

Dictamen en relació con la consulta formulada por un Ayuntamiento relativa a la solicitud de acceso a la información pública formulada por una persona en relación con el número total de expedientes disciplinarios del personal municipal correspondientes al año 2022

Se presenta ante la Autoritat Catalana de Protecció de Dades una consulta formulada por un Ayuntamiento en relación con la solicitud de acceso a la información pública formulada por una persona a la que le interesa conocer la siguiente información:

"número total de expedientes disciplinarios a personal municipal, abiertos en el año 2022. Pediría que preferentemente sea en una hoja de cálculo o equivalente o, en todo caso, en formato reutilizable"

Añade la consulta que esta persona no forma parte de la plantilla del Ayuntamiento, ni es representante sindical, y tampoco ostenta la condición de parte interesada en ninguno de los procedimientos disciplinarios afectados por la solicitud.

En particular, el Ayuntamiento remite la consulta a esta Autoridad *"[...] para poder obtener una valoración del derecho de acceso a la información solicitada [...]"*.

Analizada la petición, que no se acompaña de más información, vista la normativa vigente aplicable y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, se dictamina lo siguiente:

Y

(...)

II

El Ayuntamiento expone en la consulta formulada que ha recibido una solicitud de acceso a la información pública en la que se solicita conocer el *"número total de expedientes disciplinarios a personal municipal, abiertos en el año 2022"*. El Ayuntamiento pide que esta Autoridad emita un dictamen en el que se valore, según se desprende de los términos de la consulta, la posibilidad de poder facilitar o no esa información.

Antes del análisis de la cuestión de fondo, cabe señalar que el presente dictamen se emite en base a la información que ha facilitado el Ayuntamiento con su consulta, a la que se ha hecho referencia en los antecedentes, sin que se haya enviado copia de la solicitud de acceso recibida.

Asimismo, debe advertirse que de los términos de la consulta formulada no queda claro cuál es el alcance de la solicitud de acceso que ha formulado la persona solicitante. Por una parte, puede parecer que la persona solicitante sólo pretende conocer el número total de

expedientes disciplinarios incoados por el Ayuntamiento en el año 2022, pero, por otra parte, se advierte que solicita que esta información sea facilitada en una hoja de cálculo o equivalente o, en todo caso, en formato reutilizable. Esto hace cuestionar si el solicitante pretende obtener determinada información que va más allá del número total de expedientes disciplinarios.

Por estos motivos, a continuación se analizará la posibilidad de acceso desde ambas perspectivas, es decir, tanto si lo que interesa a la persona solicitante es conocer sólo el número total de expedientes disciplinarios incoados por el Ayuntamiento en el año 2022, o también pretende obtener otra información relativa a los expedientes.

Una vez ubicada la consulta formulada, en cualquier caso, hay que tener en cuenta que el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), en adelante RGPD, prevé que sus disposiciones son de aplicación a los tratamientos que se lleven a cabo sobre cualquier información sobre una persona física identificada o identificable (*«el interesado»*); *se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona*” (arts. 2.1 y 4.1).

En base a lo que acabamos de exponer, en caso de que la persona solicitante únicamente solicite conocer el número de expedientes disciplinarios incoados por el Ayuntamiento en el año 2022 no parece que tenga que afectar a datos personales y, en consecuencia, la normativa de protección de datos no impediría el acceso a la persona solicitante a esa información.

III

Diferente análisis requiere el caso de que la persona solicitante no sólo tenga interés en conocer el número total de expedientes disciplinarios incoados por el Ayuntamiento en 2022 sino que además solicite información relativa a su contenido. Cabe decir que en la medida en que, de acuerdo con la información trasladada, la persona solicitante ha pedido que la información sea facilitada en una hoja de cálculo o equivalente, se descarta del análisis su interés en acceder a los expedientes enteros.

Pues bien, en este caso, es necesario partir de la base de que la normativa de protección de datos, de acuerdo con lo que prevé el artículo 5.1.a) del RGPD, establece que cualquier tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado y, en este sentido, el RGPD establece la necesidad de concurrir en alguna de las bases jurídicas del artículo 6.1, entre las que el apartado c) prevé el supuesto de que el tratamiento *“ es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento ”*.

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los

derechos digitales (LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en estas bases jurídicas del artículo 6.1. c) y) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

Por su parte, el artículo 86 del RGPD dispone que *“ las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o 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 las datos personales en virtud del presente Reglamento”* .

El acceso público a documentos en poder de las autoridades públicas u organismos públicos se regula en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), la cual reconoce a las personas el derecho de acceso a la información pública, entendiéndose como tal *“ la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en esta ley ”* (artículo 2.b) y 18 LTC). En términos similares se pronuncia la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LT), en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

En caso de que nos ocupe, de acuerdo con lo expuesto, es posible que la persona solicitante esté interesada en acceder a determinada información relativa a los expedientes disciplinarios incoados por el Ayuntamiento en el año 2022. Esta información debe ser considerada pública a efectos del artículo 2.b) de la LTC, y sometida al derecho de acceso (artículo 18 de la LTC), al ser documentación a su poder a consecuencia de su actividad, y desde la perspectiva de la normativa de protección de datos, es necesario analizar la posibilidad del acceso desde el punto de vista de los límites de los artículos 23 y 24 de la LTC.

IV

De entrada, es necesario recalcar que se desconoce, si procede, a qué información pretende acceder la persona solicitante que exceda del número total de expedientes disciplinarios incoados por el Ayuntamiento en el año 2022.

Sin embargo, desde una perspectiva de las categorías de personas afectadas, es evidente que podría estar afectada por la solicitud de acceso la información relativa a las personas responsables (o presuntos responsables) de los hechos investigados y la de los empleados públicos que han intervenido en el ejercicio de sus funciones en la tramitación de los distintos expedientes. Además, tampoco puede descartarse que pueda estar afectada la información relativa a las personas denunciantes y de los testigos.

En cuanto a la información relativa a las personas responsables, o presuntamente responsables, hay que tener en cuenta que esta información afecta a categorías de datos especialmente protegidas a que se refiere el artículo 23 de la LTC y, en especial, datos

relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas, con independencia de que también puedan haber afectadas otras, como las relativas a la salud.

De acuerdo con lo que se analiza a continuación, la información relativa a las infracciones disciplinarias debe ser considerada relativa a la comisión de infracciones penales o administrativas respecto de la cual el artículo 23 de la LTC establece la denegación al acceso, salvo en el caso de la amonestación pública al infractor, o bien se disponga del consentimiento expreso del afectado .

A este respecto, hay que tener en cuenta que la Administración Pública está dotada por el ordenamiento jurídico de potestades administrativas entre las que se encuentra la potestad sancionadora o *ius puniendi* , es decir, la competencia de imponer determinadas sanciones cuando se ha producido una infracción administrativa (art. 25.1 de la Constitución Española).

Hay que hacer referencia a la sentencia del Tribunal Constitucional 66/1984, de 6 junio (y, antes, la STC 2/1981, o la 81/1983), que distingue entre dos categorías de sanciones administrativas: las que protegen el orden general y las que persiguen la autoprotección del aparato administrativo y que son fruto de una especial relación de sujeción, entre las que incluye las de carácter disciplinario.

Si bien la distinción en algún punto es imprecisa, el Tribunal Constitucional ha ido precisando criterios materiales que facilitan esta diferenciación. Así, consideró que las relaciones de sujeción especial son situaciones a partir de las cuales el ciudadano se integra en una institución preexistente que proyecta su autoridad sobre éste, al margen de su condición común de ciudadano, y adquirir un estatus específico de individuo sujeto a un poder público que no es común a todos los ciudadanos, así como que esta relación debe insertarse en la organización de servicios públicos (SSTC 2/1987, 42/1985, 50/2003 y 81/2009).

La potestad sancionadora que protege el orden general puede afectar a diversas esferas de la vida (como el orden público, tráfico, urbanismo, etc.), y todos los ciudadanos pueden ser sujetos activos. De acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional mencionada, estas sanciones son *“[...] 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 [...]”* .

En lo que se refiere a las sanciones administrativas fruto de una relación especial, como sería el caso de las disciplinarias, la Administración únicamente parece perseguir su propia protección como organización o institución, respecto de quien se relaciona directamente con ésta. De acuerdo con la STC 66/1984, estas sanciones son *“[...] 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 consumo 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 caso de los expedientes disciplinarios en materia de personal de las administraciones públicas, debe tenerse en consideración que los expedientes disciplinarios respecto de sus

trabajadores tramitados por las administraciones públicas forman parte de su potestad sancionadora, en este caso respecto de sus trabajadores propios, por la comisión de infracciones administrativas disciplinarias. Tal y como se desprende del artículo 94 del Estatuto básico del empleado público (EBEP), aprobado por Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y cómo ha reconocido la jurisprudencia (entre otras STS de 3 de julio de 2012, FJ 6) los procedimientos disciplinarios deben ajustarse, con alguna matización, a los principios generales del derecho administrativo sancionador.

Así pues, parece claro que nos encontramos ante el ejercicio de una potestad administrativa en ejercicio de una función pública que debe sujetarse a los principios del *ius puniendi* de la administración, ya la que deben aplicarse las mismas garantías para las personas afectadas. Siendo así, no parecería justificado privar a las personas sancionadas en virtud de un régimen disciplinario que forma parte de una función pública de las previsiones del artículo 23 LTC.

Pero además, si se analiza de los del punto de vista de la incidencia que la divulgación de este tipo de información puede tener para la vida privada de las personas afectadas, tampoco parece haber motivos para hacer una distinción que lleve a la exclusión de las sanciones disciplinarias de lo que establece el artículo 23 LTC.

Hay que tener en cuenta que las categorías de datos que se incluyeron en el artículo 15.1 LT y en el artículo 23 LTC, traía causa de los datos que se preveían como especialmente protegidos en el artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 3 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD), el cual incluía dentro de la categoría de datos especialmente protegidos los datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas (7.5), que otorgaba una protección especial a las infracciones administrativas. Y lo cierto es que los motivos que llevaban a otorgar a las sanciones administrativas especial protección resultan plenamente aplicables a las infracciones disciplinarias.

Así, aunque es evidente la falta de precisión de este aspecto del artículo 23, su redacción obedecía precisamente a la reproducción del artículo 7.5 de la LOPD, respecto del cual esta Autoridad ha venido considerando de forma sistemática que incluye también las infracciones disciplinarias (dictámenes e informes CNS 45/2015, CNS 14/2018, IAI 47/2017, IAI 30/2021 o IAI 69/2021, entre otros).

Es obvio que la divulgación de infracciones administrativas puede revelar información sobre la conducta de una persona, o mejor, sobre aspectos de su conducta que han dado lugar a una reprobación. En determinados casos, es el ordenamiento jurídico el que prevé la divulgación de las sanciones impuestas (caso de las sanciones consistentes en amonestación pública u otros casos en los que se prevé la publicación de la sanción). Pero fuera de estos casos, es preciso tener en cuenta que la divulgación de este tipo de información puede comportar una injerencia significativa en el derecho a la protección de datos en cuanto a su imagen pública y, especialmente, por los riesgos de discriminación o de estigmatización que puede tener en distintos ámbitos (social, profesional, laboral, o incluso familiar). Todas estas consideraciones son plenamente aplicables a las sanciones disciplinarias, incluso, dada su naturaleza, con mayor motivo que otras sanciones administrativas cuya divulgación puede tener una menor injerencia.

Por tanto, hay que considerar incluidas las infracciones y sanciones disciplinarias dentro del ámbito de protección del artículo 23 LTC.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que actualmente las previsiones referentes al tratamiento de datos relativos a infracciones y sanciones administrativas se encuentran en el artículo 27 de la LOPDDDD, al haber sido derogada la LOPD de acuerdo con los términos que dispone la disposición derogatoria única de la LOPDDDD.

El artículo 27.1 del LOPDDDD dispone, en relación con el artículo 86 del RGPD (tratamiento y acceso del público a documentos oficiales), que el tratamiento de los datos relativos a las infracciones y sanciones administrativas requiere que el responsable sea el órgano competente para la instrucción del procedimiento sancionador, para la declaración de las infracciones o la imposición de sanciones, y que el tratamiento se limite a los datos estrictamente necesarios para la finalidad perseguida por éste.

Es evidente que el ciudadano que ejerce el derecho de acceso a la información pública no es responsable competente en el sentido del artículo 27.1 de la LOPDDDD. En estos casos, el apartado segundo de este artículo dispone que el tratamiento debe contar con el consentimiento del afectado o estar autorizado por una norma con rango de ley, la cual debe regular las garantías adicionales por los derechos y libertades de los afectados. Es decir, este apartado contempla dos supuestos que habilitan el tratamiento:

- a) El consentimiento del afectado, o bien
- b) Que el tratamiento esté autorizado por una norma con rango de ley, que además regule las garantías adicionales por los derechos y libertades de los afectados.

En conclusión, con independencia de que el artículo 23 de la LTC no contenga una referencia expresa a las infracciones y sanciones disciplinarias, a partir de la normativa de protección de datos, deben considerarse incluidas en la referencia a las infracciones y sanciones administrativas incluida en este artículo.

Y, a este respecto, la solicitud de acceso a información que afecte a categorías especialmente protegidas del artículo 23 de la LTC, debe ser denegada salvo que el afectado consiente expresamente a través de un escrito que debe acompañar a la solicitud de acceso o se den las circunstancias a que hace referencia el artículo 15.1 del LT.

V

En cuanto al acceso a los datos de los empleados públicos, que estén afectados por la solicitud de acceso con motivo del ejercicio de sus funciones, se analizará desde el punto de vista de lo previsto en artículo 24.1 de la LTC, es decir, *“Se debe dar acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, el funcionamiento o la actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativas salvo que, excepcionalmente, en el caso concreto deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos”*.

A tal efecto, es necesario tener en cuenta el artículo 70.2 y .3 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (RLTC) el que prevé lo siguiente:

2. A efectos de lo que prevé el artículo 24.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, son datos personales meramente identificativos los consistentes en el nombre y apellidos, el cargo o lugar ocupado, cuerpo y escala, las funciones desarrolladas y el teléfono y las direcciones, postal y electrónica, de contacto profesional, referidas al personal al servicio de las administraciones públicas, altos cargos y personal directivo del sector público de las administraciones públicas.

En los casos en que la publicación o el acceso a un documento administrativo requiera la identificación del autor, se eliminarán, especialmente, los datos de localización, el número del documento nacional de identidad o documento equivalente y la firma manuscrita. Si la firma es electrónica, debe publicarse el documento firmado electrónicamente de forma que no se pueda acceder a las propiedades del certificado electrónico empleado para la firma.

Los datos de localización se suprimirán en caso de que no se trate de los datos meramente identificativos del autor en su condición de cargo o personal al servicio de las administraciones públicas.

3. En el caso de miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad o de otros colectivos que por motivos de seguridad requieran una protección especial, su identificación con nombres y apellidos debe ser sustituida por la publicación de un código o número identificativo profesional .”

Así, en cuanto al acceso a los datos meramente identificativos (nombre y apellidos y cargo) de los empleados públicos que han intervenido en ejercicio de sus funciones en el marco de las actuaciones en los expedientes disciplinarios, o bien, datos identificativos de los empleados públicos que hubiesen intervenido en los diferentes procedimientos que se investigan, siempre que sus actuaciones no estén relacionadas directamente con las supuestas conductas irregulares que se investigan, el acceso de la persona solicitante a estos datos debe estimarse sobre la base del artículo 24.1 de la LTC, salvo que concurra alguna circunstancia excepcional en la persona afectada (por ejemplo, encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad).

Pero, además de los datos de los empleados públicos a los que acabamos de referirnos, entre la información solicitada también podría estar afectada la relativa a las personas denunciantes ante el Ayuntamiento, si procede. En este caso, el análisis de la posibilidad de acceso se llevará a cabo caso a caso, es decir, por cada expediente, en base a lo previsto en el artículo 24.2 de la LTC, por el que:

“Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, se puede dar acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación debe tenerse en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:

a) El tiempo transcurrido.

b) La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan.

c) El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad.

d) El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas.”

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Autoridad no dispone de más información que la que se ha transmitido con la consulta formulada por parte del Ayuntamiento. En este sentido, parece que la persona solicitante no forma parte de la plantilla del Ayuntamiento, ni es representante sindical, y tampoco ostenta la condición de parte interesada en ninguno de los procedimientos disciplinarios afectados por la solicitud, éstos son elementos que podrían determinar el régimen de acceso a la información solicitada y, que si concurren, es necesario tener en cuenta los regímenes específicos de acceso de la normativa, tales como la relativa a la libertad sindical, la laboral o la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, según sea en cada caso.

Sin perjuicio de ello, hay que hacer referencia a que en la ponderación a que se refiere el artículo 24.2 de la LTC, la finalidad de la solicitud de acceso es uno de los elementos que se pueden tener en cuenta para llevar a cabo la ponderación. Si bien el artículo 18.2 de la LTC dispone que el ejercicio del derecho de acceso no está condicionado a la concurrencia de un interés personal, y no está sujeto a motivación ni requiere la invocación de ninguna norma, conocer la motivación por la que la persona solicitante desea obtener la información puede ser un elemento relevante a tener en cuenta en la ponderación.

En el caso planteado, el Ayuntamiento no ha hecho constar si la persona solicitante ha aducido motivación alguna en su solicitud de acceso. Así, en defecto de esta información, es necesario llevar a cabo el análisis desde la perspectiva de la finalidad general de la normativa de transparencia, es decir, teniendo en consideración que la finalidad de la normativa es la posibilidad de ofrecer herramientas a la ciudadanía para el control de la actuación de los poderes públicos.

En relación con esta cuestión, a priori, no parece que desde la perspectiva de esta finalidad concorra un especial interés público en la divulgación de la identidad o información relativa a las personas denunciantes a efectos de poder fiscalizar y controlar la actuación de el ente público. Por este motivo, no parece necesario el acceso a esta información.

Y, sobre la base del principio de minimización de datos (art. 5.1.c) del RGPD), a partir del cual los datos personales que se faciliten deben ser los adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario para a la finalidad pretendida, éste también impediría el acceso a dicha información.

Y, a todos los efectos, a esta misma conclusión se llegaría respecto de la posibilidad de acceso, en su caso, a la información relativa a los testigos que puedan constar en la información o documentación a la que se pretende acceder.

Conclusión

En base a la información que el Ayuntamiento ha facilitado en la consulta, la normativa de protección de datos no impediría el acceso al número de expedientes disciplinarios incoados en el año 2022.

Ahora bien, en caso de que la persona solicitante esté interesada en acceder a otra información que exceda del número de expedientes disciplinarios incoados, el Ayuntamiento debe analizar la posibilidad de acceso según las categorías de datos personales afectados, tomando en consideración los cimientos que han sido expuestos.

Barcelona, 6 de julio de 2023

Traducción automática