

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación contra la denegación por parte de un Ayuntamiento en la solicitud de acceso a expedientes disciplinarios de la policía local

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre una reclamación presentada en relación con la denegación por parte de un Ayuntamiento en la solicitud de acceso a expedientes disciplinarios de la policía local.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

Antecedentes

1. En fecha 23 de febrero de 2023, una persona presenta una solicitud ante un Ayuntamiento en la que solicita *“una copia de todos los expedientes disciplinarios y procedimientos de información reservada a miembros del cuerpo de la Guardia Urbana [...] que se hayan resuelto los años 2020, 2021 y 2022”*.

2. En fecha 1 de marzo de 2023, el Ayuntamiento resuelve denegar la solicitud de acceso, en definitiva, al considerar que afecta a datos especialmente protegidos previstos en la normativa de transparencia y la persona solicitante no ha acompañado el consentimiento expreso de las personas afectadas.

3. En fecha 6 de marzo de 2023, la persona solicitante envía una nueva solicitud ante el Ayuntamiento en la que solicita *“[...] una copia de los expedientes disciplinarios y de información reservada que se hayan resuelto durante los años 2020, 2021 y 2022, y la resolución de éstos”*.

La persona solicitante añade lo siguiente: *“ Pido los expedientes ya resueltos y, no los que se estén tramitando, por lo que no se puede argumentar que el conocimiento o la divulgación de la información comporta un perjuicio para la investigación o la sanción de las infracciones penales, administrativas o disciplinarias. Tampoco puede considerarse que sean datos personales especialmente protegidos si los expedientes se entregan anonimizado.”*

4. En fecha 10 de marzo de 2023, el Ayuntamiento resuelve estimar la petición de acceso:

“PRIMERO. Admitir a trámite y estimar la petición de acceso a información pública presentada por [...], entendiéndolo que la documentación solicitada se entregará de forma anonimizada .

SEGUNDO. Instar al Departamento de Recursos Humanos a que, en la mayor brevedad posible, facilite en formato electrónico y debidamente anonimizada , la información relativa a los expedientes de información reservada y disciplinarios de la Guardia Urbana, resueltos en

los años 2020, 21 y 22 o en caso de no disponer de esta documentación lo comuniquen formalmente.”

5. En fecha 3 de mayo de 2023, la persona solicitante presenta una reclamación ante la GAIP en la que reitera los términos de su solicitud y expone que el Ayuntamiento no ha ejecutado la resolución de fecha de 10 de marzo por la que estimó el acceso a la información solicitada.

6. En fecha 11 de mayo de 2023, la GAIP remite la reclamación al Ayuntamiento, y le pide un informe donde exponga los antecedentes de hecho y fundamente su posicionamiento en relación con la reclamación, así como el expediente completo y, en su caso, que concrete las terceras personas que resulten afectadas por el acceso reclamado.

7. En fecha 8 de junio de 2023, la GAIP solicita informe a esta Autoridad, de acuerdo con lo que prevé el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

8. En fecha 12 de junio de 2023, la GAIP remite a esta Autoridad el informe y el expediente presentado por el Ayuntamiento en respuesta al requerimiento de la GAIP de fecha 11 de mayo de 2023. Según se desprende del expediente, este informe se emite por el departamento de Recursos Humanos, a petición del departamento de transparencia, acceso a la información y buen gobierno del Ayuntamiento.

En particular, el Ayuntamiento informa que el departamento de recursos humanos, al revisar la reclamación presentada ante la GAIP, considera que no se puede dar acceso a la información solicitada porque contiene información relativa a la comisión de infracciones administrativas que no se puede facilitar aunque previamente sea anonimizada, al no constar el consentimiento expreso por escrito de las personas afectadas.

El Ayuntamiento también fundamenta la negativa a facilitar esta documentación al entender que afecta a la seguridad pública, porque *“[...] se estarían revelando protocolos policiales, planificaciones de servicios fundamentales para garantizar la integridad de los ciudadanos, información interna relevante para la seguridad y prevención de delitos y aspectos protegidos por el secreto profesional. La operativa de la Guardia Urbana queda reflejada diariamente en los informes, planificaciones, órdenes, correos electrónicos, y otros muchos documentos en las que se incluyen los detalles de su actividad, detalles que, de ser facilitados a todo aquel que la pidiera, daría información que podría entorpecer o impedir el buen funcionamiento de las actividades policiales, tanto preventivas como ejecutivas [...]”*.

Y, por último, a la conclusión del informe, el Ayuntamiento hace referencia a que *“[...] sólo se podrían dar datos a nivel estadístico como son el número de informaciones reservadas abiertas, cerradas, expedientes disciplinarios iniciados, cuántos de éstos son de infracciones leves, cuántos graves, etc. Todo ello sin perjuicio de que se pueda realizar la consulta en la GAIP para clarificar esta cuestión”*

Fundamentos Jurídicos

Y

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a ellos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe pedir informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, 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 esta persona (art. 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en lo sucesivo RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos personales que consten en la información solicitada.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos personales.

II

La normativa de protección de datos, de acuerdo con lo que establecen los artículos 2.1 y 4.1) del RGPD, se aplica 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*”.

El artículo 4.2) del 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, concejal o interconexión, limitación, supresión o destrucción ” .

De acuerdo con lo que prevé el artículo 5.1.a), 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 de la 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 ocupa en que se solicitan el acceso a determinados expedientes remitidos por el Ayuntamiento, esta información debe ser considerada pública a los 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.

III

La persona reclamante solicita el acceso a los expedientes de información reservada y disciplinarios de la policía local en el período de tiempo entre 2020 y 2022 que estén ya resueltos (en adelante, los expedientes).

El artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), establece que con anterioridad al

inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas para conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

Asimismo, el artículo 14.1 del Decreto 179/2015, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento del régimen disciplinario aplicable a los cuerpos de Policía local de Cataluña establece lo siguiente:

*“14.1 Antes de incoar un procedimiento disciplinario, el órgano competente para su incoación puede, con carácter facultativo, iniciar diligencias preliminares con carácter de información reservada, para esclarecer los hechos ocurridos así como los presuntos responsables. Posteriormente, el instructor debe acordar que esta información se incorpore al expediente disciplinario.
[...].”*

Es criterio jurisprudencial consolidado que la fase de investigación previa al inicio de un procedimiento no constituye propiamente un procedimiento administrativo (entre otros, STSJM 471/2006, de 24 de mayo), así como su naturaleza reservada impide que durante su tramitación se pueda facilitar el acceso a su contenido dado que su conocimiento puede comportar un perjuicio claro para el resultado de la misma (entre otros, STS 21/2018, de 15 de febrero).

En esta línea, la LTC establece expresamente la posibilidad de limitar o denegar el acceso a la información pública si su conocimiento o divulgación comporta un perjuicio para la investigación o sanción de la infracción penal, administrativa o disciplinaria de que se trate (artículo 21.1.b)).

Así, el derecho de acceso a esta documentación, incluso en caso de que el acceso pretendido fuera a datos propios (art. 15 del RGPD), podría verse limitado mientras duren las actuaciones de investigación y siempre que se considere que puede suponer un perjuicio para la investigación de conductas que podrían ser sancionadas en vía administrativa o incluso en vía penal (limitación prevista en el artículo 23.1.d) del RGPD). En definitiva, esta limitación afectaría a cualquier persona afectada por las actuaciones sea cual sea la posición que ocupa.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa la persona reclamante ha especificado que sólo tiene interés en acceder a los expedientes ya resueltos. Así, debe tenerse en cuenta que una vez concluida la fase de información reservada previa con la adopción de una decisión, sea con el archivo de las actuaciones o sea con el acuerdo de inicio de expediente disciplinario, probablemente ya no resulta de aplicación el límite previsto en el artículo 21.1.b) de la LTC y debe analizarse si concurre ninguna otra limitación de las establecidas en la LTC.

En base a lo expuesto, conviene situar los límites establecidos en la LTC relativos a la protección de los datos personales, es decir, las previsiones del artículo 23 y 24 de la LTC.

El artículo 23 de la LTC prevé lo siguiente:

“Las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidos, como los

relativos a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, l origen racial, la salud y la vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado consienta expresamente a través de un escrito que debe acompañar la solicitud”.

En caso de que en el acceso pretendido no se vean afectados datos personales especialmente protegidos a los que hace referencia el artículo 23 de la LTC, es preciso estar en las previsiones del artículo 24 de la LTC, que prevé el siguiente:

“1. Se dará acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativos salvo que, excepcionalmente, en el caso concreto haya prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.

2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse 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.

3. Las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran sólo a datos personales del solicitante deben resolverse de acuerdo con la regulación del derecho de acceso que establece la legislación de protección de datos de carácter personal”.

A partir de estas previsiones, el análisis de acceso a todos los expedientes se llevará a cabo de forma global tomando en consideración las categorías de personas que previsiblemente pueden verse afectadas, dado que se desconoce el contenido específico de los expedientes afectados por la sol solicitud de acceso, y de que el Ayuntamiento no ha facilitado información sobre las personas afectadas en el seno del expediente de reclamación de acceso a la información pública ante la GAIP.

En este sentido, es evidente que la solicitud de acceso afecta a los empleados públicos cuyos datos aparezcan en la documentación solicitada a raíz del ejercicio de su intervención en la tramitación de la información previa y, en su caso, expedientes disciplinarios, así como la presunta o presuntas personas responsables de la infracción. Asimismo, es posible que en algún caso puedan verse afectadas personas denunciantes y otras personas como testigos.

De entrada, cabe señalar que el acceso a los datos de los empleados públicos que estén afectados por la solicitud de acceso con motivo del ejercicio de sus funciones, tales como, su intervención en la tramitación de los expedientes, debe analizarse desde el punto de vista de lo que prevé el 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, funcionamiento o actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativos salvo que, excepcionalmente, en el caso concreto deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos”*.

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

“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 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 deben suprimirse 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”.

Así, en cuanto a los datos identificativos (nombre y apellidos y cargo) de los empleados públicos que han intervenido en el ejercicio de sus funciones en el marco de la tramitación de los expedientes cuyo acceso se solicita, o bien, datos identificativas 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 han sido investigadas, el acceso de la persona reclamante a estos datos se debe estimar en base al 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).

En cuanto al acceso a la identidad de las personas denunciantes, en su caso, el análisis de la posibilidad de acceso debe llevarse a cabo a través de la ponderación entre el interés público en la divulgación de ésta información y los derechos de estas personas en los términos del artículo 24.2 LTC.

Uno de los elementos para llevar a cabo la ponderación es la finalidad del acceso . A tal efecto, hay que tener en cuenta que 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, no está sujeto a motivación ni requiere la invocación de ninguna norma. Ahora bien, a efectos de la

ponderación, conocer la motivación por la que la persona reclamante desea acceder a la información puede ser un elemento relevante a tener en cuenta.

Sin embargo, no consta en el expediente enviado la finalidad por la que la persona reclamante pretende el acceso a los expedientes. En consecuencia, es necesario analizar la posibilidad del acceso desde la perspectiva de la finalidad general de la normativa de transparencia, es decir, la posibilidad de ofrecer herramientas a la ciudadanía para el control de la actuación de los poderes públicos. Y, desde el punto de vista de esta finalidad, no parece que en el caso como el planteado concurra un especial interés público en la divulgación de la identidad de las personas denunciadas. El 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 la finalidad pretendida, impediría también en este caso el acceso a dicha información.

En cualquier caso, con mayor motivo es necesario limitar el acceso a los datos especialmente protegidos a los que hace referencia el artículo 23 de la LTC (incluidos datos sobre salud, los relativos a la ideología, la religión, las creencias o la (origen racial), salvo que se disponga del consentimiento de las personas afectadas o se dé alguno de los presupuestos a que se refiere el artículo 15 del LT.

Respecto a otras personas que pueden verse afectadas por la solicitud de acceso, a priori es necesario llegar a la misma conclusión, es decir, no se desprende del expediente enviado que concurra un especial interés público en la divulgación de la identidad de estas personas y, en consecuencia, es necesario limitar su acceso.

V

En cuanto a la información relativa a los presuntos infractores o infractores que consta en las actuaciones de investigación previa y, en su caso, posterior incoación del procedimiento disciplinario, debe tenerse presente que esta Autoridad ha venido sosteniendo que esta información es relativa a la comisión de infracciones penales o administrativas respecto de la cual el artículo 23 de la LTC, entre otras categorías de datos, 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, la GAIP no consideró incluidas estas categorías de datos en la resolución 1097/2021, de 16 de diciembre, cambiando el criterio que venía siguiendo en relación con esta cuestión. Sin embargo, esta Autoridad reitera su posicionamiento, que se recoge, entre otros, en el informe IAI 2/2022 (consultable en la web de la APDCAT www.apdcat.cat). En particular, en este informe se consideró lo siguiente:

“[...] 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.

Aunque la distinción en algún punto 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 varias 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 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 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.

[...]

Parece claro, pues, que nos encontramos ante el ejercicio de una potestad administrativa en ejercicio de una función pública de los colegios profesionales, 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), que 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 en 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.

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, no resultaría justificado excluir del ámbito de protección del artículo 23 LTC las infracciones y sanciones disciplinarias. Y no es obstáculo para llegar a esta conclusión la diferente redacción con el artículo 21.1.b) de la LTC, que prevé que puede ser denegado o restringido el acceso a la información pública si conocerla puede llegar a perjudicar a la investigación o sanción de las infracciones penales, administrativas o disciplinarias, a diferencia del artículo 23 de la LTC que sólo hace referencia a la denegación del acceso cuando contenga información relativa a infracciones administrativas, entre otras categorías de datos.

Conviene tener en cuenta que ambos preceptos dan la posibilidad de limitar el acceso a la información pública, pero sobre la base de dos perspectivas distintas. Así, mientras el artículo 21.1.b) de la LTC pretende limitar el acceso con el fin de no perjudicar una investigación de una eventual infracción o la ejecución de una sanción, para garantizar el propio procedimiento, el artículo 23 de la LTC limita el acceso sobre la base del derecho a la protección de datos de la persona afectada.

Más allá de ello, aunque es evidente la falta de precisión de este aspecto del artículo 23, la explicación radica no en que se haya querido distinguir del artículo 21.1.b), sino en el hecho de que la redacción del artículo 23 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 (informes CNS 45/2015, CNS 14/2018, IAI 47/2017, IAI 30/2021 o IAI 69/2021, entre otros).

Y no sólo esta Autoridad, sino que también los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública han venido interpretándolo en este sentido. Sirvan como ejemplo las resoluciones de la GAIP dictadas en los procedimientos de reclamación 16/2016, 249/2018, 755/2020, 47/2021, 331/2021 o 613/2021, entre otros, que lo habían venido interpretando en el mismo sentido que esta Autoridad o las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 0731-2020, 0078-2021, 0942-2020 o R.0498-2020, entre otros.

Por otra parte, actualmente las previsiones referentes al tratamiento de datos relativos a infracciones y sanciones administrativas se encuentran en el artículo 27 de la LOPDGDD, al haber sido derogada la LOPD de acuerdo con los términos que dispone la disposición derogatoria única de el 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 referencia expresa a las infracciones y sanciones disciplinarias, a partir de la normativa de protección de datos no se puede considerar que estén excluidas de la referencia a las infracciones y sanciones administrativas incluida en este artículo. ”

Por tanto, en base a lo expuesto, se denegará el acceso a la información relativa a los presuntos infractores o de los infractores que conste en las actuaciones y expedientes cuyo acceso se solicita, salvo los casos en los que la comisión de la infracción haya comportado la amonestación pública a la persona infractora, conste el consentimiento de la persona afectada o bien exista manifiestamente públicamente esta información.

Ahora bien, es necesario tener en cuenta la previsión del artículo 25.1 de la LTC, por el que “*Si es aplicable alguno de los límites de acceso a la información pública establecidos por los artículos anteriores, la denegación de acceso sólo afecta a la parte correspondiente de la documentación y debe autorizarse el acceso restringido al resto de los datos*”.

Además, por la información de que se dispone, la persona reclamante parece que estaría conforme en que los expedientes en cuestión sean facilitados de forma anonimizada .

A tal efecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 70.6.a del RLTC define la anonimización de la siguiente manera:

"[...] la eliminación de los datos personales de las personas físicas afectadas que constan en la información y cualquier otra información que pueda permitir identificarlos directa o indirectamente sin esfuerzos desproporcionados, sin perjuicio de poder mantener, en su caso, las datos meramente identificativos de los cargos o personal al servicio de las administraciones públicas que dictan o intervienen en el acto administrativo."

Así, el efecto de anonimizar el expediente, cabe señalar que, para que ésta pueda considerarse suficiente, en los términos de la legislación de protección de datos, es necesario garantizar que la información que se facilite no pueda relacionarse con una persona física identificada o identificable. En este sentido, la anonimización requeriría la eliminación de toda la información que pueda permitir la identificación de la persona o personas afectadas, teniendo en cuenta no sólo la información que conste en los documentos que lo conforman sino los datos que pueden obtenerse por otras vías, valorando objetivamente si existe o no un riesgo real de reidentificar a las personas afectadas sin hacer esfuerzos desproporcionados.

Apuntar, en atención al contexto en el que nos encontramos en el que se solicita expedientes relativos a la policía local, que el dato relativo al número de identificación profesional (TIP) constituye a todos los efectos un dato personal, dado que permite igualmente la identificación de la persona, si bien, para un tercero, pueda requerir un mayor esfuerzo identificarla por su TIP que por su nombre y apellidos.

En el caso que nos ocupa, debe tenerse presente que el Ayuntamiento no ha facilitado en el seno del expediente de reclamación de acceso a la información pública ante la GAIP ninguna información en relación con el número de expedientes afectados y tampoco las personas afectadas por la reclamación. Esta cuestión puede ser relevante a efectos de valorar si la anonimización es una medida efectiva de acuerdo con los términos a los que nos hemos referido.

Por ello, en caso de que la anonimización no sea efectiva, una vez valorado objetivamente si existe o no un riesgo real de reidentificar a las personas afectadas sin hacer esfuerzos desproporcionados, la información solicitada se podría facilitar aplicando analógicamente la solución prevista en artículo 68.4 del RLTC, es decir, *"[...] En caso de que el contenido del informe pueda revelar información afectada por el límite, la necesidad de publicación del informe se entiende satisfecha con la publicación de un extracto o resumen del contenido de tal forma que no permita revelar la información afectada por el límite."*

Por tanto, si la anonimización no fuera efectiva, desde la perspectiva de la normativa de protección de datos, se puede facilitar a la persona reclamando un resumen de las actuaciones realizadas velando para que este resumen no contenga los datos afectados por el límite del artículo 23 de la LTC ni cualquier otra información que, por sí sola o en conexión con otra información a la que se pueda acceder, la persona reclamante pueda acabar identificando a las personas afectadas.

Conclusión

La normativa de protección de datos no impide el acceso de la persona reclamante a la información relativa a los empleados públicos que hubiesen intervenido en las diferentes actuaciones de investigación previa y expedientes disciplinarios tramitados entre los años 2020 y 2022, ambos incluidos, ya resueltos, que no hayan participado en las conductas irregulares, salvo que concurra alguna circunstancia excepcional.

Ahora bien, de acuerdo con los fundamentos expuestos, el acceso a los expedientes puede facilitarse a través del mecanismo de la anonimización o bien, cuando esta medida no sea efectiva, a través de un resumen de los expedientes, de forma que en ningún caso sean identificables las personas físicas afectadas (personas investigadas y, en su caso, denunciantes o bien de testigo).

Barcelona, 6 de julio de 2023

Traducción automática