

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada per un particular contra un ens públic per la manca de resposta a la petició d'accés a un escrit de denúncia d'assetjament laboral formulada per una treballadora contra, entre d'altres, la persona reclamant.

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 per un ciutadà contra un ens públic per la manca de resposta a la petició d'accés a un escrit de denúncia d'assetjament laboral formulada per una treballadora contra, entre d'altres, la persona reclamant.

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, s'informa del següent:

Antecedents

1. En data 30 d'octubre de 2019, una treballadora de (...) va presentar, davant la Direcció de (...), un escrit de queixa o denúncia d'assetjament laboral contra varies persones, entre elles la persona reclamant.

2. En data 5 de maig de 2020, el Departament de Polítiques Digitals i Administracions Públiques dicta resolució per la qual no admet a tràmit l'escrit presentat per la persona denunciant per entendre que es troba fora de l'àmbit d'aplicació del protocol, ja que la treballadora havia causat baixa voluntària del lloc de treball i no tenia cap vinculació amb l'Administració de la Generalitat de Catalunya,

3. En data 10 de desembre de 2020, la persona reclamant va sol·licitar a la Direcció de Recursos Humans de (...):

"1) Que se me aclare de forma indubitada por parte de esa Dirección de recursos humanos si por mi nombre o por el cargo que desempeño en (...) como responsable de la sección del laboratorio de hemostasia y trombosis, aparezco mencionado en dicho escrito de queja o denuncia.

2) En caso de respuesta afirmativa al punto anterior, que se me traslade a la mayor brevedad copia íntegra del escrito, para garantizar mi derecho a la defensa en caso de que me vea obligado a ejercerla por cualquier medio y no provocar mi indefensión".

5. En data 11 de gener de 2021, davant la manca de resposta de la Direcció de Recursos Humans de (...), el reclamant va presentar reclamació davant la GAIP, en la que es reitera en la petició i afegeix que coneix d'altres persones que han tingut accés a l'escrit "sin que se les

haya ocultado en ella ningún dato personal de ninguna de las personas que en ella aparecen”; que ho demana per poder exercir, si escau, el seu dret de defensa; i per últim, manifesta que si “por parte de esa comisión se entendiera que es pertinente no obstante garantizar mi acceso al documento pero ocultando datos de terceros y manteniendo los míos, ruego se proceda de este modo para que mi derecho a la defensa quede debidamente asegurado”.

6. En data 18 de gener de 2021, la GAIP comunica a l'ens públic la reclamació presentada, i sol·licita l'emissió d'informe amb còpia de l'expedient complet relatiu al dret d'accés i la identificació de les terceres persones afectades.

7. En data 8 de febrer de 2021 el Director Gerent de l'ens públic emet l'informe a requeriment de la GAIP, en el qual manifesta, entre d'altre qüestions i pel que fa a les dades personals:

- Que la Direcció de Recursos Humans de (...) va contactar amb la persona reclamant *“per correu electrònic en data 22 de desembre de 2020 per mantenir una conversa telefònica en relació amb el seu escrit de sol·licitud, si bé el reclamant no va contestar fins el dia 8 de gener de 2021”.*
- Que la persona reclamant, en presentar la reclamació davant la GAIP *“ja havia obtingut part de la informació per que fa a la existència de l'escrit i en relació amb la seva tramitació a la DGFP”* (Direcció General de la Funció Pública).
- Que l'escrit objecte de reclamació *“es va trametre des de (...) a la DGFP d'acord amb el protocol per a la prevenció, la detecció, la actuació i la resolució de situacions d'assetjament psicològic laboral i altes discriminacions a la feina.”*
- Que d'acord amb el Protocol *“la informació que conté te el mateix tractament que la informació reservada”.*
- Que la unitat de la DGFP *“va emetre una resolució d'inadmissió de la sol·licitud d'intervenció, per entendre que la denunciante es va trobar de forma sobrevinguda fora de l'àmbit d'aplicació del protocol en renunciar amb efectes del dia 8 de novembre de 2109 (data posterior a la presentació de la denúncia i a la seva tramitació des d'aquest Institut) a la seva condició de personal estatutari de (...)”.*
- Que considera que la informació demanada s'ha de lliurar *“sense cap esment a dades personals de les persones identificades o identificables a la denúncia”.*

8. En data 9 de febrer de 2021 la GAIP fa un requeriment de petició addicional a la informació facilitada.

9. En data 15 de febrer de 2021 l'ens públic respon al requeriment realitzat per la GAIP. I manifesta, entre d'altres, que *“no ha procedit a comunicar a la persona reclamant, cap oferiment de consultar l'escrit reclamat”* que *“aquest Institut te en el seu poder l'original de l'escrit de denúncia (...)”.*

10. En data 19 de febrer de 2021, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb la reclamació presentada.

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 d'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.

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada, com seria el cas del límit establert a l'article 21.1.b) de l'LTC, relatiu a la investigació o la sanció d'infraccions penals, administratives o disciplinàries l'aplicació del qual podria comportar que el dret d'accés de la persona reclamant hagi d'ésser denegat o restringit als efectes de protegir la investigació.

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 de caràcter personal.

II

La reclamació s'interposa contra la manca de resposta a la petició d'accés (i còpia) d'un escrit de denúncia d'assetjament laboral presentat per una treballadora contra, entre d'altres, la persona reclamant i que va acabar amb l'arxiu per inadmissió de la sol·licitud.

L'article 18 de la Llei 19/2014 del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (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'article 2.b) LTC 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”.

En termes similars es pronuncia la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LT), en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

En aquest cas, la informació que sol·licita la persona reclamant és *“informació pública”* a efectes de l'article 2.b) de l'LTC, sotmesa al règim d'accés previst en aquesta normativa, que estableix, com a criteri general, que el dret d'accés a la informació pública només pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis (article 20 i següents).

Per la informació de què es disposa en emetre aquest informe, l'escrit que sol·licita la persona reclamant conté informació personal referida a la seva persona, així com informació personal de terceres persones, en concret, de la persona que va formular la denúncia contra la persona reclamant, així com altres persones contra les quals es va formular la denúncia que apareixerien identificades en l'escrit en qüestió. Això, a banda de, si escau, dades de persones que han participat en l'elaboració de la documentació sol·licitada.

III

La reclamació s'interposa contra la manca de resposta a la petició d'accés (i còpia) a la informació d'un escrit de denúncia presentada per una treballadora contra varies persones, entre elles, el reclamant, per un presumpte cas d'assetjament laboral.

En aquest sentit, aquest informe es centrarà únicament en l'accés a l'escrit de denúncia al qual no s'ha donat accés i en les possibles limitacions que poden concórrer pel que fa al dret a la protecció de dades personals.

Pel que fa a la informació que consta en l'escrit referida a la mateixa persona reclamant, cal tenir en compte que la normativa de protecció de dades personals reconeix el dret d'accés a la pròpia informació personal (art. 15 RGPD), és a dir, el dret de la persona afectada o interessada (persona física titular de les dades que siguin objecte del tractament) a sol·licitar i obtenir del responsable del tractament una còpia de les seves dades de caràcter personal sotmeses a tractament, inclosa la informació sobre l'origen de les dades quan aquestes no s'hagin obtingut de la mateixa persona interessada (art. 15.1.g) RGPD).

Aquest article reconeix el dret del reclamant a conèixer no només la informació directa sobre la seva persona que estigui tractant el responsable del tractament, i que estigui inclosa en l'escrit que sol·licita, sinó també el dret a conèixer l'origen de la informació, cosa que comporta conèixer la identitat de les persones que faciliten al responsable del tractament la informació sobre el reclamant.

Ara bé, aquest dret no és absolut i pot veure's limitat, per exemple per les limitacions derivades de la preservació de la confidencialitat per dur a terme investigacions. Així, per exemple, l'article 21.1 de l'LTC disposa que: *“El dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a: (...) b) La*

investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinaries". En el mateix sentit s'expressa l'article 14.1 e) de la l'LT.

La Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (en endavant, LPACAP) preveu expressament la possibilitat que l'òrgan competent, abans d'acordar l'inici d'un procediment administratiu, pugui obrir un període d'informació prèvia amb la finalitat de conèixer les circumstàncies del cas concret i la conveniència o no d'iniciar el procediment (article 55).

Tenint en compte que l'objecte d'aquestes actuacions prèvies és determinar amb caràcter preliminar si concorren o no les circumstàncies que puguin justificar la imputació d'uns fets constitutius d'infracció a través de l'inici del corresponent procediment disciplinari, el dret d'accés del reclamant a les seves dades podria veure's limitat mentre duri les actuacions d'investigació i sempre que es consideri que podrien ser sancionades en via administrativa o fins i tot en via penal. Aquesta limitació afectaria a qualsevol persona afectada per les actuacions sigui quina sigui la posició que ocupa.

Ara bé, en el cas que ens ocupa, per la informació de que es disposa en emetre aquest informe, no es va admetre a tràmit l'escrit de denúncia presentat per la persona denunciant per entendre que la treballadora es trobava fora de l'àmbit d'aplicació del Protocol per a la prevenció, la detecció, l'actuació i la resolució de situacions d'assetjament psicològic laboral i altres discriminacions a la feina, atès que havia causat baixa voluntària del lloc de treball i no disposava ja de cap vinculació amb l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Així, l'expedient d'assetjament que podria contenir l'escrit sol·licitat i del qual porta causa la reclamació, ja estaria tancat.

En aquest sentit, a partir d'aquest moment el caràcter reservat i confidencial de les actuacions decau, i per tant, no pot ser un motiu per denegar l'accés de la persona reclamant a la informació personal pròpia que pugui constar en el document que sol·licita. Així, la invocació a la confidencialitat en els termes de l'article 21.1 b) LTC i 14.1.e) LT, no pot operar en aquest cas com a límit per al dret d'accés de qualsevol persona física a la seva pròpia informació personal (ex. art. 15 RGPD).

D'acord amb l'exposat, i tenint en compte que la normativa de protecció de dades preveu expressament el dret a accedir a les pròpies dades (article 15 LOPD), no hi hauria problemes, des del punt de vista de la protecció de dades, en donar a la persona reclamant (el treballador denunciat) accés a la informació que faci referència a la seva persona i que consti en el document sol·licitat. En concret, la persona reclamant hauria de poder accedir a la informació referida als fets, conductes, o actituds que se li atribueixen en l'escrit de denúncia.

El dret d'accés del titular de les dades inclou també el dret a conèixer l'origen de les dades sotmeses a tractament, i per tant, la identitat de la persona denunciant. En aquest cas, a més, segons es desprèn de l'expedient, la identitat de la persona que va presentar la denúncia contra la persona reclamant ja seria coneguda per aquest.

A més, la persona que presenta una denúncia d'aquest tipus contra un altre treballador, hauria de preveure que el denunciat pugui conèixer els fets o situacions que formen part del relat en

que es sostenen les acusacions formulades contra la seva persona, als efectes que pugui rebatre i defensar-se.

L'afectació a la privacitat de la persona denunciant podria ser apreciable respecte a informacions que aquesta persona hagués fet sobre si mateixa, però no pel que fa a la informació facilitada sobre fets o conductes que s'atribueixen al reclamant, s'hagi instruït expedient disciplinari o no, i en aquest sentit, el dret a la protecció de dades de la persona denunciant no hauria de suposar una limitació al dret d'accés de la persona reclamant a la informació que s'hi conté referida a la persona reclamant o a la identificació amb nom i cognoms de la persona mateixa persona denunciant.

Cal assenyalar que l'article 24 de la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant LOPDGDD) contempla la possibilitat de preservar la identitat del denunciant (limitant el dret d'accés a l'origen de les pròpies dades) en el cas que l'Administració creï sistemes d'informació de denúncies internes, com a mecanisme de protecció de les persones denunciants (whistleblowers). Aquesta previsió no resulta aplicable al cas que ens ocupa perquè de la informació de què es disposa no hi ha constància que el responsable del tractament tingui implantat un d'aquests sistemes.

D'acord amb això, no hi hauria problemes, des del punt de vista de la protecció de dades, en donar a la persona reclamant accés a la informació que faci referència a la seva persona i que consti en l'escrit de denúncia sol·licitat, inclosa la identitat de la persona denunciant.

IV

En qualsevol cas, però, no es pot descartar que en el document sol·licitat hi hagi altra informació que no tingui cabuda en la informació a la qual es refereix l'article 15 RGPD i que per tant impediria resoldre la reclamació atenent només a la normativa de protecció de dades (art. 24.3 LTC).

Per tant, un cop fetes aquestes consideracions, relatives a l'accés a la informació sobre la pròpia persona reclamant, que òbviament condicionaran l'anàlisi que es farà a continuació, cal analitzar les previsions de la normativa de transparència, i que seran aplicables no només a l'accés a les dades de la pròpia persona reclamant sinó també a altres dades personals que puguin constar a la informació sol·licitada.

Així, caldrà tenir en compte la normativa de transparència, en concret, les previsions dels articles 23 i 24 de l'LTC.

D'acord amb l'article 23 de l'LTC *“les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir 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 l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud.”*

Per la seva part, l'article 15.1 de la LT estableix que "(...) Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley."

L'accés a aquest tipus d'informació personal, mereixedora d'especial protecció, ha d'ésser denegat, llevat que la sol·licitud d'accés s'acompanyi d'un escrit en què la persona afectada doni el seu consentiment exprés al respecte, o que l'accés estigüés emparat per una norma amb rang de Llei, supòsits que per la informació disponible ni concorren en aquest cas.

V

Pel que fa a l'accés a la resta d'informació personal, caldrà tenir en compte l'article 24 de l'LTC.

"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.

2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:

- a) El temps transcorregut.*
 - b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.*
 - c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.*
 - d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.*
- (...)."*

En aquest punt, i a afectes de ponderació, convé distingir la informació referida al propi reclamant, d'altra informació personal que pugui constar en el document sol·licitat, referida no ja al propi reclamant sinó a terceres persones.

Pel que fa a la informació de la pròpia persona reclamant, la ponderació que cal fer d'acord amb l'article 24.2 LTC s'ha de decantar necessàriament a favor de la persona reclamant tant pels motius que ja s'han exposat més amunt. Això, inclouria també la identificació amb noms i cognoms de la persona denunciant, origen de la informació recollida sobre la persona reclamant.

Aquesta ponderació es podria veure afectada en el cas que ens trobéssim davant un sistema intern de denúncies i la persona denunciant hagués demanat l'anonimat (art. 24 LOPDGDD), la persona denunciant hagués exercit el seu dret d'oposició (art. 21 RGPD) o hagués exposat una situació en el tràmit d'al·legacions atorgat per l'entitat reclamada o per la GAIP que hagués de

fer prevaldre el manteniment de l'anonimat. Però ni l'una ni les altres circumstàncies sembla que concorrin en el cas que ens ocupa.

Pel que fa a la informació de terceres persones, en concret les altres persones denunciades al mateix escrit de denúncia, cal tenir en compte la finalitat per a la qual es demana l'accés. Com se sap, no és obligatori al·legar una determinada finalitat en sol·licitar una informació (art. 18.2 LTC), però si s'al·lega la finalitat, aquest pot ser un element rellevant a l'hora de fer la ponderació que exigeix l'article 24 LTC.

En la sol·licitud d'accés de 10 de desembre de 2020 la persona reclamant sol·licitava l'accés "*para garantizar mi derecho a la defensa en caso de que me vea obligado a ejercerla por cualquier medio y no provocar mi indefensión*". Posteriorment, en la reclamació davant la GAIP el reclamant afegeix "*que mi petición ante esta comisión se motiva no solo por el derecho a mi defensa en el contexto de un hipotético (e improbable, por carente de todo fundamento) procedimiento disciplinario, sino sobre todo, por lo que pretendo es dotarme de argumentos y medios de prueba legales para considerar la existencia de posibles injurias y calumnias contra mí y evaluar la posibilidad de actuar en consecuencia, así como poder añadir la denuncia de (...) a las pruebas que reúno como base documental de mobbing*", de la qual cosa és fàcilment deduïble que la motivació de la sol·licitud esta relacionada, amb la possibilitat d'emprendre determinades accions en defensa dels seus drets i interessos, en la seva condició de persona denunciada.

Així, sembla que el que interessa a la persona reclamant és obtenir informació sobre què s'ha dit sobre ell en l'escrit de denúncia en sentir-se perjudicat per part de la persona denunciant. El fet que aquesta denúncia s'hagi arxivat i per tant l'expedient s'hagi tancat, no treu que la persona reclamant pugui exercir amb posterioritat les accions legals que consideri oportunes per defensar-se de dites acusacions. Més enllà d'això, el reclamant explicita que no vol accedir a altra informació personal de tercers.

El principi de minimització de dades (art. 5.1.c) RGPD) exigeix que tot tractament de dades que es dugui a terme, com ara la comunicació o accés a dades personals, es limiti a les dades mínimes necessàries per assolir la finalitat pretesa amb el tractament.

Això, porta a concloure, als efectes de la ponderació de l'article 24.2 LTC que cal fer prevaldre en aquest cas el dret a la protecció de dades d'aquestes terceres persones i limitar l'accés del reclamant a aquestes dades personals de tercers que constin en la documentació sol·licitada, atès que la mateixa persona reclamant manifesta no tenir interès en conèixer la identitat d'aquestes terceres persones.

Vistos els termes de la reclamació, atès que no resulta necessari ni justificat l'accés del reclamant a la informació o dades referides a terceres persones que puguin constar a l'escrit de denúncia, com ara dades referides a les pròpies circumstàncies personals, laborals o professionals, etc., d'aquestes persones, s'haurà de destriar aquesta informació del document a la que sí ha de poder accedir el reclamant sobre aquestes terceres persones (identificació).

En qualsevol cas, cal fer notar que atès el context en què es produeix la denuncia (àmbit laboral) i els fets que a la denúncia s'atribueixen a aquestes persones (fets relacionats amb assetjament laboral per part d'aquestes persones), és previsible que malgrat eliminar la

identificació aquestes segueixin essent plenament identificables per part de la persona reclamant. Per això caldria eliminar no només les seves dades identificatives, sinó qualsevol altra informació que pugui permetre identificar-les.

Per tot l'exposat, cal concloure que respecte la informació que no formi part de categories especials de dades, el reclamant ha de poder accedir a la informació que sol·licita, és a dir, còpia de l'escrit de denúncia que tingui relació amb la seva conducta com a persona denunciada, incloent la identificació amb nom i cognoms de la persona denunciant, i excloent de l'accés, la informació sobre altres dades de la persona denunciant o que permeti identificar també altres terceres persones denunciades.

Conclusió

La persona reclamant té dret a accedir a tota la informació que sobre la seva persona figuri en l'escrit de denúncia sol·licitat, incloent l'origen de la informació i, per tant, la identitat de les persones que han facilitat informació sobre el reclamant (art. 15 RGPD).

La persona reclamant ha de poder accedir a la informació que sol·licita, és a dir, còpia de l'escrit de denúncia que tingui relació amb la seva conducta com a persona denunciada, incloent la identificació amb nom i cognoms de la persona denunciant, i excloent de l'accés, la informació sobre altres dades de la persona denunciant o que permeti identificar també altres terceres persones denunciades.

Barcelona, 12 de març de 2021