

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 de vista i còpia de l'expedient incoat a conseqüència de la denúncia presentada pel mateix reclamant contra diversos treballadors públic per presumptes faltes disciplinàries

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació presentada en relació amb la denegació per part d'un Ajuntament a la sol·licitud de vista i còpia de l'expedient incoat a conseqüència de la denúncia presentada pel mateix reclamant contra diversos treballadors públic per presumptes faltes disciplinàries.

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 20 d'agost de 2021, es presenta un escrit davant un Ajuntament per part d'una persona delegada de personal funcionari i, alhora, representant d'una secció sindical, en el qual sol·licita a la incoació d'un expedient informatiu per investigar tres funcionaris de l'Ajuntament per la presumpta comissió de diverses faltes disciplinàries.
2. En data 5 de maig de 2022, la persona denunciante presenta un nou escrit davant l'Ajuntament, en aquest cas juntament amb un altre delegat del personal funcionari i, alhora, també representant de la secció sindical, en el qual sol·liciten "que l'ajuntament doni compliment a l'obligació de dictar una resolució expressa i notificar-la en tots els procediments dels expedients incoats arrel de les sol·licituds/documents registre d'entrada (R.E.) que s'han indicat en l'exposició de fets". En particular, fan referència a les denúncies i sol·licituds que s'han presentat davant l'Ajuntament.
3. En data 7 de novembre de 2022, presenten un nou escrit davant l'Ajuntament en el qual es queixen que l'Ajuntament no ha donat resposta als seus escrits de 20 d'agost de 2021 i de 5 de maig de 2022.

Sol·liciten la "vista i còpia de l'expedient incoat [...] d'acord amb l'establert a l'article 53.1 a), de la Llei 39/2015, d'1 de octubre, del procediment administratiu comú de les Administracions Públiques, a l'article 12 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, aprovada per les Corts Generals, i a l'article 18 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern [...]".

4. En data 9 de febrer de 2023, presenten un nou escrit davant l'Ajuntament en el qual insisteixen en el fet que no ha donat resposta als escrits que han presentat. Reiteren la sol·licitud en termes molt similars a l'escrit presentat en novembre de 2022.

5. En data 3 d'octubre de 2023, una de les persones sol·licitants presenta una reclamació davant la GAIP en la qual exposa que l'Ajuntament no ha donat resposta a la seva sol·licitud de vista i còpia de l'expedient.
6. En data 20 d'octubre 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 20 de novembre 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.

Fonaments Jurídics

I

(...)

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 (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 (d'ara 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·licita accedir a l'expedient incoat arran de la denúncia presentada davant l'Ajuntament relacionat amb la presumpta comissió de diverses infraccions disciplinàries per part de tres persones funcionàries, 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), ja que es tracta d'informació al seu poder a conseqüència de llurs competències.

La persona reclamant exposa, com a motiu de la reclamació, que l'Ajuntament no ha donat vista a l'expedient i fa una remissió a les sol·licituds que es van presentar, en les quals se sol·licitava la vista i còpia de l'expedient, entre altres, sobre la base de l'article 53.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), pel qual els interessats en un procediment administratiu tenen dret "A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; [...]. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos".

Cal posar de manifest que per a l'emissió d'aquest informe no es disposa de cap altra documentació que la reclamació presentada per la persona reclamant davant la GAIP, en la qual s'adjunta la denúncia i els escrits presentats posteriorment demanant la vista i còpia de l'expedient. Però no s'ha tramès ni l'informe jurídic de l'Ajuntament sobre aquesta reclamació ni el propi expedient, de manera que es desconeix l'estat de l'expedient l'accés del qual es demana i, en particular, si està o no en tràmit.

La disposició addicional primera de la LTC preveu el següent:

- "1. L'accés dels interessats als documents dels procediments administratius en tràmit es regeix pel que determina la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu.
2. L'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei."

D'acord amb el primer apartat, l'accés dels interessats als documents dels procediments administratius en tràmit es regeixen pel que determina la legislació sobre el règim jurídic i procediment administratiu. Així, en el cas que l'expedient l'accés el qual se sol·licita estigui encara en tràmit, el règim aplicable a la sol·licitud d'accés s'haurà de regir pel que determina la legislació sobre el règim jurídic i procediment administratiu.

En cas contrari, és a dir, si el procediment administratiu ha finalitzat, és d'aplicació el segon apartat de la DA 1 de l'LTC, i en la mesura que de la documentació que consta a l'expedient es desprèn que la persona reclamant ostenta el càrrec de delegat del personal funcionari de l'Ajuntament i, alhora, representant de la secció sindical, caldrà aplicar les previsions que regulen de manera específica l'accés dels representants dels treballadors a determinada informació, i amb caràcter supletori, l'LTC.

Prenent en consideració que es desconeix quin és l'estat de l'expedient o expedients, analitzem la possibilitat de l'accés des d'ambdues perspectives, és a dir, tant si el procediment administratiu continua en tràmit com si ha finalitzat.

III

En el cas que el procediment administratiu estigui en tràmit, l'anàlisi de l'accés pretès s'ha de dur a terme d'acord amb la legislació sobre el règim jurídic i el procediment administratiu (apartat primer de la DA 1 de l'LTC).

La persona reclamant fa referència en els seus escrits a l'article 53.1.a) de la LPCA, el qual preveu al dret dels interessats en el procediment administratiu a conèixer l'estat de tramitació dels procediments i al dret a accedir i obtenir una còpia dels documents continguts en els esmentats procediments.

No obstant això, cal tenir en compte que els drets reconeguts en aquest article únicament són aplicables a qui ostenta la condició de persona interessada en el procediment administratiu. Per això, cal discernir en quina mesura la persona reclamant és interessada en el cas que ens ocupa.

D'entrada, cal tenir en compte que la presentació d'una denúncia no confereix, per si sola, la condició d'interessat en el procediment (art. 62.5 de la LPAC). Així, l'article 64.1 de la LPAC preveu que la incoació del procediment sancionador únicament es comunica al denunciant quan les normes reguladores del procediment així ho prevegin.

Però, sens perjudici d'això, l'article 4 de la LPAC estableix el següent:

“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

- a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca. [...]”.

D'acord amb aquest article, les associacions i organitzacions representatives d'interessos econòmics i socials són titulars d'interessos legítims col·lectius en els termes que la llei reconegui. En conseqüència, prenent en consideració que l'expedient sobre el qual se sol·licita l'accés afecta a personal funcionari, i atès que la persona reclamant és delegada de personal funcionari, cal analitzar la sol·licitud d'accés sobre la base de les disposicions del Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (EBEP) i, en la mesura que es desprèn que també ostenta la condició de delegada sindical, la Llei Orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de Llibertat Sindical (LOLS).

L'article 10.3.1 de la LOLS reconeix als delegats sindicals les mateixes garanties establertes legalment per als membres dels comitès d'empresa o dels òrgans de representació que estableixin les administracions públiques i, en relació amb el que ens interessa en aquest cas, els reconeix el dret a:

“1.º Tener acceso a la misma información y documentación que la empresa ponga a disposición del comité de empresa, estando obligados los delegados sindicales a guardar sigilo profesional en aquellas materias en las que legalmente proceda”.

Així, d'acord amb aquest article, i pel que fa a l'accés a la informació i a la documentació, la LOLS reconeix l'equiparació dels delegats sindicals amb els membres del comitè d'empresa o dels òrgans de representació a les administracions públiques.

Prenent en consideració això, cal tenir en compte que l'EBEP atribueix als delegats de personal i les juntes de personal, com a òrgans específics de representació dels funcionaris, determinades funcions per a l'exercici de les quals es reconeix el dret d'accés a determinada informació, que podria incloure dades del personal, en essència, les matèries recollides a l'article 40 de l'EBEP.

Aquestes normes, la LOLS i l'EBEP, podrien justificar l'accés a determinada informació sobre les sancions imposades per faltes molt greus (art. 40.1.c) de l'EBEP) o l'audiència en els casos d'acomiadament o sancions als afiliats al sindicat del delegat sindical (art. 10.3.3 de la LOLS). Ara bé, no existeix una regulació específica que habiliti a l'accés a l'expedient d'investigació dels fets denunciats.

En conseqüència, cal analitzar la pretensió de la persona reclamant a partir del règim del dret d'accés a la informació pública que preveu la legislació de transparència, atesa la seva aplicabilitat supletòria (D.A.1a. apartat 2 de l'LTC).

I a la mateixa conclusió s'ha d'arribar també en el cas que el procediment hagi finalitzat. D'acord amb el que s'ha exposat, en aquest cas, no és d'aplicació l'apartat primer de la DA 1 de l'LTC; sinó que és l'apartat segon el que regeix. Així, prenent en consideració la condició

de persona representant dels funcionaris i sindical, l'anàlisi de la possibilitat d'accés s'ha de dur a terme amb base a la LOLS i l'EBEP. I, d'acord amb el que s'ha fonamentat prèviament, per la via d'aquesta normativa la persona reclamant no està legitimat per accedir a l'expedient sol·licitat. En conseqüència, cal analitzar la possibilitat d'accedir mitjançant el règim d'accés a la informació pública establert per la legislació de transparència.

IV

Com s'ha exposat en el fonament II d'aquest informe, no es disposa de la informació pública objecte de la reclamació. Ara bé, atès que existeix una denúncia presentada per la persona reclamant contra diversos funcionaris, es parteix de la premissa que l'Ajuntament podria haver incoat unes actuacions prèvies per tal de conèixer les circumstàncies del cas concret a l'empara de l'article 55 de l'LPAC, i, si escau, haver incoat un expedient o expedients disciplinaris.

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.

En el cas que ens ocupa, però, cal posar de manifest que atès el temps que ha transcorregut des de la presentació de la denúncia (20 d'agost de 2021) fins a la data de presentació de la reclamació (3 d'octubre de 2023), es pot preveure que la investigació ha finalitzat. Així, cal tenir en compte que un cop conclosa la fase d'informació reservada prèvia a l'adopció d'una decisió, sigui amb l'arxiu de les actuacions o sigui amb l'acord d'inici d'expedient disciplinari, ja no resulta d'aplicació el límit previst a l'article 21.1.b) de l'LTC i, per tant, l'accés a aquesta informació, des del punt de vista de la protecció de les dades personals, s'ha d'analitzar d'acord amb l'establert als articles 23 i 24 de l'LTC.

L'article 23 de l'LTC estableix 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.”

D'acord amb el que s'ha exposat, la persona reclamant sol·licita a l'Ajuntament l'accés a l'expedient que hauria incoat arran de la seva denúncia interposada, conjuntament amb una altra delegada de personal funcionari de l'Ajuntament i, alhora, representant de la secció sindical, en contra de tres persones funcionàries per la presumpta comissió d'una o diverses infraccions disciplinàries en perjudici d'una altra persona funcionària.

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 particular, aquesta Autoritat reitera el seu posicionament que es recull, entre d'altres, als informes IAI 2/2022 i IAI 30/2022 (els quals es poden consultar al web de l'APDCAT www.apdcat.cat). En particular, en aquests informes 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 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.

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 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 (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.”

A més, també s’ha considerat que aquesta limitació no afecta exclusivament la informació continguda en els expedients sancionadors o disciplinaris pròpiament dits sinó que s’ha de fer extensiva a la informació relativa a les fases d’investigació o inspecció prèvies a aquells expedients sancionadors o disciplinaris, inclús en els casos en què aquells expedients previs hagin finalitzat amb l’arxivament de les actuacions.

En aquest sentit, l’informe IAI 16/2022 posa de manifest que:

“ El fet que en el moment d’aixecar-se l’acta d’inspecció encara no s’hagi declarat la comissió de cap infracció i que no s’hagi iniciat el procediment per a sancionar, no impedeix la plena aplicació del límit previst a l’article 23 de l’LTC.

Com ha fet avinent aquesta Autoritat abastament, l’article 23 LTC no es refereix a la necessitat que ja s’hagi imposat una sanció, ni tan sols que s’hagi declarat formalment i de manera definitiva la comissió d’una infracció, sinó que es refereix a dades personals “(...) relatives a la comissió d’infraccions penals o administratives”.

Sobre la base del que s’ha exposat, en el cas que ens ocupa, cal denegar l’accés de la persona reclamant a l’expedient d’informació prèvia que l’Ajuntament hagi incoat a conseqüència de la seva denúncia, o denúncies, en la mesura que estaria relacionat amb la investigació de fets presumptament constitutius d’infraccions disciplinàries, excepte que constés el consentiment de la persona afectada, per aplicació de l’article 23 de LTC.

Així mateix, en el cas que l’Ajuntament hagi tramès un expedient disciplinari contra les persones denunciades, resultaria també d’aplicació el límit de l’article 23 i caldria denegar l’accés a la informació, tret que es disposés del consentiment de la persona expedientada o en el cas en què la comissió de la infracció hagués comportat l’amonestació pública a la persona infractora.

En aquest punt escau recordar que l’article 25.1 de l’LTC estableix que, en cas que sigui aplicable algun dels límits d’accés a la informació pública, la denegació d’accés només ha d’afectar la part corresponent de la documentació i s’ha d’autoritzar l’accés restringit a la resta de les dades.

Ara bé, cal tenir en compte que l’article 70.6.a del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d’accés a la informació pública 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.”

I, prenent en consideració aquesta definició, cal advertir que en el cas que ens ocupa, atès que la persona reclamant sol·licita informació que afecta persones a les quals ja ha identificat, l’anonimització no es considera una mesura efectiva.

Conclusió

La normativa de protecció de dades permetria a la persona reclamant, pel fet d'ostentar la condició de delegada de personal i delegada sindical, a conèixer determinada informació sobre les sancions imposades per faltes molt greus o l'audiència en els casos d'acomiadament o sancions als afiliats al sindicat al qual pertany. Ara bé, no està legitimada a accedir a l'expedient o expedients relatius a la investigació o sanció d'uns fets presumptament constitutius d'infracció disciplinària.

Barcelona, 22 de desembre de 2023