

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació contra un departament per la denegació d'accés a la sol·licitud de còpia de l'informe que va fer sobre la investigació d'una actuació de la policia a una manifestació

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 una reclamació presentada contra un departament per la denegació d'accés a la sol·licitud de còpia de l'informe que va fer sobre la investigació d'una actuació de la policia a una manifestació.

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 2 d'octubre de 2020, un ciutadà va presentar a un departament una sol·licitud d'accés a la informació pública, amb el contingut següent:

“Sol·licito una còpia de l'informe que (...)va fer sobre la investigació d'una actuació (...)a una manifestació(...)”.

Sol·licito, a més, conèixer si a partir de la investigació d'aquests fets es va sancionar a algun mossos d'esquadra i en cas afirmatiu, el càrrec de cada mossos sancionat, quina sanció se li va imposar i el motiu d'aquesta.”

2. El departament va desestimar la sol·licitud d'accés a la informació pública presentada. La resolució fonamenta la denegació en l'aplicació dels límits de l'article 21.1.b) i 23 de la Llei 19/2014, en la mesura que afecta una informació directament vinculada a la investigació i sanció d'infraaccions penals, administratives o disciplinaries. Segons es fa constar, respecte dels fets a què fa referència la petició existeix un procediment penal obert que es tramita en un Jutjat i atès que la informació requerida afecta directament aquest procediment judicial considera que la sol·licitud ha de ser denegada per evitar entrar en col·lisió i crear un perjudici en aquella investigació.

3. En data 16 de novembre de 2020 el sol·licitant de l'accés a la informació pública presenta una reclamació davant la GAIP a la qual reitera la sol·licitud en els mateixos termes que es va formular davant el departament reclamat. A més, manifesta que la denegació es fonamenta en l'existència de dades personals, però la informació es pot entregar anonimitzada. Així mateix al·lega que: *“Conèixer el resultat d'una investigació interna dels Mossos serviria per a rendir comptes per part de l'Administració i no perjudicaria a una possible investigació judicial. Tal i com ha considerat el Consejo de Transparencia en diferents resoluciones: Debemos recordar, en primer lugar, que la norma general establecida en la LTAIBG es la de dar la información, siendo los límites la excepción y que, como tal, debe ser debidamente justificada por quien la invoca. Por otro lado,*

no ha quedado suficientemente acreditado por la Administración que puedan verse perjudicadas las labores de investigación y sanción por hacer públicos los informes.

Aquest criteri és el mateix que es podria aplicar en aquest cas, conèixer la informació demanada serviria per rendir comptes i no perjudicaria cap investigació, no ha quedat acreditat.”

4. En data 18 de novembre de 2020 la GAIP sol·licita al departament reclamat que emeti un informe sobre la reclamació presentada, identifiqui a les terceres persones afectades per l'accés i li remeti l'expedient complet a què fa referència. La documentació tramesa no incorpora l'informe del departament reclamat.

5. En data 23 de desembre de 2020 la GAIP adreça la sol·licitud d'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 n'ha de emanar 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

El 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 (en endavant, RGPD), defineix les dades personals com "*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;*" (article 4.1 RGPD).

El reclamant sol·licita accedir a "*còpia de l'informe que el departament reclamat va fer sobre la investigació d'una actuació (...) a una manifestació(...)*" a més de conèixer si "*de la investigació d'aquests fets es va sancionar a algun mossos d'esquadra i en cas afirmatiu, el càrrec de cada mossos sancionat, quina sanció se li va imposar i el motiu*".

Es pot preveure que la informació sol·licitada contingui dades personals tant dels responsables de la realització de l'informe com de les persones implicades en els fets objecte del mateix.

D'acord amb la definició de tractament de l'article 4.2 de l'RGPD "*la consulta, la utilització, la comunicació per transmissió, difusió o qualsevol altra forma d'habilitació d'accés, acarament o interconnexió, limitació, supressió o destrucció*" de dades personals, són tractaments de dades sotmesos als principis i garanties de l'RGPD. Per tant, la comunicació de dades personals pel departament reclamat, com a conseqüència de la sol·licitud efectuada per la persona reclamant, és un tractament de dades en els termes de l'RGPD.

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació a l'interessat (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de què concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En concret, els apartats c) i e) de l'article 6.1 de l'RGPD disposen respectivament, que el tractament serà lícit si "*es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*", o si "*es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento*".

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 la 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 les bases jurídiques de l'article 6.1.c) i 6.1.e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

Alhora, l'article 86 de l'RGPD, disposa que *“Los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública 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 en endavant) té per objecte, entre d'altres, *“regular i garantir el dret d'accés de les persones a la informació i la documentació públiques”* (art 1.1.b).

En concret, l'article 18 de l'LTC estableix que *“les persones tenen el dret d'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'esmentat article 2.b) 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”*.

La informació objecte de la reclamació és *“informació pública”* als efectes de l'LTC i resta sotmesa al règim d'accés previst en aquesta normativa. Aquest dret, però, no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis.

En concret, i pel que fa al dret a la protecció de dades personals, cal tenir en compte les limitacions i criteris previstos a la legislació de transparència (articles 23 i 24 LTC), i els principis de la normativa de protecció de dades personals.

III

Segons disposa l'article 23 de l'LTC, les sol·licituds d'accés a la informació han de ser denegades si *“la informació a la que es vol accedir 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 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 de l'LT, disposa *“(…) Si la información incluyese 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 solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.”*

Aquests preceptes exclouen del dret d'accés de la ciutadania a les dades relacionades amb la comissió d'infraccions penals o administratives, tret que es compti amb el consentiment exprés de la persona afectada, o que aquestes comportin l'amonestació pública a l'infractor.

D'acord amb la documentació que consta a l'expedient, la resolució del departament reclamat es fonamenta en els límits a l'accés a la informació pública que preveuen els articles 21.1.a) i 23 de l'LTC, en considerar que les dades a les quals la persona reclamant pretén accedir inclourien dades que poden ser d'especial protecció en la mesura que estan relacionades amb la comissió d'infraccions penals o administratives o disciplinaries. Segons es fa constar, respecte dels fets a què fa referència la petició existeix un procediment penal obert que es tramita en un Jutjat d'Instrucció del partit judicial del Prat de Llobregat, per aquest motiu en la resolució es considera que, atès que la informació requerida afecta directament a aquest procediment judicial, la sol·licitud ha de ser denegada per evitar entrar en col·lisió i crear un perjudici en aquella investigació.

El reclamant al·lega que conèixer el resultat d'una investigació interna de l'actuació dels Mossos serviria per a rendir comptes per part de l'Administració i que no s'ha justificat el perjudici a la investigació judicial, a més de posar de manifest que la informació es pot facilitar de forma anònima.

No correspon a aquesta Autoritat valorar l'aplicació d'altres límits diferents al de la protecció de dades personals i per tant, a l'aplicació del límit previst a l'article 21.1.a). Ara bé, el fet que la informació sol·licitada estigui vinculada a un procediment penal obert té una incidència directa en l'aplicació dels esmentats articles 23 de l'LTC i 15.1 de LT.

Pel que fa a l'accés a l'informe intern efectuat pel departament sobre les actuacions policials en una manifestació, cal tenir en consideració que aquestes actuacions d'investigació s'orienten fonamentalment a determinar, amb la major precisió possible, els fets i la possible existència de responsabilitats penals o administratives com a conseqüència dels mateixos i, eventualment la identificació de la persona o persones que puguin resultar responsables i les circumstàncies rellevants que hi puguin concórrer.

És criteri jurisprudencial consolidat que la fase d'investigació prèvia a l'inici d'un procediment sancionador o disciplinari no constitueix pròpiament un procediment administratiu (entre d'altres, STSJM 471/2006, de 24 de maig), així com que la seva naturalesa reservada (el seu coneixement pot comportar un perjudici clar per al resultat de la mateixa) impedeix que durant la seva tramitació es pugui facilitar l'accés al seu contingut (entre d'altres, STS 21/2018, de 15 de febrer).

Com ha posat de manifest aquesta Autoritat amb anterioritat en l'informe IAI 41/2018, que es pot consultar al web de l'Autoritat www.apdcat.cat, un cop finalitzat el procediment d'investigació reservada, el règim d'accés a la informació serà diferent si s'ha acordat l'arxiu de les actuacions sense l'inici de cap procediment (ja sigui disciplinari, sancionador o penal), del que ho seria si s'ha iniciat algun d'aquests procediments i en funció de si la persona que sol·licita l'accés té la consideració d'interessat en el procediment esmentat o no.

En el cas que ens ocupa, segons la informació que consta a l'expedient, les actuacions d'investigació de les que forma part l'informe sol·licitat haurien finalitzat però els fets estarien essent objecte d'un procediment penal en un Jutjat d'Instrucció del partit judicial del Prat de Llobregat. Per altra banda, en aquesta documentació no consta que el reclamant ostenti la condició de persona interessada en el procediment penal en curs.

Per tant, en principi aquesta informació no podria ser lliurada. Ara bé, cal tenir en compte que la persona reclamant indica expressament en la seva reclamació que l'accés a la informació es podria fer de manera anonimitzada.

Facilitar l'accés a la informació pública prèvia anonimització de les dades personals que s'hi contenen és, de fet, una opció prevista expressament en la normativa de transparència.

Així, l'article 15 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, estableix que:

“4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.”

Ara bé, perquè l'anonimització pugui ser considerada suficient als efectes de la legislació de protecció de dades cal garantir que la informació que es facilita no guarda relació amb una persona física identificada o identificable.

Per determinar si una persona física és identificable *“deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos”* (considerant 26 RGPD).

Així doncs, i sens perjudici que la concurrència d'altres límits (com seria el cas de l'article 21.1.a), si escau) puguin justificar la limitació de l'accés, des del punt de vista del dret a la protecció de dades si l'informe es facilita de manera anonimitzada, com sol·licita la persona reclamant, sense que sigui possible identificar les persones investigades sense esforços desproporcionats, es podria lliurar la informació sol·licitada.

La mateixa conclusió és aplicable respecte de la informació sol·licitada pel reclamant relativa a si de resultes de l'informe d'investigació interna del departament reclamat es va incoar algun expedient sancionador a algun mossos d'esquadra i en cas afirmatiu el càrrec del mateix, la sanció i el motiu. Per bé que en principi no es sol·licita la identificació de les persones sancionades, aquesta informació únicament es podria considerar anònima i, per tant aliena a l'aplicació de la normativa de protecció de dades, sempre que ateses les circumstàncies concretes (per exemple el càrrec), les persones afectades no siguin identificables d'acord amb el que estableix l'article 4.1 de l'RGPD i el Considerant 26 de l'RGPD. En el cas que alguna de la informació afectada pogués permetre identificar la persona afectada (p. ex. el càrrec), s'hauria excloure aquesta informació de l'accés.

En l'informe sol·licitat, a banda de la informació relativa a les persones investigades, es pot preveure que hi consti també informació sobre la persona o persones que l'han dut a terme.

L'article 24.1 de l'LTC disposa que:

“1. S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits.”

Aquest article habilita amb caràcter general l'accés a la informació merament identificativa (nom cognoms i càrrec) dels empleats públics que intervenen per raó de les seves funcions en els diferents procediments o actuacions públiques dutes a terme per l'Administració, llevat que concorrin circumstàncies concretes que justifiquin la prevalença del dret a la protecció de dades de la persona o persones afectades.

Per tant, llevat que s'hagi acreditat l'existència de circumstàncies concretes que ho impedeixin, caldria facilitar la informació identificativa (nom i cognoms) relativa als càrrecs i empleats públics que hagin intervingut en l'elaboració de l'esmentat informe i constin en aquest document.

Finalment, assenyalar que es desconeix exactament quina informació pot constar a l'informe elaborat pel Departament. És previsible que hi consti altra informació personal que en principi no sigui relativa a la comissió d'infraccions penals o administratives però que en qualsevol cas sembla que estaria relacionada amb la identificació o l'actuació dels agents que han estat objecte d'investigació per la presumpta comissió d'infraccions. Essent així, i havent conclòs en el fonament de dret anterior que no existeix habilitació per a la comunicació de dades relacionades amb la comissió d'infraccions penals o administratives, caldria denegar també l'accés a aquesta informació.

Conclusions

La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés de la persona reclamant a l'informe sobre la investigació d'una actuació dels Mossos d'Esquadra en una manifestació, així com a conèixer si de la investigació d'aquests fets es va sancionar a algun mossos d'esquadra, la sanció que se li va imposar i el motiu, prèvia anonimització de les dades personals dels agents afectats.

Així mateix, la normativa de protecció de dades personals no impedeix l'accés a les dades identificatives del personal de l'administració que ha intervingut en l'elaboració de l'esmentat informe i constin en aquest document.

Barcelona 26 de gener de 2021