

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación a la reclamación presentada por una ciudadana, contra un Ayuntamiento, por la denegación de acceso a información en poder de la Administración relacionada con un Procedimiento de Riesgos Psicosociales y actuaciones de prevención relacionadas.

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 presentada por una ciudadana, en relación con la denegación de acceso a la información relacionada con un Procedimiento de Riesgos Psicosociales y con las actuaciones de prevención relacionadas con este procedimiento, referido a la propia reclamante.

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

#### Antecedentes

1. En fecha 19 de noviembre de 2019 una ciudadana, que trabaja en el Ayuntamiento de (...), presenta un escrito dirigido al Jefe de Prevención y al Coordinador de Prevención de Riesgos Laborales del Ayuntamiento (en el que se remite a anteriores comunicaciones ya la solicitud que habría presentado a fecha ..., para instar la activación de un procedimiento de riesgo psicosocial), y pide diversa documentación, en concreto:

“Procedimiento de Riesgos Psicosociales,

- Acceso al expediente completo, como parte interesada, con derechos fundamentales afectados.
- Información de las actuaciones realizadas por la Comisión de Investigación.
- Informe detallado de la investigación efectuada.
- Actas de trámite efectuados y resolución.

Actuaciones de Prevención relacionadas, -

- Información recogida o elaborada por la Administración desde que presenté las instancias en el mes de julio, especificando que existía un tema laboral que me estaba afectando a la Salud.
- Información recogida o elaborada por la Administración desde que expuse al Jefe de Prevención, que quería exponerle la problemática.
- Información recogida o elaborada por la Administración desde que comuniqué en el mes de agosto en el Servicio de Prevención que estaba de baja por un tema laboral.
- Copia de los datos recogidos en la reunión de fecha 13/09/19, con el Coordinador de Prevención y una técnica de PRL, especificando los daños en la salud.
- Acceso al expediente de Investigación del Accidente de Trabajo, a raíz de la resolución del INSS al mes de septiembre, según solicitud efectuada por la persona afectada.”

2. La reclamante presenta al Ayuntamiento un escrito de alegaciones, (...), en el que reitera los motivos de su solicitud.

3. En fecha 23 de diciembre de 2019, la Alcaldía notifica a la reclamante el Decreto de alcaldía, en el que se resuelve: “Desestimar la solicitud de acceso al expediente completo del procedimiento de riesgos psicosociales iniciado en fecha 7 de octubre de 2019.”

4. (...).

5. En fecha 10 de enero de 2020, la ciudadana presenta reclamación ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), alegando que el Ayuntamiento no ha entregado la información solicitada, y que el Ayuntamiento no puede denegar el acceso “en la suposición de que el reclamante ya tiene información similar”. La persona reclamante argumenta que tiene derecho a acceder a las manifestaciones de terceros, a conocer el origen de los datos, y que concurre un interés privado superior, ya que es la principal afectada por el Procedimiento de riesgos psicosociales.

6. Consta en el expediente el Informe del Ayuntamiento, de fecha 5 de febrero de 2020, emitido a requerimiento de la GAIP. En el Informe el Ayuntamiento anexa el expediente completo que reclama la GAIP, identificando a las terceras personas afectadas por el acceso que se reclama, en concreto, trece personas.

7. En fecha 12 de febrero de 2020, la GAIP insta al Ayuntamiento a trasladar la Reclamación a las personas afectadas para que puedan hacer llegar a la GAIP la información o consideraciones oportunas, ya concretar qué información del expediente se ha trasladado a la persona reclamante. La GAIP también solicita conocer qué información del expediente se ha trasladado a la persona reclamante.

8. Con fecha 20 de febrero la GAIP solicita al Ayuntamiento la confirmación del traslado de la Reclamación a las personas afectadas. En fecha 24 de febrero, el Ayuntamiento informa que 11 de las personas afectadas ya han sido notificadas, y añade que “únicamente no se ha dado traslado a la reclamante del oficio de respuesta firmado conjuntamente por todos los afectados oponiéndose en el acceso a la información.”

9. Consta en el expediente copia del escrito de ampliación de información y argumentaciones, dirigido por la reclamante a la GAIP (19 de febrero de 2020).

10. En fecha 23 de febrero de 2020, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) solicita de la Autoridad Catalana de Protección de Datos el informe previsto en el artículo 42.8 de la Ley 19/2014 de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

11. Consta en el expediente copia del requerimiento de la GAIP, de 3 de marzo de 2020, en el que insta al Ayuntamiento, en relación con el expediente de riesgos psicosociales, a remitir “el expediente completo, con un índice de toda la documentación que especifique concretamente qué documentos han sido trasladados a la persona reclamante y qué documentación no ha sido trasladada.”. Asimismo la GAIP solicita al Ayuntamiento, en relación con el apartado 2, puntos b) y c) del Informe del Ayuntamiento, que aclare de qué información dispone y cuál ha sido entregada a la persona reclamante.

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 (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 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. El artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de los datos personales (en adelante, RGPD), define el concepto de datos personales como “toda información sobre una persona física identificada o identificable (“el interesado”)” y considera como persona física identificable “toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como 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.”

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.

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 presente reclamación se interpone contra la denegación de acceso a la información y documentos relativos al Procedimiento de riesgos laborales (acceso al expediente completo), que afecta a la persona reclamante, así como información recogida o elaborada por la Administración en relación con las diferentes actuaciones de prevención relacionadas con este caso (desde que expuso en diferentes servicios del Ayuntamiento su problemática laboral y personal a partir de julio de 2019), que tiene por objeto la situación laboral de la misma persona reclamante, o

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre de 2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante, LTC), tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

El artículo 18 de la LTC establece que "las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a que se refiere el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida" (apartado 1). El citado artículo 2.b) 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 sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo que establece esta ley".

En términos similares se pronuncia la Ley 19/2013 en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

La información y documentación que pueda integrar el expediente del Procedimiento de riesgos psicosociales, y los documentos que haya elaborado o que haya recogido (y que disponga de ellos) el Ayuntamiento, es "información pública" a los efectos del artículo 2.b) de la LTC, 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 (arts .20 y siguientes).

A los efectos de este informe, de entrada, debe concretarse a qué información se estaría refiriendo la solicitud de la reclamante, en relación con el "Procedimiento de Riesgos Psicosociales", vista la información de que se dispone.

Según se desprende del expediente enviado por la GAIP a esta Autoridad, podría haber diversa documentación que en principio ya se habría comunicado a la interesada. Consta en el expediente que en fecha 24 de febrero, el Ayuntamiento informa a la GAIP que "únicamente no se ha dado traslado a la reclamante del oficio de respuesta firmado conjuntamente por todos los afectados oponiéndose al

Por una parte, el expediente enviado a esta Autoridad incluye copia de un Informe de prevención de riesgos laborales, de 29 de noviembre de 2019, de la Comisión de Investigación Interna, el cual se habría enviado a la reclamante en fecha 31 de diciembre, según consta en el expediente. También consta en el expediente el envío a la interesada, en fecha 28 de noviembre, de otro Informe de la Comisión de Investigación interna, firmado en fecha 7 de noviembre. Sobre estos dos informes, la reclamante, en su escrito de alegaciones enviado a la GAIP (20 de febrero de 2020), confirma que "en fecha 28/11 se recibió Resolución del Procedimiento de riesgo psicosocial, junto con un informe. Posteriormente, en fecha 31/12/2019, se recibió un segundo informe."

Además, como se ha indicado, la GAIP solicita al Ayuntamiento, en fecha 3 de marzo de 2020, que concrete "qué documentos han sido trasladados a la persona reclamante y qué documentación no ha sido trasladada."

En el mismo escrito de alegaciones de 12 de diciembre, la reclamante afirma que el Ayuntamiento no ha dado respuesta a su solicitud de conocer los "actos trámite realizados" (que solicitaba en la solicitud de 19 de noviembre).

Por tanto, parece claro que la reclamante ya dispondría de parte del expediente completo que reclama, aunque no está claro qué documentación en concreto es la que le ha enviado el Ayuntamiento.

En cualquier caso, a pesar de estos envíos que podrían haberse realizado, la reclamante reitera que no se le permite el acceso al expediente completo.

Por todo ello, es necesario analizar, desde la perspectiva de la normativa de protección de datos y de transparencia, si la reclamante tiene derecho a conocer “el expediente completo”, como reitera en su escrito de alegaciones de 12 de diciembre, así como las actuaciones de Prevención relacionadas.

La persona reclamante alega, en síntesis (tanto en la solicitud al Ayuntamiento, de 19 de noviembre, como en el escrito de alegaciones de 12 de diciembre, y en las alegaciones presentadas en la GAIP en fecha 20 de febrero), que los hechos objeto del expediente que reclama se relacionan directamente con su persona y su situación laboral y de salud, entendiéndose por ello que se trata de información personal referida a sí misma.

El artículo 24.3 de la LTC 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.”

Ahora bien, la previsión del artículo 24.3 de la LTC no concurriría en este caso, puesto que en el expediente solicitado no habría exclusivamente datos personales de la persona reclamante, sino también de otras personas físicas que puedan constar en la documentación que integraría el expediente.

En este sentido, en el Informe del Ayuntamiento emitido a requerimiento de la GAIP (que reproduce los argumentos ya expuestos en el Decreto de alcaldía), manifiesta que “es importante señalar que el expediente, cuya copia se reclamaba tener acceso, contiene numerosísima información personal de terceras personas puesto que se trata de un procedimiento de prevención de riesgos psicosociales en el entorno de trabajo, encaminado a evaluar los factores de riesgo presentes y corregir eventuales conflictos entre los diferentes integrantes del servicio. (...).”

Teniendo en cuenta que, según el Ayuntamiento, la documentación que consta en la documentación solicitada afectaría también a terceras personas del entorno laboral del que forma parte la persona reclamante, la solicitud de acceso formulada ante la GAIP s debe resolverse de acuerdo con la regulación del derecho de acceso previsto en la legislación de transparencia.

### III

De acuerdo con el artículo 20 y s. del LTC, el derecho de acceso a información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. Concretamente en cuanto a la información contenida en datos personales, se valorará si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas, justificaría o no la limitación del derecho de acceso a la información pública que invoca la persona reclamante.

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.

De entrada, según dispone el artículo 23 de la LTC:

“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, 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 a través de un escrito que debe acompañar la solicitud.”

Por la información de que se dispone, el Procedimiento de Riesgos Psicosociales que afecta a la persona reclamante se fundamenta, según expone en su escrito de reclamación en la GAIP, en un tema relacionado con su situación laboral que, según la reclamante, habría afectado su salud.

Respecto a las actuaciones de Prevención relacionadas con el expediente, la reclamante expone (escrito en la GAIP de 20 de febrero) que “aunque hay varios puntos en la instancia presentada, todo trata el mismo tema y la solicitud es única porque es la misma: acceder a la información relacionada con este tema que dispone la Administración, forme o no parte del mismo expediente y se mencionaron pormenorizadamente para esclarecerlo de cara a la Administración, porque precisamente al no tener acceso al expediente, se desconoce si constan o no.”

Dado que tanto la documentación que pueda constar en el expediente como las actuaciones de prevención relacionadas se refieren a la documentación de la que pueda disponer el Ayuntamiento en relación con el procedimiento descrito por la reclamante, las consideraciones que se hacen a continuación se refieren tanto en la documentación del expediente, como en la referida a las actuaciones de Prevención mencionadas.

Así, está claro que la información y documentación solicitada (ante el expediente completo como las actuaciones de Prevención relacionadas) contiene, entre otros, datos de la propia interesada que, al menos en parte, son datos especialmente protegidos ( Art. 9.1 RGPD), principalmente, datos de salud de la reclamante.

Cuando la información o documentación que se desea obtener contiene datos especialmente protegidos, como los datos de salud, es necesario tener en cuenta, por un lado, que el artículo 23 de la LTC no permite este acceso. Al contrario, prevé su denegación, “a menos que el afectado consienta expresamente”. Así, en su caso, por ejemplo, que una persona distinta a la reclamante hubiera explicado, en el transcurso de una declaración incluida en el expediente, un problema de salud, un trastorno o patología médica propia y concreta (posibilidad que tampoco no se puede contrastar según la información disponible, más allá de las afirmaciones genéricas del Ayuntamiento), esta concreta información especialmente protegida de una tercera persona -y no de la persona reclamante-, debería quedar excluida del acceso solo. licidad (ej. art. 23 LTC).

Por ello, si en la documentación figuran datos de salud, o alguno de los otros datos a que se refiere el artículo 23 LTC, será necesario denegar el acceso a estos datos.

Ahora bien, en caso de que nos ocupa resulta determinante tener en cuenta que entre los datos de salud habrá también datos de la propia persona reclamante. Respecto a estos datos habrá que tener en cuenta que el artículo 15 del RGPD reconoce el derecho de acceso de la persona interesada (persona física titular de los datos que sean objeto del tratamiento) a acceder a su propia información, en los términos siguientes:

“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 las datos personales ya la siguiente información: a) las 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 comunicaran o serán comunicados los datos personales, en particular destinatarios en terceros u organizaciones internacionales; d) de ser posible, el plazo previsto de conservación de las datos personales o, en su defecto, 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, oa oponerse a dicho tratamiento; f) el derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control; g) cuando las datos personales no se hayan obtenido del interesado, cualquier información disponible sobre su origen; h) la existencia de decisiones automatizadas, (...). 2. (...)

3. El responsable del tratamiento facilitará una copia de las datos personales objeto de tratamiento. (...)

4. El derecho a obtener copia mencionado en el apartado 3 no afectará negativamente a los derechos y libertades de otros.”

El derecho de la persona física titular de los datos objeto de tratamiento, en este caso, la persona reclamante, a solicitar y obtener del responsable del tratamiento una copia de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento, no queda limitado ni condicionado en función de la tipología o categorías de los datos personales a los que el titular solicita acceder.

Hay que tener en cuenta que este derecho de acceso (art. 15 RGPD) no es absoluto, pudiendo verse limitado de acuerdo con las previsiones del artículo 23 RGPD, según el cual:

1.El Derecho de la Unión o de los Estados miembros que sea de aplicación al responsable o el encargado del tratamiento podrá limitar, a través de medidas legislativas, el alcance de las obligaciones y de los derechos establecidos en los artículos 12 a 22 y el artículo 34, así como en el artículo 5 en la medida en que sus disposiciones se correspondan con los derechos y obligaciones contemplados en los artículos 12 a 22, cuando tal limitación respete en lo esencial los derechos y libertades fundamentales y sea una medida necesaria y proporcionada en una sociedad democrática para salvaguardar: a) la seguridad del Estado; b) la defensa; c) la seguridad pública;

d) la prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o la ejecución de sanciones penales, incluida la protección frente a amenazas a la seguridad pública y su prevención; e) otros objetivos importantes de interés público general de la Unión o de un Estado miembro, en particular un interés económico o financiero importante de la Unión o de un Estado miembro, inclusive en los ámbitos fiscal, presupuesto y monetario, la sanidad pública y la seguridad social; f) la protección de la independencia judicial y de los procedimientos judiciales; g) la prevención, la investigación, la detección y el enjuiciamiento de infracciones de normas deontológicas en las profesiones reguladas; h) una función de supervisión, inspección o reglamentación vinculada, incluso ocasionalmente, con el ejercicio de la autoridad pública en los casos contemplados en las letras a) ae) yg); i) la protección del interesado o de los derechos y libertades de otros; j) la ejecución de demandas civiles.”

Hay que examinar, pues, si concurriría algún límite a ese derecho de acceso a la propia información en caso de que nos ocupa.

En este punto el Ayuntamiento reitera, en su escrito de alegaciones presentado en la GAIP en fecha 5 de febrero de 2020, el argumento relativo a la "confidencialidad de la información" contenida en el expediente, que ya había expuesto en el Decreto de alcaldía, que resolvía denegar el acceso al expediente completo, en base a la previsión del artículo 21.1.c) de la LTC, que prevé como límite al derecho de acceso a la información pública “el secreto o confidencialidad en los procedimientos tramitados por la Administración pública, si el secreto o confidencialidad son establecidos por una norma con rango de ley.”

El Ayuntamiento fundamenta su negativa a comunicar el expediente a la reclamante en base a la previsión del artículo 22.2 de la Ley 31/1995, de Prevención de riesgos laborales (LPRL), según el cual: “Las medidas de vigilancia y control de la salud de los trabajadores se llevarán a cabo respetando siempre el derecho a la intimidad ya la dignidad de la persona del trabajador y la confidencialidad de toda la información de su estado de salud.” El Ayuntamiento también invoca en su escrito de alegaciones a la GAIP, para denegar el acceso, el deber de confidencialidad de acuerdo con lo establecido en el “documento que regula el procedimiento de actuación ante casos de riesgo psicosocial del Ayuntamiento de (...)”.

Según el Informe del Ayuntamiento, enviado a la GAIP: “Esta confidencialidad y reserva de la información que consta en los procedimientos relativos a la prevención y corrección de riesgos laborales psicosociales responde a una doble finalidad: por un lado, la finalidad explicitada en el artículo 22.2 de la LPRL, de proteger la intimidad y la dignidad de las personas trabajadoras; por otro, la protección del interés de esta Administración en la garantía del buen clima laboral (...)”.

El artículo 22.2 del LPRL tiene por objeto garantizar que terceras personas no autorizadas distintas a la persona trabajadora afectada, no puedan acceder a información vinculada con el estado de salud de esta última. Es decir, a los efectos que interesan, esta previsión se referiría a la necesaria confidencialidad que el Ayuntamiento, en este caso, debe garantizar respecto a la información sobre el estado de salud de la propia persona reclamante, pero no opera frente a la propia persona afectada con respecto a su propia información personal.



Por tanto, la consideración de la información como confidencial no puede suponer en ningún caso una limitación al derecho de acceso a la información o documentación que pueda constar en la documentación solicitada, referida exclusivamente a la misma persona reclamante, como titular de los datos o "interesada" en los términos del artículo 15 del RGPD.

Más concretamente, no parece que la previsión del artículo 23.1.i) del RGPD, que prevé la posibilidad de limitar el derecho de acceso (ej. art. 15 RGPD) en base a los "derechos y libertades de otras personas", pueda aplicarse en este caso, en el que la norma esgrimida por el Ayuntamiento (art 22.2 LPRL), prevé proteger precisamente la información de la persona afectada, con el deber de confidencialidad a la que hemos hecho referencia.

Hay que añadir que el Procedimiento en cuestión ya habría finalizado, como se desprende del escrito de 23 de diciembre, en el que el Ayuntamiento notifica a la reclamante el Decreto de Alcaldía. Esto todavía reforzaría más el hecho de que no se observa que resulte aplicable ninguna limitación al derecho de acceso de la persona reclamante conforme al artículo 15 del RGPD, en lo que haga referencia a su persona y que conste en la documentación solicitada (documentos e informes que integran el expediente completo que solicita).

Así las cosas, procede concluir, a efectos de las posibles limitaciones al acceso previstas en el artículo 23 del RGPD, que ninguna norma con rango legal ha previsto un límite que impida el acceso a la propia información personal de la persona reclamante, en concreto, a datos especialmente protegidos, contenida en el expediente completo que solicita, o en las actuaciones de Prevención relacionadas.

Hay aún otro elemento adicional. En el presente caso, consta acreditado que el Ayuntamiento de (...) entrevistó a 13 personas del Servicio (...) "para contrastar la información que no quedaba aclarada en la documentación presentada", según señalaba el Consistorio en el Decreto (...), que denegaba el acceso. En el mismo Decreto de alcaldía se hace constar que, en relación con las actuaciones realizadas por la Comisión de Investigación (que la persona reclamante también pide conocer como parte integrante del Procedimiento de Riesgos psicosociales), "se ha realizado el estudio de la documentación aportada por todos los/las solicitantes".

La persona reclamante, en el punto 4 de su escrito de alegaciones presentado en la GAIP (20 de febrero de 2020), expone que "(...) en las notificaciones recibidas por el Ayuntamiento consta la existencia de cuestiones conexas y manifestaciones efectuadas por terceras personas, las cuales el Ayuntamiento ha dado presunción de validez, sin ni siquiera exponerlo a D<sup>a</sup>. (...)", (en referencia a la reclamante).

La persona reclamante debe poder contrastar la información contenida en el expediente que reclama y en las actuaciones de Prevención relacionadas, que se refiera a su propia persona, en relación con su situación laboral y de salud, y para poderlo hacer es obvio que debe poder acceder a toda la información sobre sí misma contenida en dicho expediente. El ejercicio del derecho de acceso de la reclamante a su propia información personal, le permitirá contrastar y "verificar", como expresa la reclamante en dicho escrito de alegaciones (20 de febrero), la veracidad de la información que sobre ella pueda constar en el expediente y demás documentación solicitada.

Aún sobre esta cuestión, cabe tener en cuenta que la finalidad de la ley de transparencia es “establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y los demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública” (artículo 1.2 LTC).

En este sentido, la obtención de la información solicitada por la reclamante podría ser relevante a efectos de evaluar la gestión realizada por la Administración pública en relación con el Procedimiento de Riesgos Psicosociales que le afecta directamente, y puede justificar el acceso a la información solicitada, referida a su persona.

Teniendo en cuenta esto, está claro que la persona reclamante debe poder tener un acceso completo a toda la información de salud referida a sí misma que conste en el expediente del Procedimiento de Riesgos Psicosociales y en el resto de actuaciones de Prevención relacionadas.

#### IV

Dicho esto, es necesario referirse al acceso al resto de la información del expediente completo y de las actuaciones de Prevención relacionadas.

El análisis de este acceso solicitado exige realizar una ponderación previa entre los diferentes derechos e intereses en juego, de acuerdo con el artículo 24.2 de la LTC:

“2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, se podrá dar acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación se tendrá 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.”

Se desprende de la información disponible, respecto al acceso a la información que solicita conocer a la persona reclamante, que en buena parte es información referida a sí misma, ya sean identificativas, de su situación laboral en el Ayuntamiento (su expediente laboral, por ejemplo), o de otra información personal relativa directa o indirectamente al objeto del expediente solicitado, que es en definitiva el análisis del riesgo psicosocial que afecta a la propia reclamante, incluyendo las manifestaciones u opiniones que hayan podido formular terceras personas. Si son relativas a la persona reclamante, deberán considerarse a efectos de la normativa de protección de datos personales como información de la persona afectada (ej. art. 4.1 RGPD), es decir, de la propia reclamante.

En cualquier caso, parece claro que habrá un conjunto de información relativa a la persona reclamante.

El artículo 24.2.b) de la LTC establece como elemento de ponderación que se tenga en cuenta la finalidad del acceso.

Tal y como se ha expuesto en el fundamento jurídico precedente, debe tenerse en cuenta que la normativa de protección de datos reconoce el derecho a todas las personas a acceder a la propia información. Éste será un elemento decisivo a la hora de hacer la ponderación del artículo 24.2 LTC, por los motivos que ya se han expuesto, sin que se aprecie, tal y como se ha expuesto, la existencia de ningún límite al derecho de acceso reconocido en el artículo 15 RGPD, ni ninguna otra circunstancia que aconseje limitar el acceso a la propia información.

Por tanto, la reclamante tiene derecho a acceder a la información sobre su persona contenida en la documentación que se reclama.

V

Cabe referirse a continuación a la posibilidad de acceso a los datos de terceras personas, distintos de la propia reclamante, que se puedan contener en el expediente del Procedimiento de Riesgos Psicosociales o en las actuaciones de Prevención relacionadas, que solicita la reclamante. A esta información se le aplicarán igualmente las previsiones del artículo 24 LTC.

En el Informe enviado a la GAIP, el Ayuntamiento argumenta, para denegar el acceso al expediente, que éste contiene “numerosísima información personal de terceras personas”, y que “existía la posibilidad de que contuviera datos personales especialmente protegidos y excluidos del derecho de acceso por el artículo 23 de la Ley de Transparencia (salud, creencias, depresión, ansiedad...)”.

También el Decreto de alcaldía, menciona que: “Las declaraciones aportadas por terceras personas así como las evaluaciones recogidas en los informes contienen sus opiniones, pensamientos, estados de ánimo o de salud asociados a una persona física, lo que permite obtener -un perfil personal ideológico, anímico o incluso de salud y por eso es información protegida por la legislación de protección de datos personales.”

De entrada, es necesario tener en cuenta las previsiones del artículo 24.1 de la 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.”

Este artículo habilita con carácter general el acceso a la información meramente identificativa (nombre y apellidos y cargo) de los empleados públicos que intervienen en razón de sus funciones en los diferentes procedimientos o actuaciones públicas llevadas a cabo por la Administración, salvo que concurren circunstancias concretas que justifiquen la prevalencia del derecho a la protección de datos de la persona o personas afectadas. En este caso, serían los datos identificativos de personal o cargos del Ayuntamiento que puedan constar en los informes o documentos que se hayan podido elaborar desde el Ayuntamiento (Comisión de Investigación, entre otros), sin que conste ninguna circunstancia concreta que justifique la prevalencia del derecho a la protección de datos. Por tanto, se

podría entregar la información meramente identificativa de estas personas (nombre, apellido y cargo de las personas que firman o elaboran los informes que forman parte del expediente), que se contenga tanto en el expediente completo como en las actuaciones de Prevención relacionadas .

Por otra parte, también es previsible que conste la identidad de las personas que hayan podido aportar información sobre la situación laboral y personal de la persona reclamante.

Desde la perspectiva del artículo 24.2 de la LTC, es necesario ponderar si la persona reclamante tendría derecho a conocer la identidad de las personas concretas que han hecho determinadas manifestaciones sobre su persona.

De entrada, en base al criterio de ponderación del artículo 24.2.b) ya mencionado, la finalidad de poder verificar o contrastar la veracidad de la información aportada por terceras personas, puede hacer necesario conocer no sólo las declaraciones en sí, sino que también puede hacer necesario conocer la procedencia u origen de la información (la identidad de las personas que han realizado determinadas declaraciones) que, sobre su persona, consta en el expediente.

Precisamente, la finalidad de poder rebatir determinados hechos o situaciones descritas por terceras personas y, en definitiva, tener una visión de conjunto de los motivos de la resolución del conflicto por parte del Ayuntamiento, y de las medidas correctoras que se han tomado ( o que se hubieran podido tomar), requiere que la persona reclamante tenga una información completa a efectos de la finalidad pretendida, que incluya el origen de las afirmaciones que el Ayuntamiento ha podido tener en cuenta, y que repercuten directamente en su situación personal, laboral y de salud. Desde esta perspectiva, conocer el origen de la información sobre su persona puede ser necesario para la finalidad pretendida por la persona reclamante.

Además, hay que tener en cuenta que según el artículo 15.1.g) del RGPD, el derecho de acceso a los propios datos personales abarca "cualquier información disponible sobre el origen" de los datos cuando éstos no se han obtenido del propio interesado.

En cualquier caso, a efectos de ponderación, es necesario tener en cuenta, como manifiesta el propio Ayuntamiento, que la situación que ha desatado el procedimiento relativo a la persona reclamante, se ha dado en una "unidad muy pequeña". Por tanto, tampoco podemos descartar que, incluso si no se facilitara la identidad, la información sobre la procedencia de las declaraciones sea fácilmente deducible por la persona reclamante, en base al conjunto de información de que ya dispone, y en base al simple hecho de que ella misma también forma parte de la propia unidad.

Por tanto, ya los efectos de poder dar cumplimiento a la finalidad pretendida por la reclamante (art. 24.2.b) LTC), ésta podría tener, en principio, derecho a conocer la identidad de estas personas.

Al respecto, cabe recordar que tal y como ha sostenido esta Autoridad en otros informes (IAI 48/2018, IAI 35/2019), el acceso por parte de la persona reclamante a la identidad de los testigos podría tener para estas personas efectos perjudiciales en el sí de las relaciones laborales y que cuando las personas que declaran son del mismo entorno laboral (como compañeros de trabajo de la persona reclamante), la revelación de lo que puedan decir o no decir respecto a la persona reclamante podría acabar afectando negativamente a las relaciones laborales de estas personas.

Por eso, esta Autoridad ha remarcado la especial relevancia que tiene en estos casos cumplir con el trámite de audiencia previsto en el artículo 31 de la LTC, y conocer si existen circunstancias personales o motivos que justificarían que se preservara su identidad .

Según consta en el expediente enviado a esta Autoridad, estas personas a las que el Ayuntamiento trasladó la petición de acceso, presentaron un “escrito de oposición conjunto (...) en el acceso de este expediente” , en fecha 12 de diciembre de 2019, “dada la confidencialidad de sus declaraciones”, y en lo que dejan constancia también de una serie de valoraciones sobre el conflicto de fondo que afecta a la persona reclamante.

El Ayuntamiento manifiesta, en su escrito en la GAIP de 25 de febrero, que “en fecha 28 de febrero de 2020 procedimos a dar traslado a la totalidad de personas afectadas, habiendo recibido las mencionadas notificaciones entre el 19 y el 21 de febrero. Sin embargo, en cuanto al SR. (...) y Dª. (...), éstas no han sido aceptadas a día de hoy.”

A efectos de la ponderación que nos ocupa, hay que tener en cuenta que en el escrito de 12 de diciembre no se alegan circunstancias concretas que permitan apreciar un perjuicio claro por el hecho de que la persona reclamante pueda acceder a conocer la identidad de estas personas.

En este punto también cabe referirse, dada la información que solicita la persona reclamante, al derecho de conocer la identidad de los destinatarios de la información referida a su persona, lo que implicaría una comunicación a la reclamante, también, de datos de terceras personas (la identidad de los destinatarios).

Al respecto, hay que tener en cuenta que la persona reclamante, a efectos de la finalidad pretendida (art. 24.2.b) LTC), debería poder conocer a qué órganos o personas se ha dirigido la documentación o la información sobre la persona, que forma parte del expediente o las actuaciones relacionadas con éste. En este sentido, por ejemplo, conocer si determinado trámite se ha comunicado a los órganos correspondientes (por ejemplo, en relación con la tramitación de la baja a que se refiere el expediente), podría permitir a la reclamante contrastar si determinados trámites se han llevado a cabo. Hay que tener presente que, en atención al artículo 15.1.c) del RGPD, conocer a los destinatarios o categorías de destinatarios de la información personal de la reclamante, forma parte del derecho de acceso a los datos personales.

En cualquier caso, a efectos de ponderación hay que tener en cuenta el principio de minimización, según el cual los datos personales deben ser “adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados” (art. 5.1 .c) RGPD). Este principio exige que se limite a los datos mínimos necesarios para alcanzar la finalidad pretendida con este tratamiento.

Este principio, junto con las expectativas de privacidad que pueden tener las personas que hubieran proporcionado información sobre la persona reclamante en un procedimiento que el Ayuntamiento calificaba, en los términos expuestos, como confidencial, debería comportar que prevalezca en este caso el derecho a la protección de datos de estas terceras personas y limitar, por tanto, el acceso de la persona reclamante a la información que pueda hacer referencia a la situación laboral, el estado de ánimo, psicológico o físico de las personas que hayan declarado.

En particular, respecto a los correos electrónicos, en la resolución (Decreto de Alcaldía), por la que el Ayuntamiento denegaba la petición de acceso formulada por la persona reclamante, se indicaba que

de las actuaciones llevadas a cabo por la Comisión de Investigación era requerir “al personal que ha presentado correos electrónicos que reenviase las cadenas íntegras por su estudio”.

Pues bien, tal y como se señalaba en el informe IAI 35/2019, habría que puntualizar, desde la perspectiva del principio de minimización, que no estaría justificado el acceso de la persona reclamante a las comunicaciones efectuadas por correo electrónico entre terceras personas , a excepción de que la información contenida en estos correos esté referida a la misma persona reclamante, en los términos apuntados.

### **Conclusiones**

La persona reclamante tiene derecho a acceder a toda la información que sobre su persona figure en el expediente completo del Procedimiento de Riesgos Psicosociales que reclama, así como en las actuaciones de Prevención relacionadas, incluyendo la identidad de las personas que habrían facilitado dicha información , o la de aquellas a quienes se haya comunicado, salvo que respecto de estas terceras personas concurren circunstancias concretas que justifiquen su límite.

Barcelona, 4 de mayo de 2020

Traducción Automática