

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un col·legi professional respecte a si la notificació de la resolució d'arxiu d'una queixa deontològica a la persona col·legiada pot constituir una vulneració de la normativa de protecció de dades

Ref. CNS 26/2024

Antecedents

1. Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una consulta formulada per un col·legi professional respecte a si la notificació de la resolució d'arxiu d'una queixa deontològica a la persona col·legiada pot constituir una vulneració de la normativa de protecció de dades

En la consulta s'exposa que els col·legis professionals han de ser considerats com una administració pública als efectes de l'exercici de la potestat disciplinària, i han d'aplicar de manera supletòria la normativa de procediment administratiu comú.

Que aquesta normativa regula la figura de l'interessat en el procediment administratiu i els drets que li corresponen, regulats a l'article 53 de la LPAC. A més d'aquests drets l'article 53.2 de la LPAC fa referència als drets específics que corresponen als interessats en un procediment sancionador. De tal manera que, segons indiquen, la condició d'interessat es dona en el procediment administratiu, i és sobre la tramitació del procediment que l'article 53.1 LPAC atorga a l'interessat el dret d'informació.

Continua exposant que, d'acord amb la LPAC els procediments de naturalesa sancionadora s'inicien sempre d'ofici per acord de l'òrgan competent i que l'acord d'inici es comunica a l'instructor del procediment, i es notifica als interessats, entenent com a tal, en tot cas a l'inculpat. En el cas del col·legi professional l'acord d'inici correspon a la Junta de Govern. D'acord amb els Estatuts del col·legi professional preveuen la possibilitat d'inadmissió de la queixa i l'arxivament directe de la denúncia.

En aquest context formula la consulta a l'APDCAT a fi que s'emeti informe respecte a si la notificació de la resolució d'arxiu directe d'una queixa deontològica a la persona col·legida que ha estat denunciada pot constituir una vulneració de la normativa de protecció de dades.

2. Analitzada la consulta, vista la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, emeto el dictamen següent:

Fonaments de dret

I

De conformitat amb allò que estableix l'article 5, apartats g) i o) de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, correspon a l'Autoritat proporcionar informació sobre els drets de les persones en matèria de tractament de dades personals, així com respondre les consultes que formulin les entitats del seu àmbit d'actuació sobre la

protecció de dades personals en poder de les administracions públiques. L'article 8.2.g) de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, disposa que és funció de la directora de l'Autoritat respondre les consultes que l'Administració de la Generalitat, els ens locals i les universitats de Catalunya li formulin sobre l'aplicació de la legislació de protecció de dades personals.

En conseqüència, el present dictamen s'emet d'acord amb les esmentades previsions dels articles 5 i 8 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

II

Un col·legi professional sol·licita un informe sobre si la notificació de la resolució d'arxiu d'una queixa deontològica a la persona col·legida que ha estat denunciada, pot constituir una vulneració de la normativa de protecció de dades.

Des del punt de vista de la normativa de protecció de dades, la notificació d'un acte administratiu d'arxiu, en el context exposat en la consulta, pot comportar, per una banda el tractament de les dades personals de la persona denunciada, així com, si escau, comunicar dades personals de terceres persones, com podria ser de la persona que va fer la queixa deontològica sobre la persona col·legiada.

Situada la consulta en aquests termes, segons l'article 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, d'ara endavant RGPD), són dades personals: "toda 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 nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona."

Tot tractament de dades, entès com a: "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".(article 4.2 RGPD), s'ha d'adequar a la normativa de protecció de dades,

Per tant, la notificació d'un acte administratiu que conté dades persones és un tractament de dades personals que s'ha d'adequar al que estableix la normativa de protecció de dades.

Qualsevol tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat, d'acord amb el que preveu l'article 5.1.a).

L'article 6.1 estableix que el tractament és lícit si es dona alguna de les circumstàncies que recull, entre les quals, en el cas de les administracions públiques, pren especial rellevància, la prevista als apartats c) i e), segons els quals el tractament "es necesario para el

cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento” (6.1.c) i “para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento” (6.1.e)).

Tal com estableix l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en aquestes bases jurídiques de l'article 6.1. c) i e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

III

La Llei 7/2006, de 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals, té per objecte “regular l'exercici de les professions titulades en l'àmbit territorial de Catalunya i les associacions professionals, els col·legis professionals i els consells de col·legis professionals que hi exerceixen llur activitat”.(article 1)

Aquesta llei atribueix als col·legis professionals i, si escau als consells de col·legis professionals, la competència per sancionar els col·legiats per les infraccions de les disposicions col·legials o professionals (article 15). També preveu que les normes col·legials poden desenvolupar el règim establert per aquella norma (article 20).

Pel que fa al procediment sancionador, estableix que: “La imposició de tota sanció establerta per aquesta llei s'ha d'haver dictat en el marc d'un expedient previ. En la tramitació d'aquest expedient s'han de garantir, almenys, els principis de presumpció d'innocència, d'audiència de la persona afectada, de motivació de la resolució final i de separació dels òrgans instructor i decisor.”(article 25.1), i, així mateix, que resulten aplicables al procediment sancionador establert per aquesta llei la legislació de règim jurídic i procediment administratiu. (article 25.4).

Segons l'article 39 de la Llei 7/2006, són funcions públiques dels col·legis professionals:

- a) Garantir que l'exercici professional s'adeqüi a la normativa, la deontologia i les bones pràctiques, i que es respectin els drets i els interessos de les persones destinatàries de l'actuació professional (...).
- b) Vetllar pels drets i pel compliment dels deures i les obligacions dels col·legiats i perquè no es produeixin actes d'intrusisme, de competència deslleial o altres actuacions irregulars en relació amb la professió col·legiada, adoptant, si s'escau, les mesures i les accions establertes per l'ordenament jurídic.
- c) Exercir la potestat disciplinària sobre llurs col·legiats, en els termes establerts per la llei i les normes pròpies dels col·legis professionals.
- d) (...).

Respecte dels procediments de naturalesa sancionadora, cal estar al que estableix la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC).

Quant a l'inici dels procediments de naturalesa sancionadora, l'article 55.2 de la LPAC estableix que: “En el cas de procediments de naturalesa sancionadora, les actuacions

prèvies s'han d'orientar a determinar, amb la precisió més gran possible, els fets susceptibles de motivar la incoació del procediment, la identificació de la persona o persones que puguin ser responsables i les circumstàncies rellevants que concorrin en uns i altres. Les actuacions prèvies les han de dur a terme els òrgans que tinguin atribuïdes funcions d'investigació, indagació i inspecció en la matèria i, si no n'hi ha, la persona o l'òrgan administratiu que determini l'òrgan competent per iniciar o resoldre el procediment.”

L'article 64.1 de la LPAC, estableix que l'acord d'iniciació dels procediments de naturalesa sancionadora s'han de comunicar a l'instructor del procediment, amb trasllat de totes les actuacions que existeixin, i s'ha de notificar als interessats, indicant específicament que s'ha d'entendre com a interessat a l'inculpat.

Amb caràcter general l'article 53 de la LPAC reconeix als presumptes responsables en procediments administratius de naturalesa sancionadora, a més de la resta de drets previstos per aquell article respecte dels interessats en el procediment administratiu, els drets següents:

“a) A ser notificats dels fets que se'ls imputin, de les infraccions que aquests fets puguin constituir i de les sancions que, si s'escau, se'ls puguin imposar, així com de la identitat de l'instructor, de l'autoritat competent per imposar la sanció i de la norma que atribueixi aquesta competència.

b) A la presumpció de no-existència de responsabilitat administrativa mentre no es demostrï el contrari.”

En el cas d'inici del procediment per denúncia, l'article 62 estableix que: “Les denúncies han d'expressar la identitat de la persona o persones que les presenten i el relat dels fets que es posen en coneixement de l'Administració. Quan els fets esmentats puguin constituir una infracció administrativa, han de recollir la data de la seva comissió i, quan sigui possible, la identificació dels presumptes responsables” (article 62.2 LPAC) i que: “La presentació d'una denúncia no confereix, per si sola, la condició d'interessat en el procediment” .

Les actuacions prèvies per a determinar els fets susceptibles de motivar la incoació del procediment sancionador, la identificació de les persones que puguin ser responsables i les circumstàncies que hi concorrin, constitueixen un expedient administratiu, com ha vingut a considerar la Sentència de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Suprem de 25 de setembre de 2023 (rec.8072/2020), que va determinar la naturalesa jurídica de la informació reservada en els termes següents:

“(…)
Asimismo, al tiempo de los hechos enjuiciados estaba vigente el artículo 53.1 de la Ley 39/2015 que regula los derechos de los interesados en un procedimiento administrativo, naturaleza que no puede negarse a la información previa o reservada, según el caso, sin que exista excepción expresa en la norma para su acceso.

(…)

De lo anteriormente argumentado ninguna duda ofrece que en la información reservada o información previa abierta respecto a un funcionario para determinar si posteriormente se incoa o no un procedimiento disciplinario tiene la condición de

interesado en un procedimiento, conforme al artículo 4 de la Ley 39/2015 “

En el cas que ens ocupa cal tenir en consideració també la normativa específica que regula el col·legi professional.

El títol XIII dels seu Estatuts, regula el règim disciplinari de les persones col·legiades.

L'article 96 d'aquests estatuts atribueixen al col·legi professional la “competència disciplinària per sancionar a les persones col·legiades pels actes que puguin dur a terme i per les omissions en les quals incorrin en l'exercici o en motiu de la seva professió, així com per qualsevol altre acte o omisió que li sigui imputable i sigui contrari al prestigi professional, a l'honorabilitat de les persones col·legiades o al degut respecte als òrgans corporatius i, en general, qualsevol altra infracció de deures professionals o de normes ètiques de conducta, quan aquestes afectin la professió”.

Respecte de la tramitació dels expedients disciplinaris els apartats 2, 3 i 5 de l'article 96 estableixen:

“(…)

2. La tramitació dels expedients disciplinaris serà instruïda pel membre de la Comissió Deontològica designat o designada com a instructor o instructora, s'adequarà a la normativa vigent en matèria de procediment administratiu a fi de garantir els drets de les parts. Les sancions sempre les ha d'acordar la Junta de Govern, a proposta de la Comissió Deontològica, no obstant això, per iniciar un procediment sancionador per denúncia a instància de part, aquesta denúncia haurà de ser ratificada pel denunciant. En tot cas, la Comissió Deontològica podrà proposar a la Junta de Govern l'arxivament directe d'una denúncia per considerar que no existeixen motius suficients per iniciar procediment sancionador.

3. Per a la tramitació de les possibles diligències informatives i/o expedients disciplinaris, la Junta de Govern nomenarà un vocal o una vocal com a ponent o, en el seu cas, un instructor o una instructora.

(…)

5. La resolució final de l'expedient ha de ser sempre motivada i s'ha de notificar a l'interessat.

(…)”

Així doncs, el col·legi professional té atribuïda la competència disciplinària dels seus col·legiats per una norma amb rang de llei i, d'acord amb la LPAC pot instruir els corresponents expedients administratius disciplinaris i, en el seu cas les diligències informatives prèvies per a determinar les possibles responsabilitats. Les resolucions d'aquests procediments han de ser motivades i s'han de notificar als interessats, essent considerat com a tal, el professional col·legiat denunciat.

El tractament de les dades personals necessàries per a l'exercici de les competències en matèria disciplinària pel col·legi professional, té com a base jurídica l'article 6.1.e) de l'RGPD en relació amb la LPAC i la Llei 7/2006, de 31 de maig.

Ara be, cal tenir en consideració que, a més d'una base jurídica vàlida, tot tractament de dades ha de complir la resta de principis i garanties de la normativa de protecció de dades, entre els quals, el principi de minimització (article 5.1.c) RGPD).

IV

L'article 5.1.c) de l'RGPD estableix que les dades personals han de ser adequades, pertinents, i limitades al que és necessari per a les finalitats per a les quals són tractades.

En el cas plantejat en la consulta, la notificació de la resolució d'arxiu d'una denúncia al professional denunciat pot comportar comunicar-li dades personals de terceres persones, entre les quals no es pot descartar que hi consti informació sobre la persona denunciant.

Respecte del tractament de les dades personals en el procediment administratiu, cal recordar que la mateixa LPAC estableix que cal aplicar les limitacions previstes en la legislació de transparència, per exemple, quan regula l'accés a l'expedient de les persones interessades en el tràmit d'audiència (article 82.1 LPAC), o quan regula el dret de les persones interessades a sol·licitar l'expedició de còpies autèntiques dels documents públics administratius emesos per les administracions públiques (article 27.4 LPAC)

És criteri sostingut per aquesta Autoritat que els límits de la normativa de transparència resulten d'aplicació també respecte del dret de les persones interessades en un procediment administratiu, previst a l'article 53.1.a) de l'LPAC. En conseqüència, l'accés dels interessats a la informació que consta en un expedient administratiu en tràmit està sotmès als límits que regula la normativa de transparència i, en el cas que la informació contingui dades personals, resulten d'aplicació els articles 23 i 24 de la LTC.

D'acord amb l'article 24.2 de la LTC, si la informació a la qual es vol accedir, no conté categories especials de dades en els termes de l'article 23 de la LTC, l'accés o la informació requereix fer una ponderació entre l'interès públic en la divulgació d'aquesta informació i el dret a la protecció de dades de les persones afectades.

En el cas que ens ocupa, la informació que ha de ser comunicada pot contenir dades personals de la mateixa persona denunciada, però podria abastar també dades de la persona denunciant, per aquest motiu, en aquesta ponderació cal tenir en consideració el que estableix l'article 15 de l'RGPD.

Segons disposa l'article 15 de l'RGPD:

1. El interesado tendrá derecho a obtener del responsable del tratamiento confirmación de si se están tratando o no datos personales que le conciernen y, en tal caso, derecho de acceso a los datos personales y a la siguiente información:

a) los fines del tratamiento;

b) las categorías de datos personales de que se trate;

- c) los destinatarios o las categorías de destinatarios a los que se comunicaron o serán comunicados los datos personales, en particular destinatarios en terceros u organizaciones internacionales;
 - d) de ser posible, el plazo previsto de conservación de los datos personales o, de no ser posible, los criterios utilizados para determinar este plazo;
 - e) la existencia del derecho a solicitar del responsable la rectificación o supresión de datos personales o la limitación del tratamiento de datos personales relativos al interesado, o a oponerse a dicho tratamiento;
 - f) el derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control;
 - g) cuando los datos personales no se hayan obtenido del interesado, cualquier información disponible sobre su origen;
 - h) la existencia de decisiones automatizadas, incluida la elaboración de perfiles, a que se refiere el artículo 22, apartados 1 y 4, y, al menos en tales casos, información significativa sobre la lógica aplicada, así como la importancia y las consecuencias previstas de dicho tratamiento para el interesado.
- (...)"

Des del punt de vista de la normativa de protecció de dades el dret d'accés a les pròpies dades personals que reconeix l'article 15 de l'RGPD inclou també el dret a conèixer l'origen de les dades sotmeses a tractament i, per tant, això inclouria també la identitat de la persona denunciant.

Des d'aquesta perspectiva, com ha posat de manifest aquesta Autoritat, entre d'altres als dictàmens CNS 3/2022 o CNS 58/2021, que es poden consultar al web de l'APDCAT, la persona que sol·licita l'accés té dret a conèixer no només la informació directa sobre la seva persona que estigui tractant el responsable, sinó també, entre altres qüestions, l'origen d'aquesta informació quan aquesta no s'hagi obtingut de la mateixa persona interessada. Això podria comportar la identificació de les terceres persones que han aportat la seva informació a l'expedient, però no altra informació aportada o relativa a aquestes persones que no es pugui considerar referida a la persona interessada.

Això significa que, en el cas que ens ocupa, d'acord amb la normativa de protecció de dades personals (article 15 RGPD), es pot considerar lícit que la persona denunciada, en aquest cas el professional col·legiat, pugui ser notificada i conegui la informació que sobre la seva persona figuri en la resolució, i que hagi estat aportada o generada en el transcurs de la informació prèvia. Així mateix, té dret a conèixer la identitat de la persona denunciant que ha facilitat la informació, en la mesura que forma part del seu dret a conèixer l'origen de les dades.

Conclusions

En els termes exposats, la notificació a la persona col·legiada de la resolució d'arxiu d'una queixa deontològica presentada contra ella es considera lícita i conforme a la normativa de protecció de dades,

Barcelona, 2 d'agost de 2024