

Ref.: IAI 14/2018

Reclamación: 93/2018

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación por la denegación del acceso a vista y copia de un expediente de la Inspección Territorial de Trabajo de Barcelona

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 la reclamación 93/2018 presentada en relación con la denegación del acceso a vista y copia de un expediente de la Inspección Territorial de trabajo de Barcelona.

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

Antecedentes

1. En fecha 21 de febrero de 2018, una ciudadana presenta a la Inspección Territorial de Trabajo de Barcelona, un escrito en el que solicitaba “acceso al expediente completo” y “copia del expediente y la información sobre la mi persona” en virtud del “derecho de acceso a la información sobre mi persona” y del “legítimo derecho a la defensa propia”, en relación con el expediente con núm. de orden de servicio 8/0005669/17.
2. En fecha 28 de febrero de 2018, la Inspección Territorial de Trabajo de Barcelona (ITB) deniega el acceso al expediente ya la copia de los documentos incorporados por considerar que la persona reclamante, en su condición de denunciante en la fase de investigación, no tiene consideración de interesada y en consecuencia no puede solicitar la vista y copia de los documentos incorporados en el expediente.
3. En fecha 22 de marzo de 2018, una ciudadana presenta reclamación ante la GAIP, en la que solicita acceder a toda la información solicitada que obra en el expediente del ITB, así como en el resto de información que forma parte del contenido del derecho de acceso regulado en el artículo 15 de la LOPD.
4. En fecha 26 de marzo de 2018, la GAIP solicita al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia, el informe en relación con la reclamación presentada, el expediente relativo a la solicitud de acceso, la identificación de las terceras personas que resulten afectadas por el acceso que se reclama, así como la identificación del órgano responsable.
5. Con fecha 19 de abril de 2018, la Dirección General de la Inspección de Trabajo (DGIT) emite informe sobre la reclamación 93/2018 en el que se concluye que se trata de una solicitud genérica no fundamentada en la ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia acceso a la información pública y buen gobierno; que la reclamante no tiene la condición de interesada en virtud de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que como norma específica sectorial establece, además, un deber de sigilo y confidencialidad a los

funcionarios del ámbito de la inspección. Por último, considera que debe denegarse el acceso por aplicación de los límites previstos en el artículo 21.c de la LTC, cuando establece que el derecho de acceso puede ser denegado o restringido si el conocimiento o la divulgación de la información comporta un perjuicio para el secreto o la confidencialidad en los procedimientos tramitados por la Administración pública, si el secreto o la confidencialidad son establecidos por una norma con rango de ley, pues la citada información se encuentra sujeta al secreto y confidencialidad que prevé específicamente el artículo 10 la Ley 23/2015, de 21 de julio.

6. En fecha 24 de abril de 2018, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita informe en relación con la reclamación presentada.

Fundamentos Jurídicos

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 los mismos.

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 emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por eso, este informe se emite exclusivamente en cuanto 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 numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo relativa a personas físicas identificadas o identificables sin esfuerzos desproporcionados (arts. 5.1.f) y 5.1.o) del Reglamento de despliegue de la LOPD, (RLOPD), aprobado por el R. decreto 1720/2007, de 21 de diciembre). Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos de carácter personal que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

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 de carácter personal.

II

La reclamación se interpone contra la denegación del acceso al expediente informativo u orden de servicio incoado por la Inspección Territorial de Trabajo de Barcelona como consecuencia de la denuncia presentada por el ahora reclamante, por supuestos incumplimientos normativos por parte del Consorcio Parque de Investigación Biomédica de Barcelona, Administración de la que la reclamante es trabajadora. El expediente informativo tenía por objeto investigar si la persona reclamante había estado expuesta a una presión laboral insostenible por parte de su superior directa.

En la solicitud de acceso efectuada por la reclamante en la Inspección Territorial de Trabajo de Barcelona se hace constar que solicita "acceso al expediente completo" y "copia del expediente y la información sobre mi persona" en virtud del "derecho de acceso a la información sobre mi persona" y del "legítimo derecho a la defensa propia", y, a la reclamación presentada en la GAIP como consecuencia de la denegación de la información, pide acceder a " toda la información solicitada que obra en el expediente de la ITB, así como en el resto de información que forma parte del contenido del derecho de acceso regulado en el artículo 15 de la LOPD".

El informe elaborado por la DGIT sobre la reclamación de una ciudadana, fundamenta la denegación del acceso en tres causas, en primer lugar porque no se fundamenta la petición en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre de 2014, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC), en segundo lugar "porque la reclamante no tiene la condición de persona interesada en virtud de la ley específica de aplicación, que es la Ley 23/2015, de 21 de julio , ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social", y finalmente en base al límite previsto en el artículo 21.1.c de la LTC pues "la información está sujeta al secreto y confidencialidad que prevé específicamente el artículo 10 de la Ley 23/2015".

En primer lugar hay que tener en consideración que la carencia o error en la fundamentación legal del derecho de acceso hecha por la persona que lo solicita no impide la aplicación del régimen general de acceso a la información regulado por el LTC.

Por otra parte, el hecho de que la reclamante no tenga la condición de persona interesada en virtud de la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, no sería por sí sola una causa de denegación del acceso, en la medida en que ésta es una normativa sectorial que regula la condición jurídica que debe tener la persona denunciante en los procedimientos incoados por la Inspección de Trabajo a raíz de una denuncia suya y los derechos que se derivarían de esta posición. La determinación de si la reclamante tiene derecho a acceder a la información será el resultado de aplicar la normativa de transparencia.

Además, tal y como consta en el informe emitido por la DGIT, en el momento de solicitar el acceso al expediente, la orden de servicio a la que hace referencia la reclamación "se encontraba finalizada con el archivo de las actuaciones y no había originado el inicio de un procedimiento administrativo sancionador al no haberse constatado incumplimiento o infracción de las normas de orden social".

Centrada la consulta en estos términos habrá que estar en lo que establece la LTC, que en el artículo 18 reconoce el derecho de las personas a “acceder a la información pública, a que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida”, (apartado 1), y que “el ejercicio de este derecho no está condicionado a la concurrencia de un interés personal, no está sujeto a motivación y no requiere la invocación de ninguna norma” (apartado 2). El citado artículo 2.b) de la LTC define “información pública” como “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de las sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en esta ley”.

La información contenida en el expediente a que se refiere la reclamación, que como hemos visto forma parte de un expediente finalizado, es “información pública” a efectos de la legislación de transparencia y queda sometida al régimen de acceso previsto en esta normativa que establece, como criterio general, que el derecho de acceso a la información pública sólo puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas por las leyes.

Los artículos 23 y 24 de la LTC regulan los límites al acceso a la información pública cuando la información a la que se desea acceder contiene datos personales. El artículo 24 establece el régimen aplicable al acceso cuando la información a la que se desea acceder contiene datos personales que no tengan la consideración de especialmente protegidos y en su apartado tercero hace una previsión específica para el acceso a las datos referidos a la misma persona que solicita el acceso. Así establece que “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.”

Se puede concluir que la LTC ha optado por dos sistemas de acceso a la información pública que contiene datos de carácter personal en función de si la información contiene datos relativos a terceros personas distintas al solicitante, o si se refiere únicamente a la persona solicitante. En el primer caso se aplicaría el régimen general previsto en la LTC con las correspondientes limitaciones, mientras que en el segundo, es decir en caso de que la información solicitada se refiera únicamente a la persona que solicita el acceso, esta solicitud se tramitará conforme al derecho de acceso previsto en la legislación de protección de datos de carácter personal.

La solicitud efectuada por la reclamante centra su petición en el expediente informativo u orden de servicio efectuado por la ITB, haciendo especial mención a la información sobre su persona. No se puede obviar que el expediente al que solicita acceder contendría también información de terceras personas.

Así, entre la información enviada por la GAIP, se encuentra el informe emitido por la Inspección de Trabajo de Cataluña con fecha 31 de enero de 2018, y enviado a la reclamante para hacer efectivo su derecho a conocer el estado de la tramitación de acuerdo con el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, en el que se recoge el resumen de todas las actuaciones inspectoras realizadas, se enumera la normativa aplicable, los hechos constatados y las medidas adoptadas. En este informe se hace constar las personas que han sido citadas a comparecencia y que se han entrevistado con la instructora del expediente, así como la documentación que ha sido revisada, y que de acuerdo con el informe está integrada por:

* Distribución de tareas a raíz de la marcha de la gestora económica del Área de Economía y Finanzas del PRBB (Diciembre 2014)

- Correos electrónicos relacionados con la redistribución del espacio de trabajo (2016)
 - Burofax enviado por la trabajadora a la Administradora General (29.01.2016)
 - Burofaxos enviados a la trabajadora por la instructora del expediente informativo incoado por la empresa a raíz del burofax del 29.01.2016 -
 - Informe de conclusiones del expediente informativo (11.10.2016)
 - Alegaciones de la trabajadora en el informe de conclusiones del expediente informativo (19.10.2016)
 - Certificado de participación del delegado de prevención, (...), en la acción formativa "Tipologías de acoso y modelo de intervención" (07.11.2016)
 - Correos electrónicos relacionados con temas formativos (2016)
 - Documento presentado por la trabajadora en la Inspección de Trabajo explicando los hechos denunciados (2017)
 - Respuesta de la empresa a las alegaciones de la trabajadora a las conclusiones del expediente informativo (09.01.2017)
 - Correo electrónico de respuesta de RH a la petición de la trabajadora programando la visita con vigilancia de la salud solicitada por ésta (13.01.2017)
 - Acta del Tribunal Laboral de Cataluña (18.01.2017)
 - Acta de la reunión para llevar a cabo la evaluación de riesgos psicosociales (08.02.2017)
 - Descripción provisional de puestos de trabajo del Área de Economía y Finanzas (2017)
 - Relación de tareas asignadas a la trabajadora (2017)
 - Correos electrónicos relacionados con los hechos investigados (2016-2017)
 - Correo electrónico de RH a la trabajadora invitándola a participar en la parte cualitativa (entrevistas) del estudio psicosocial (23.05.2017)

 - Informe de investigación externo sobre una presunta situación de acoso laboral, elaborado por ERGO LABORIS SL. (29.05.2017)
 - Evaluación del puesto de trabajo: responsable del Área de Administración y Gestión, realizada por el SPA (31.05.2017)
 - Informe de evaluación de riesgos psicosociales de la empresa (04.06.2017)
 - Protocolo de prevención y actuación ante situaciones de acoso moral, sexual y discriminación por razón de género (junio 2017)
 - Acta de constitución del Comité anti-acoso del Consorcio del PRBB (12.06.2017)
 - Comunicados médicos de incapacidad temporal de la trabajadora (bajas y altas)
 - Informes médicos de la trabajadora -
- Documentación en relación con los escritos presentados por la trabajadora ante la Agencia Catalana de Protección de Datos de Cataluña (APDCAT) y las correspondientes resoluciones de esta Agencia. La última resolución es del 18.07.2017
- Documentación presentada por la trabajadora en la Inspección de Trabajo relativa a sus funciones, tareas y responsabilidades
 - Certificados de aptitud de la trabajadora (2012, 2014, 2017)
 - Descripción definitiva de los puestos de trabajo del Área de Economía y Finanzas (05.10.2017)
 - Planificación de la actividad preventiva (05.10.2017)

En el acceso a los datos personales incluidos en esta documentación, cuando sean referidos exclusivamente de la persona ahora reclamante, como hemos visto, será de aplicación, por razones temporales, la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (en adelante LOPD), así como por el Real decreto 1720/2017, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo 'LOPD (en adelante RLOPD).

En este sentido, el artículo 15 de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (en adelante, LOPD) establece lo siguiente:

“1. El interesado tiene derecho a solicitar y obtener gratuitamente información de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento, el origen de los datos y las comunicaciones efectuadas o que se prevean realizar.

2. La información puede obtenerse mediante la mera consulta de los datos mediante la visualización, o la indicación de los datos que son objeto de tratamiento mediante escrito,

copia, telecopia o fotocopia, certificada o no, en forma legible e inteligible, sin utilizar claves o códigos que requieran el uso de dispositivos mecánicos específicos.

3.(...).”

El artículo 23 de la LOPD permite que el acceso pueda limitarse cuando puedan derivarse peligros para la defensa del estado, la seguridad pública, la protección de derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones policiales que se estén realizando, así como en aquellos casos en los que el acceso pueda obstaculizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias o las actuaciones de la inspección tributaria.

Aparte de estos casos, el artículo 30.2 del RLOPD prevé también la posibilidad de denegar el acceso “en los supuestos en que lo prevea una ley o una norma de derecho comunitario aplicable directamente o cuando esta ley o norma impidan al responsable del tratamiento revelar a los afectados el tratamiento de los datos a los que se refiera el acceso.”

En consecuencia, desde la óptica de la legislación de protección de datos de carácter personal, no existiendo una norma con rango de ley que limite el acceso en los términos del artículo 23 de la LOPD y 30.2 de la RLOPD, la persona reclamante tiene derecho a acceder a toda la información que sobre su persona figura en el expediente tramitado por la Inspección de Trabajo incluidos los informes médicos sobre su persona.

Este derecho, de acuerdo con el artículo 27 del RLOPD, abarca a “la información disponible sobre el origen de dichos datos”. En consecuencia, la reclamante podría tener acceso a los correos electrónicos a los que se refiere el informe de la inspección de trabajo, que contienen opiniones y manifestaciones en relación a la reclamante, así como conocer la identidad de las personas que han efectuado estas manifestaciones, sin perjuicio de tener en cuenta, en su caso, el derecho de oposición de estas personas de acuerdo con el artículo 6.4 de la LOPD. Por otra parte, esta información de terceros, ya está en poder de la reclamante para formar parte del informe de la Inspección de Trabajo de Cataluña, de fecha 31 de enero de 2018, que le fue remitido.

En cualquier caso, hay que tener en consideración que, con el fin de garantizar los derechos de las personas que efectuaron manifestaciones y opiniones en relación con la reclamante y asegurar que estuvieran en disposición de poder ejercer el derecho de oposición mencionado, era necesario que la Inspección de Trabajo hubiera dado cumplimiento al derecho de información en el momento de la recogida de sus datos, es decir en el momento de efectuar las entrevistas o recoger sus opiniones (art. 5 de la LOPD y 13 del RGPD). Resultaría cuidadoso con la protección de datos de carácter personal que la Inspección de Trabajo dé audiencia e informe a las personas que constan en el expediente que se ha recibido una solicitud de acceso por parte de la reclamante, y que se procederá a la comunicación de los datos solicitados, a no ser que del resultado de este trámite de audiencia resulte alguna circunstancia que impida el acceso.

Por tanto, teniendo en cuenta el derecho de acceso previsto a la legislación de protección de datos no parece que se pueda restringir el acceso del reclamante a sus propios datos de carácter personal.

III

Ahora bien, aparte de la información relativa a la persona denunciante, y de los datos relativos al origen de las informaciones que se refieran a la persona denunciante, el acceso a datos personales de terceros que consten en el expediente regirá por los criterios establecidos en los artículos 23 y 24 de la LTC.

Así, en cuanto a la información relativa a las personas que han intervenido en la tramitación de la el expediente informativo que conste en el expediente, es necesario tener en cuenta las previsiones del artículo 24.1 LTC, según el cual:

“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 de prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.”

De acuerdo con este precepto se podría revelar el nombre y apellidos de la persona que ha incoado o archivado la denuncia o persona instructora del expediente. La intervención de estas personas es consecuencia del funcionamiento de la Administración, y su identificación se correspondería con las funciones atribuidas a la persona de que se trate por razón de su cargo.

En cuanto a los datos de la persona denunciada, hay que tener en cuenta que el artículo 23 LTC establece que: “las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidas, como las relativas a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, el 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 por el mismo mediante escrito que debe acompañar a la solicitud.”

En el caso que nos ocupa, a pesar de que, tal y como consta en el informe de la DGIP, el orden de servicio al que hace referencia la reclamación se encontraba finalizada con el archivo de las actuaciones y no había originado el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, el hecho de que la investigación de los hechos no haya tenido como resultado la incoación de un procedimiento sancionador no implica que la información sobre la persona denunciada no esté relacionada con la comisión de infracciones administrativas. Así, hay que tener presente, que el mero hecho de facilitar información de una persona que ha sido investigada por unos hechos que podrían ser constitutivos de una infracción administrativa, podría ocasionar un grave perjuicio en la privacidad del afectado, más teniendo en consideración la naturaleza y gravedad de los hechos investigados. Esto hace que, a pesar de la duda que pueda surgir respecto a su inclusión en el régimen de acceso del artículo 23 LTC, una ponderación razonada entre los distintos derechos e intereses en juego que debería hacerse de acuerdo con el artículo 24.2 LTC, también nos obligaría a tener en cuenta esta circunstancia que podría comportar una denegación del acceso a esa información.

Por último, recordar la importancia de cumplir con la obligación de traslado de las solicitudes de acceso a aquellas personas cuyos derechos e intereses podrían resultar afectados por el acceso para que puedan manifestar lo que crean conveniente en defensa de los suyos derechos e intereses, de acuerdo con el artículo 31.1 LTC que establece, “1. Si la solicitud de información pública

puede afectar a derechos o intereses de terceros, de acuerdo con lo establecido por la presente ley, en caso de que los posibles afectados estén identificados o sean fácilmente identificables se les debe dar traslado de la solicitud, y tienen un plazo de diez días para presentar alegaciones si éstas pueden resultar determinantes del sentido de la resolución.”

Conclusión

Desde la óptica de la legislación de protección de datos de carácter personal, el reclamante tiene derecho a acceder a toda la información que sobre su persona figura en el expediente tramitado por la Inspección Territorial de Trabajo de Barcelona, incluidos los informes médicos sobre su persona y los correos electrónicos que contienen opiniones y manifestaciones en relación con la reclamante y, la identidad de las personas que las efectuaron, sin perjuicio de tener en cuenta, en su caso, el derecho de oposición de estas personas de acuerdo con el artículo 24.3 de la LTC y 15 de la LOPD.

El acceso a datos personales de terceros que consten en el expediente se regirá por los criterios establecidos en los artículos 23 y 24 de la LTC, de acuerdo con los que se podrá dar acceso a la información relativa a las personas que han intervenido en la tramitación del expediente, por su condición de personal al servicio de la administración pública, de acuerdo con el artículo 24.1 del LTC, y deberá denegarse el acceso a los datos de la persona denunciada de de acuerdo con el artículo 23 de la L

Barcelona, 17 de mayo de 2018