aquesta limitació afectaria a qualsevol persona afectada per les actuacions sigui quina sigui la posició que ocupa.

En el cas que ens ocupa, però, la persona reclamant ha especificat que només té interès a accedir als expedients ja resolts. Així, cal tenir en compte que un cop conclosa la fase d’informació reservada prèvia amb l’adopció d’una decisió, sigui amb l’arxiu de les actuacions o sigui amb l’acord d’inici d’expedient disciplinari, probablement ja no resulta d’aplicació el límit previst a l’article 21.1.b) de l’LTC i cal analitzar si concorre cap altra limitació de les establertes a l’LTC.

Sobre la base del que s’ha exposat, convé situar els límits establerts a l’LTC relatius a la protecció de les dades personals, és a dir, les previsions de l’article 23 i 24 de l’LTC.

L’article 23 de l’LTC preveu el següent:

*“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”.*

En el cas que en l’accés pretès no es vegin afectades dades personals especialment protegides a les quals fa referència l’article 23 de l’LTC, cal estar a les previsions de l’article 24 de l’LTC, el qual preveu el següent:

*“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.*

*2. 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.*

*3. Les sol·licituds d'accés a la informació pública que es refereixin només a dades personals del sol·licitant s'han de resoldre d'acord amb la regulació del dret d'accés que estableix la legislació de protecció de dades de caràcter personal”.*

A partir d'aquestes previsions, l'anàlisi d'accés a tots els expedients es durà a terme de manera global prenent en consideració les categories de persones que previsiblement poden veure's afectades, atès que es desconeix el contingut específic dels expedients afectats per la sol·licitud d'accés, i del fet que l'Ajuntament no ha facilitat informació sobre les persones afectades en el si de l'expedient de reclamació d'accés a la informació pública davant la GAIP.

En aquest sentit, és evident que la sol·licitud d'accés afecta els empleats públics les dades dels quals apareguin a la documentació sol·licitada arran de l'exercici de la seva intervenció en la tramitació de la informació prèvia i, si escau, expedients disciplinaris, així com la presumpta o presumptes persones responsables de la infracció. Alhora, és possible que en algun cas puguin veure's afectades persones denunciants i d'altres persones com ara testimonis.

## IV

D'entrada, cal fer avinent que 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, com ara, la seva intervenció en la tramitació dels expedients, 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”.*

Alhora, cal tenir en compte l'article 70.2 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:

*“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”.*

Així, quant a les dades identificatives (nom i cognoms i càrrec) dels empleats públics que han intervingut en l'exercici de les seves funcions en el marc de la tramitació dels expedients l'accés als quals se sol·licita, 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 han estat investigades, l'accés de la persona reclamant 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).

Pel que fa a l'accés a la identitat de les persones denunciants, si escau, l'anàlisi de la possibilitat d'accés s'ha de dur a terme a través de la ponderació entre l'interès públic en la divulgació d'aquesta informació i els drets d'aquestes persones en els termes de l'article 24.2 LTC.

Un dels elements per dur a terme la ponderació és la finalitat de l'accés. A tal efecte, cal tenir en compte que 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, no resta subjecte a motivació ni requereix la invocació de cap norma. Ara bé, als efectes de la ponderació, conèixer la motivació per la qual la persona reclamant desitja accedir a la informació pot ser un element rellevant a tenir en compte.

No obstant això, no consta a l'expedient tramès la finalitat per la qual la persona reclamant pretén l'accés als expedients. En conseqüència, cal analitzar la possibilitat de l'accés des de la perspectiva de la finalitat general de la normativa de transparència, és a dir, la possibilitat d'oferir eines a la ciutadania per al control de l'actuació dels poders públics. I, des del punt de vista d'aquesta finalitat, no sembla que en el cas com el plantejat concorri un especial interès públic en la divulgació de la identitat de les persones denunciants. El 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, impediria també en aquest cas l'accés a la dita informació.

En qualsevol cas, amb més motiu cal limitar l'accés a les dades especialment protegides a les quals fa referència l'article 23 de l'LTC (incloses dades sobre salut, les relatives a la ideologia, la religió, les creences o l'origen racial), llevat que es disposi del consentiment de

les persones afectades o es doni algun dels pressupòsits a que fa referència l'article 15 de l'LT.

Respecte d'altres persones que poden veure's afectades per la sol·licitud d'accés, a priori cal arribar a la mateixa conclusió, és a dir, no es desprèn de l'expedient tramès que concorri un especial interès públic en la divulgació de la identitat d'aquestes persones i, en conseqüència, cal limitar el seu accés.

## V

Quant a la informació relativa als presumptes infractors o infractors que consta a les actuacions d'investigació prèvia i, si escau, posterior incoació del procediment disciplinari, cal tenir present que aquesta Autoritat ha vingut sostenint que aquesta informació és relativa a la comissió d'infraccions penals o administratives respecte de la qual l'article 23 de l'LTC, entre altres categories de dades, 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 aquesta qüestió, la GAIP no va considerar incloses aquestes categories de dades en la resolució 1097/2021, de 16 de desembre, canviant el criteri que venia seguint en relació amb aquesta qüestió. No obstant això, aquesta Autoritat reitera el seu posicionament, que es recull, entre d'altres, a l'informe IAI 2/2022 (consultable al web de l'APDCAT [www.apdcat.cat](http://www.apdcat.cat)). En particular, en aquesta informe es va considerar el següent:

*"[...] 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 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 de 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.*

[...]

*Sembla clar, doncs, que ens trobem davant l'exercici d'una potestat administrativa en exercici d'una funció pública dels col·legis professionals, 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 a l'article 15.1 LT i a l'article 23 LTC, portava causa de les dades que es preveïen 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.*

*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, no resultaria justificat excloure de l'àmbit de protecció de l'article 23 LTC les infraccions i sancions disciplinàries. I no és obstacle per arribar a aquesta conclusió la diferent redacció amb l'article 21.1.b) de l'LTC, el qual preveu que pot ser denegat o restringit l'accés a la informació pública si conèixer-la pot arribar a perjudicar la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries, a diferència de l'article 23 de l'LTC que només fa referència a la denegació de l'accés quan contingui informació relativa a infraccions administratives, entre altres categories de dades.*

*Convé tenir en compte que ambdós preceptes donen la possibilitat de limitar l'accés a la informació pública, però sobre la base de dues perspectives diferents. Així, mentre l'article 21.1.b) de l'LTC pretén limitar l'accés amb la finalitat de no perjudicar una investigació d'una eventual infracció o l'execució d'una sanció, per garantir el propi procediment, l'article 23 de l'LTC limita l'accés sobre la base del dret a la protecció de dades de la persona afectada.*

*Més enllà d'això, tot i que és evident la manca de precisió d'aquest aspecte de l'article 23, l'explicació rau no en el fet que s'hagi volgut distingir de l'article 21.1.b), sinó en el fet que la redacció de l'article 23 obeeix 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 (informes CNS 45/2015, CNS 14/2018, IAI 47/2017, IAI 30/2021 o IAI 69/2021, entre d'altres).*

*I no només aquesta Autoritat, sinó que també els òrgans de garantia del dret d'accés a la informació pública ho han vingut interpretant en aquest sentit. Serveixin com exemple les resolucions de la GAIP dictades en els procediments de reclamació 16/2016, 249/2018, 755/2020, 47/2021, 331/2021 o 613/2021, entre d'altres, que ho havien vingut interpretant en el mateix sentit que aquesta Autoritat o les resolucions del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 0731- 2020, 0078-2021, 0942-2020 o R.0498-2020, entre d'altres.*

*Per altra banda, 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 no es pot considerar que estiguin excloses de la referència a les infraccions i sancions administratives inclosa en aquest article.”*

Per tant, sobre la base del que s'ha exposat, s'ha de denegar l'accés a la informació relativa als presumptes infractors o dels infractors que consti a les actuacions i expedients l'accés el qual se sol·licita, llevat dels casos en què la comissió de la infracció hagi comportat l'amonestació pública a la persona infractora, consti el consentiment de la persona afectada o bé hi hagi manifestament públicament aquesta informació.

Ara bé, cal tenir en compte la previsió de l'article 25.1 de l'LTC, pel qual “*Si és aplicable algun dels límits d'accés a la informació pública establerts pels articles anteriors, la denegació d'accés només afecta la part corresponent de la documentació i s'ha d'autoritzar l'accés restringit a la resta de les dades*”.

A més, per la informació que es disposa, , la persona reclamant sembla que estaria conforme en el fet que els expedients en qüestió siguin facilitats de manera anonimitzada.

A tal efecte, cal tenir en compte que l'article 70.6.a de l'RLTC defineix l'anonimització de la següent manera:

*“[...] l'eliminació de les dades personals de les persones físiques afectades que consten en la informació i qualsevol altra informació que pugui permetre identificar-les directament o indirectament sense esforços desproporcionats, sense perjudici de poder mantenir, si escau, les dades merament identificatives dels càrrecs o personal al servei de les administracions públiques que dicten o intervenen en l'acte administratiu.”*

Així, l'efecte d'anonimitzar l'expedient, cal fer avinent que, per tal que aquesta pugui considerar-se suficient, en els termes de la legislació de protecció de dades, cal garantir que la informació que es faciliti no pugui relacionar-se amb una persona física identificada o identificable. En aquest sentit, l'anonimització requeriria l'eliminació de tota la informació que pugui permetre la identificació de la persona o persones afectades, tenint en compte no només la informació que consti en els documents que el conformen sinó les dades que poden obtenir-se per altres vies, valorant objectivament si existeix o no un risc real de reidentificar les persones afectades sense fer esforços desproporcionats.

Apuntar, en atenció al context en què ens trobem en el qual se sol·licita expedients relatius a la policia local, que la dada relativa al número d'identificació professional (TIP) constitueix a tots els efectes una dada personal, atès que permet igualment la identificació de la persona,

per bé que, per a un tercer, pugui requerir un major esforç identificar-la pel seu TIP que pel seu nom i cognoms.

En el cas que ens ocupa, cal tenir present que l'Ajuntament no ha facilitat en el sí de l'expedient de reclamació d'accés a la informació pública davant la GAIP cap informació en relació amb el nombre d'expedients afectats i tampoc les persones afectades per la reclamació. Aquesta qüestió pot ser rellevant a l'efecte de valorar si l'anonimització és una mesura efectiva d'acord amb els termes a què ens hem referit.

Per això, en el cas que l'anonimització no sigui efectiva, un cop valorat objectivament si existeix o no un risc real de reidentificar les persones afectades sense fer esforços desproporcionats, la informació sol·licitada es podria facilitar aplicant analògicament la solució prevista a l'article 68.4 de l'RLTC, és a dir, *"[...] En el cas que el contingut de l'informe pugui revelar informació afectada pel límit, la necessitat de publicació de l'informe s'entén satisfeta amb la publicació d'un extracte o resum del contingut de tal manera que no permeti revelar la informació afectada pel límit."*

Per tant, si l'anonimització no fos efectiva, des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades, es pot facilitar a la persona reclamant un resum de les actuacions realitzades vetllant perquè aquest resum no contingui les dades afectades pel límit de l'article 23 de l'LTC ni qualsevol altra informació la qual, per si sola o en connexió amb altra informació a què es pugui accedir, la persona reclamant pugui acabar identificant les persones afectades.

## **Conclusió**

La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés de la persona reclamant a la informació relativa als empleats públics que haguessin intervingut en les diferents actuacions d'investigació prèvia i expedients disciplinaris tramitats entre els anys 2020 i 2022, ambdós inclosos, ja resolts, que no hagin participat en les conductes irregulars, llevat que concorri alguna circumstància excepcional.

Ara bé, d'acord amb els fonaments que han estat exposats, l'accés als expedients es pot facilitar a través del mecanisme de l'anonimització o bé, quan aquesta mesura no sigui efectiva, a través d'un resum dels expedients, de manera que en cap cas siguin identificables les persones físiques afectades (persones investigades i, si escau, denunciants o bé de testimoni).

Barcelona, 6 de juliol de 2023