

Informe 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 un Ajuntament de la sol·licitud de vista i còpia de l'expedient incoat a conseqüència de la denúncia presentada pel mateix reclamant contra un treballador 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 939/2023, presentada en relació amb la denegació per un ajuntament a la sol·licitud de vista i còpia de l'expedient incoat a conseqüència de la denúncia presentada pel mateix reclamant contra un treballador públic per presumptes faltes disciplinàries.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, informo del següent:

Antecedents

1. En data en data 25 d'octubre de 2021, els Delegats de Personal Funcionari de d'un ajuntament, presenten un escrit a l'ajuntament en el qual sol·liciten:

“ Que s'incoï expedient informatiu, per determinar per l'òrgan competent designat per la Direcció General d'Administració Local de la Generalitat de Catalunya, si el Sr. (...) ha comès les presumptes faltes disciplinàries greus, i molt greus que s'indiquen a continuació:

(...) “

2. En data 5 de maig de 2022, els mateixos representants dels treballadors sol·liciten a l'ajuntament que doni compliment a l'obligació de dictar resolució expressa i notificar-la respecte de tots els procediments que s'enumeren en aquell escrit, entre els quals el referit a la seva sol·licitud de 25 d'octubre de 2021.

3. En dates 7 de novembre de 2022 i 9 de febrer de 2023, els representants dels treballadors presenten sengles sol·licituds en les quals demanen a l'ajuntament:

“Vista i còpia de l'expedient incoat amb motiu de la sol·licitud document Registre d'Entrada núm. 3640 de 25/10/2021, reiterat per document Registre d'Entrada núm. 1432 de 05/05/2022, i per document Registre d'Entrada núm. 3668 de 07/11/2022, d'acord amb el que disposa l'article 53.1.a). de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les Administracions Públiques, 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 l'article 18 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència,

accés a la informació pública i bon govern, aprovada per la Comunitat Autònoma de Catalunya.”

4. En data 3 d'octubre de 2023, els representants dels treballador present una reclamació davant la GAIP contra l'ajuntament en la qual fa constar:

“D'entrades: R-E 3640 de 25-10-21 DENÚNCIA M-R-M, R-E 1432 DE 5-5-22 QUE ES RESOLGUIN EXPEDIENTS 2, R-E 3668 DE 07-11-22 VISTA EXPEDIENT R-E 3640 DE 25-10-21 i R-E 453 DE 09-02-23 REITERANT VISTA EXPT- R-E- 3640 DE 25-10-21”

“No han donat vista de l'expedient corresponent al document Registre d'entrada. 4- Registre d'entrades: R-E 3640 de 25-10-21 DENÚNCIA M-R-M, R-E 1432 DE 5-5-22 QUE ES RESOLGUIN EXPEDIENTS 2, R-E 3668 DE 07-11-22 VISTA EXPEDIENT R-E 3640 DE 25-10-21 i R-E 453 DE 09-02-23 REITERANT VISTA EXPT- R-E- 3640 DE 25-10-21”

5. En data 19 d'octubre de 2023 la GAIP tramet la reclamació a l'ajuntament i li demana un informe on exposi els antecedents de fet i els fonaments del seu posicionament en relació amb la reclamació, així com l'expedient complet i, si escau, que concreti les terceres persones afectades per l'accés reclamat.

6. En data 22 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, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

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.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclougui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades personals.

II

Cal posar de manifest, en primer lloc, 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, a la qual s'adjunta la denúncia que va efectuar com a representant dels treballadors contra una funcionària local amb habilitació estatal, i els escrits presentats posteriorment demanant la vista i còpia de l'expedient. Però no s'ha tramès ni l'informe de l'ajuntament sobre aquesta reclamació ni l'expedient reclamat.

En aquest context, l'informe s'efectua pressuposant que a conseqüència de la denúncia presentada pel representant dels treballadors l'ajuntament hauria incoat un expedient d'informació prèvia per investigar els fets denunciats, de resultes del qual es podria haver incoat un expedient disciplinari contra la persona treballadora denunciada. En aquest cas, la documentació reclamada contindrà dades personals tant de la persona denunciada com de terceres persones.

L'article 4.2) del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (RGPD) considera "*«tratamiento»: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.»*

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En concret, l'apartat c) disposa que el tractament serà lícit si "*es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*".

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 aquesta base jurídica de l'article 6.1.c) 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.”*

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC), té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

L'article 18 de l'LTC reconeix el dret de les persones a *“accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda”* (apartat 1).

L'article 2.b) de l'LTC defineix “informació pública” com *“la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei”*.

Per la seva part, l'article 53.1 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (RLTC), concreta que és informació pública objecte del dret d'accés *“tota la informació, qualssevol dades o documents que les administracions públiques han elaborat, posseeixen, o poden legítimament exigir a terceres persones com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions.”*

La documentació objecte de reclamació és informació pública als efectes de l'article 2.b) de l'LTC i, conseqüentment, resta sotmesa al règim del dret d'accés (article 18 LTC).

Pel que fa al règim jurídic aplicable a l'accés cal tenir en consideració el que estableix la Disposició Addicional Primera de la LTC segons la qual:

- “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.”

Així, en el cas que l'expedient reclamat estigués en tràmit, resultaria d'aplicació legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu d'acord amb el que estableix l'apartat 1 de la Disposició Addicional Primera LTC.

De fet la persona reclamant, en els seus escrits de sol·licitud demana accedir a la informació, fent esment, a més de la normativa de transparència, a l'article 53.1.a) de la LPAC. Aquest article reconeix el dret dels interessats en un procediment administratiu en tràmit a: "conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados;(…), también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.(…)"

Cal partir de la premissa que la presentació d'una denúncia no comporta, per si mateixa, la condició d'interessat del denunciant en el procediment que s'incoï. Ara bé, en la mesura que la persona denunciant ho fa en la seva condició de delegat de personal funcionari i representant sindical, cal estar al que estableix l'article 4 de la LPAC quan estableix que les associacions i organitzacions representatives d'interessos econòmics i socials són titulars d'interessos legítims col·lectius en els termes que la Llei els reconegui.

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 i representant de la secció sindical, caldria analitzar la sol·licitud d'accés als expedients en tràmit 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 i, en la mesura que sigui delegat sindical, la Llei Orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de Llibertat Sindical (LOLS). Les previsions de les quals s'analitzen en el fonament jurídic següent.

Aquesta mateixa normativa seria d'aplicació a l'accés a la informació reclamada, en el cas que l'expedient o expedients objecte de la reclamació no estiguin en tràmit, en la mesura que la persona reclamant ho fa en la seva condició de delegat de personal i representant de la secció sindical (qüestió que caldria verificar per l'ajuntament reclamat atès que no es disposa de la documentació acreditativa).

Com s'ha exposat la disposició addicional primera de la LTC en el seu apartat segon estableix que les matèries que tenen establert un règim d'accés especial es regeixen per la seva normativa específica, i amb caràcter supletori per la normativa de transparència.

III

Sobre la base de les consideracions efectuades s'analitza a continuació si el règim específic d'accés als representants dels treballadors habilitaria l'accés a la informació reclamada.

Cal tenir en consideració que l'EBEP atribueix a les juntes o delegats de personal (article 39 EBEP), com a òrgans específics de representació dels funcionaris determinades funcions per a l'exercici de les quals els reconeix el dret a accedir a determinada informació, que podria incloure dades personals dels treballadors.

En concret, l'article 40.1 de l'EBEP atribueix a les juntes de personal i als delegats de personal, les funcions següents:

“a) Rebre informació sobre la política de personal, així com sobre les dades referents

a l'evolució de les retribucions, evolució probable de l'ocupació en l'àmbit corresponent i programes de millora del rendiment.

b) Emetre informe, a sol·licitud de l'Administració pública corresponent, sobre el trasllat total o parcial de les instal·lacions i implantació o revisió dels seus sistemes d'organització i mètodes de treball.

*c) **Ser informats de totes les sancions imposades per faltes molt greus.***

d) Tenir coneixement i ser escoltats sobre l'establiment de la jornada laboral i horari de treball, així com sobre el règim de vacances i permisos.

e) Vigilar el compliment de les normes vigents en matèria de condicions de treball, prevenció de riscos laborals, Seguretat Social i ocupació, i exercir, si s'escau, les accions legals oportunes davant els organismes competents.

f) Col·laborar amb l'Administració corresponent per aconseguir l'establiment de totes les mesures que procurin el manteniment i l'increment de la productivitat.”

D'acord amb l'article 40.1.c) de l'EBP els delegats de personal tenen dret a ser informats de totes les sancions imposades per faltes molt greus. En conseqüència si arrel de l'expedient tramitat per l'ajuntament s'imposés al responsable d'aquestes conductes una sanció per una falta molt greu, caldria informar d'aquest fet als delegats de personal.

En el cas que la persona reclamant tingués la condició de delegat sindical, cal tenir en consideració que l'article 10.3.1 de la LOLS reconeix als delegats sindicals el dret a la informació en els termes següents:

“3. Los delegados sindicales, en el supuesto de que no formen parte del comité de empresa, tendrán las mismas garantías que las establecidas legalmente para los miembros de los comités de empresa o de los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas, así como los siguientes derechos a salvo de lo que se pudiera establecer por convenio colectivo:

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”.

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

A més l'article 10.3.3 de la LOLS reconeix el dret dels representants sindicals a “ *Ser oídos por la empresa previamente a la adopción de medidas de carácter colectivo que afecten a los trabajadores en general y a los afiliados a su sindicato en particular, y especialmente en los despidos y **sanciones de estos últimos***”.

La normativa analitzada, podria justificar l'accés del representant dels funcionaris municipals 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, presumptament constitutius d'infraccions a la normativa de funció pública.

En definitiva es pot concloure que, des de la perspectiva de la condició de delegat de personal del reclamant, la normativa aplicable no habilitaria l'accés a la informació sol·licitada, i, en conseqüència la pretensió s'ha d'analitzar 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).

D'acord amb la normativa de transparència el dret d'accés a la informació pública no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis, com és el cas dels límits dels articles 23 i 24 de l'LTC pel que fa a les dades personals.

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 pel representant dels treballadors contra un funcionari municipal, s'ha partit de la premissa que l'Ajuntament hauria incoat unes actuacions prèvies per tal de conèixer les circumstàncies del cas concret a l'empara del que estableix 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), i, en el seu cas, el corresponent 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, atès pel temps transcorregut des de la presentació de la denúncia (25 d'octubre de 2021) es pot preveure que l'expedient hagués finalitzat en el moment de presentar-se la reclamació (23 d'octubre de 2023). Així, cal tenir en compte que un cop conclusa 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.

V

L'article 23 de l'LTC estableix que:

“Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor,

llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud.”

En el mateix sentit, l'article 15.1, paràgraf segon, de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LT), estableix que:

“Si la información incluye datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.”

Cal tenir present que aquesta Autoritat ha vingut sostenint que la informació sobre infraccions disciplinaries, a la què fa referència la reclamació, és informació 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 el present informe es reitera aquest posicionament, que es recull, entre d'altres, a 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 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."

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, a l'informe IAI 16/2022, es posava 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 hagués incoat a conseqüència de la seva denúncia, 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 hagués tramitat un expedient disciplinari contra la persona denunciada, 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 (RLTC) defineix l'anonimització de la manera següent:

“(…) 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 una informació que afecta una persona a la qual ja ha identificat, l'anonimització no es considera una mesura efectiva.

Conclusions

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 i/o sanció d'uns fets presumptament constitutius d'infracció disciplinària.

Barcelona, 22 de desembre de 2023