

IAI 12/2021

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación presentada por un particular contra un ente público por la falta de respuesta a la petición de acceso a un escrito de denuncia de acoso laboral formulada por una trabajadora contra, entre otros, la persona reclamante.

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 una reclamación presentada por un ciudadano contra un ente público por la falta de respuesta a la petición de acceso a un escrito de denuncia de acoso laboral formulada por una trabajadora contra, entre otros, la persona reclamante.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, se informa de lo siguiente:

Antecedentes

1. En fecha 30 de octubre de 2019, una trabajadora de (...) presentó, ante la Dirección de (...), un escrito de queja o denuncia de acoso laboral contra varias personas, entre ellas la persona reclamante.

2. En fecha 5 de mayo de 2020, el Departamento de Políticas Digitales y Administraciones Públicas dicta resolución por la que no admite a trámite el escrito presentado por la persona denunciante por entender que se encuentra fuera del ámbito de aplicación del protocolo, puesto que la trabajadora había causado baja voluntaria del puesto de trabajo y no tenía ninguna vinculación con la Administración de la Generalidad de Cataluña,

3. En fecha 10 de diciembre de 2020, la persona reclamante solicitó a la Dirección de Recursos Humanos de (...) :

“1) Que se me aclare de forma indubitada por parte de esta Dirección de recursos humanos si por mi número 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 fecha 11 de enero de 2021, ante la falta de respuesta de la Dirección de Recursos Humanos de (...), el reclamante presentó reclamación ante la GAIP, en la que se reitera en la petición y añade que conoce de otras personas que han tenido acceso al escrito “sin que se las

haya ocultado en ella ninguna fecha personal de ninguna de las personas que en ella aparecen”; que lo pide para poder ejercer, en su caso, su derecho de defensa; y por último, manifiesta que si “por parte de esta 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 fecha 18 de enero de 2021, la GAIP comunica al ente público la reclamación presentada, solicitando la emisión de informe con copia del expediente completo relativo al derecho de acceso y la identificación de las terceras personas afectadas.

7. En fecha 8 de febrero de 2021 el Director Gerente del ente público emite el informe a requerimiento de la GAIP, en el que manifiesta, entre otras cuestiones y en cuanto a los datos personales:

- Que la Dirección de Recursos Humanos de (...) contactó con la persona reclamante “por correo electrónico en fecha 22 de diciembre de 2020 para mantener una conversación telefónica en relación con su escrito de solicitud, si bien el reclamante no contestó hasta el día 8 de enero de 2021”.
- Que la persona reclamante, al presentar la reclamación ante la GAIP “ya había obtenido parte de la información en cuanto a la existencia del escrito y en relación con su tramitación en la DGFP” (Dirección General de la Función Pública) .
- Que el escrito objeto de reclamación “se envió desde (...) a la DGFP de acuerdo con el protocolo para la prevención, la detección, la actuación y la resolución de situaciones de acoso psicológico laboral y altas discriminaciones en el trabajo.”
- Que de acuerdo con el Protocolo “la información que contiene tiene el mismo tratamiento que la información reservada”.
- Que la unidad de la DGFP “emitió una resolución de inadmisión de la solicitud de intervención, por entender que la denunciante se encontró de forma sobrevenida fuera del ámbito de aplicación del protocolo al renunciar con efectos del día 8 de noviembre de 2109 (fecha posterior a la presentación de la denuncia ya su tramitación desde este Instituto) a su condición de personal estatutario de (...)”.
- Que considera que la información solicitada debe entregarse “sin ninguna mención a datos personales de las personas identificadas o identificables en la denuncia”.

8. En fecha 9 de febrero de 2021 la GAIP hace un requerimiento de petición adicional a la información facilitada.

9. En fecha 15 de febrero de 2021 el ente público responde al requerimiento realizado por la GAIP. Y manifiesta, entre otros, que “no ha procedido a comunicar a la persona reclamante, ningún ofrecimiento de consultar el escrito reclamado” que “este Instituto tiene en su poder el original del escrito de denuncia”. .)”. .)

10. En fecha 19 de febrero de 2021, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, 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 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.

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, como sería el caso del límite establecido en el artículo 21.1.b) de la LTC, relativo a la investigación o sanción de infracciones penales, administrativas o disciplinarias cuya aplicación podría comportar que el derecho de acceso de la persona reclamante deba ser denegado o restringido a efectos de proteger la invest

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 falta de respuesta a la petición de acceso (y copia) de un escrito de denuncia de acoso laboral presentado por una trabajadora contra, entre otros, la persona reclamante y que acabó con archivo por inadmisión de la solicitud.

El artículo 18 de la Ley 19/2014 de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC), establece que “las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a la que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida” (apartado 1).

El artículo 2.b) 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”.

En términos similares se pronuncia la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT), en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

En este caso, la información que solicita la persona reclamante es "información pública" a 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 (artículo 20 y siguientes).

Por la información de que se dispone al emitir este informe, el escrito que solicita la persona reclamante contiene información personal referida a su persona, así como información personal de terceras personas, en concreto, de la persona que formuló la denuncia contra la persona reclamante, así como otras personas a las que se formuló la denuncia que aparecerían identificadas en el escrito en cuestión. Esto, aparte de, en su caso, datos de personas que han participado en la elaboración de la documentación solicitada.

III

La reclamación se interpone contra la falta de respuesta a la petición de acceso (y copia) a la información de un escrito de denuncia presentada por una trabajadora contra varias personas, entre ellas, el reclamante, por un presunto caso de acoso laboral.

En este sentido, este informe se centrará únicamente en el acceso al escrito de denuncia al que no se ha dado acceso y en las posibles limitaciones que pueden concurrir en lo que respecta al derecho a la protección de datos personales.

En cuanto a la información que consta en el escrito referida a la misma persona reclamante, debe tenerse en cuenta que la normativa de protección de datos personales reconoce el derecho de acceso a la propia información personal (art. 15 RGPD), es decir, el derecho de la persona afectada o interesada (persona física titular de los datos que sean objeto del tratamiento) a solicitar y obtener del responsable del tratamiento una copia de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento, incluida la información sobre el origen de los datos cuando éstos no se hayan obtenido de la misma persona interesada (art. 15.1.g) RGPD).

Este artículo reconoce el derecho del reclamante a conocer no sólo la información directa sobre su persona que esté tratando al responsable del tratamiento, y que esté incluida en el escrito que solicita, sino también el derecho a conocer el origen de la información, lo que comporta conocer la identidad de las personas que facilitan al responsable del tratamiento la información sobre el reclamante.

Sin embargo, este derecho no es absoluto y puede verse limitado, por ejemplo por las limitaciones derivadas de la preservación de la confidencialidad para llevar a cabo investigaciones. Así, por ejemplo, el artículo 21.1 de la LTC dispone que: “El derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido si el conocimiento o la divulgación de la información comporta un

investigación o la sanción de las infracciones penales, administrativas o disciplinarias". En el mismo sentido se expresa el artículo 14.1 e) de la LT.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPACAP) prevé expresamente la posibilidad de que el órgano competente, antes de acordar el inicio de un procedimiento administrativo, pueda abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento (artículo 55).

Teniendo en cuenta que el objeto de estas actuaciones previas es determinar con carácter preliminar si concurren o no las circunstancias que puedan justificar la imputación de unos hechos constitutivos de infracción a través del inicio del correspondiente procedimiento disciplinario, el derecho de acceso del reclamante a sus datos podría verse limitado mientras dure las actuaciones de investigación y siempre que se considere que podrían ser sancionadas en vía administrativa o incluso en vía penal. Esta limitación afectaría a cualquier persona afectada por las actuaciones sea cual sea la posición que ocupa.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, por la información de que se dispone al emitir este informe, no se admitió a trámite el escrito de denuncia presentado por la persona denunciante por entender que la trabajadora se encontraba fuera del ámbito de aplicación del Protocolo para la prevención, la detección, la actuación y la resolución de situaciones de acoso psicológico laboral y otras discriminaciones en el trabajo, dado que había causado baja voluntaria del puesto de trabajo y no disponía ya de ninguna vinculación con la Administración de la Generalidad de Cataluña. Así, el expediente de acoso que podría contener el escrito solicitado y del que trae causa la reclamación, ya estaría cerrado.

En este sentido, a partir de ese momento el carácter reservado y confidencial de las actuaciones decae, y por tanto, no puede ser un motivo para denegar el acceso de la persona reclamante a la información personal propia que pueda constar en el documento que solicita. Así, la invocación a la confidencialidad en los términos del artículo 21.1 b) LTC y 14.1.e) LT, no puede operar en este caso como límite para el derecho de acceso de cualquier persona física a su propia información personal (ej. art. 15 RGPD).

De acuerdo con lo expuesto, y teniendo en cuenta que la normativa de protección de datos prevé expresamente el derecho a acceder a los propios datos (artículo 15 LOPD), no habría problemas, desde el punto de vista de la protección de datos, al dar a la persona reclamante (el trabajador denunciado) acceso a la información que haga referencia a su persona y que conste en el documento solicitado. En concreto, la persona reclamante debería poder acceder a la información referida a los hechos, conductas, o actitudes que se le atribuyen en el escrito de denuncia.

El derecho de acceso del titular de los datos incluye también el derecho a conocer el origen de los datos sometidos a tratamiento, y por tanto, la identidad de la persona denunciante. En ese caso, además, según se desprende del expediente, la identidad de la persona que presentó la denuncia contra la persona reclamante ya sería conocida por éste.

Además, la persona que presenta una denuncia de este tipo contra otro trabajador debería prever que el denunciado pueda conocer los hechos o situaciones que forman parte del relato en

que se sostienen las acusaciones formuladas contra su persona, a los efectos de que pueda rebatir y defenderse.

La afectación a la privacidad de la persona denunciante podría ser apreciable respecto a informaciones que esta persona hubiese hecho sobre sí misma, pero no en cuanto a la información facilitada sobre hechos o conductas que se atribuyen al reclamante, se haya instruido expediente disciplinario o no, y en este sentido, el derecho a la protección de datos de la persona denunciante no debería suponer una limitación al derecho de acceso de la persona reclamante a la información contenida en ella referida a la persona reclamante o a la identificación con nombre y apellidos de la persona misma denunciante.

Cabe señalar que el artículo 24 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante LOPDGDD) contempla la posibilidad de preservar la identidad del denunciante (limitando el derecho de acceso al origen de los propios datos) en caso de que la Administración cree sistemas de información de denuncias internas, como mecanismo de protección de las personas denunciantes (whistleblowers). Esta previsión no resulta aplicable al caso que nos ocupa porque de la información de que se dispone no existe constancia de que el responsable del tratamiento tenga implantado

De acuerdo con esto, no habría problemas, desde el punto de vista de la protección de datos, al dar a la persona reclamante acceso a la información que haga referencia a su persona y que conste en el escrito de denuncia. lidad, incluida la identidad de la persona denunciante.

IV

En cualquier caso, sin embargo, no se puede descartar que en el documento solicitado haya otra información que no tenga cabida en la información a la que se refiere el artículo 15 RGPD y que por tanto impediría resolver la reclamación atendiendo sólo a la normativa de protección de datos (art. 24.3 LTC).

Por tanto, una vez hechas estas consideraciones, relativas al acceso a la información sobre la propia persona reclamante, que obviamente condicionarán el análisis que se hará a continuación, es necesario analizar las previsiones de la normativa de transparencia, y que serán aplicables no sólo en el acceso a los datos de la propia persona reclamante sino también a otros datos personales que puedan constar en la información solicitada.

Así, será necesario tener en cuenta la normativa de transparencia, en concreto, las previsiones de los artículos 23 y 24 de la LTC.

De acuerdo con 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 por medio de un escrito que debe acompañar a la solicitud.”

Por su parte, el artículo 15.1 de la LT establece 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 comportaran 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.”

El acceso a este tipo de información personal, merecedora de especial protección, debe ser denegado, salvo que la solicitud de acceso se acompañe de un escrito en el que la persona afectada dé su consentimiento expreso al respeto, o que el acceso estuviera amparado por una norma con rango de Ley, supuestos que por la información disponible ni concurren en este caso.

V

En cuanto al acceso al resto de información personal, deberá tenerse en cuenta el artículo 24 de la LTC.

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

2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse 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. (...)”

En este punto, ya efectos de ponderación, conviene distinguir la información referida al propio reclamante, de otra información personal que pueda constar en el documento solicitado, referida no ya al propio reclamante sino a terceras personas.

En cuanto a la información de la propia persona reclamante, la ponderación a realizar de acuerdo con el artículo 24.2 LTC debe decantarse necesariamente a favor de la persona reclamante tanto por los motivos que ya se han expuesto más arriba. Esto incluiría también la identificación con nombres y apellidos de la persona denunciante, origen de la información recogida sobre la persona reclamante.

Esta ponderación podría verse afectada en caso de que nos encontráramos ante un sistema interno de denuncias y la persona denunciante hubiera pedido el anonimato (art. 24 LOPDGDD), la persona denunciante hubiera ejercido su derecho de oposición (art. 21 RGPD) o hubiera expuesto una situación en el trámite de alegaciones otorgado por la entidad reclamada o por la GAIP que deb

primar el mantenimiento del anonimato. Pero ni una ni las otras circunstancias parecen concurrir en caso de que nos ocupa.

En cuanto a la información de terceras personas, en concreto las demás personas denunciadas en el mismo escrito de denuncia, es necesario tener en cuenta la finalidad para la que se solicita el acceso. Como se sabe, no es obligatorio alegar una determinada finalidad al solicitar una información (art. 18.2 LTC), pero si se alega la finalidad, éste puede ser un elemento relevante a la hora de realizar la ponderación que exige el artículo 24 LTC.

En la solicitud de acceso de 10 de diciembre de 2020 la persona reclamante solicitaba el acceso “para garantizar mi derecho a la defensa en caso de que me vea obligado a ejercerla por cualquier medio y no provocar mi indefensión”. Posteriormente, en la reclamación ante la GAIP el reclamante añade “que mi petición ante esta comisión se motiva no sólo 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 lo que es fácilmente deducible que la motivación de la solicitud está relacionada, con la posibilidad de emprender determinadas acciones en defensa de sus derechos e intereses, en su condición de persona denunciada.

Así, parece que lo que interesa a la persona reclamante es obtener información sobre lo que se ha dicho sobre él en el escrito de denuncia al sentirse perjudicado por parte de la persona denunciante. El hecho de que esta denuncia se haya archivado y por tanto el expediente se haya cerrado, no quita que la persona reclamante pueda ejercer con posterioridad las acciones legales que considere oportunas para defenderse de dichas acusaciones. Más allá de eso, el reclamante explicita que no desea acceder a otra información personal de terceros.

El principio de minimización de datos (art. 5.1.c) RGPD) exige que todo tratamiento de datos que se lleve a cabo, tales como la comunicación o acceso a datos personales, se limite a los datos mínimos necesarios para alcanzar la finalidad pretendida con el tratamiento.

Esto, lleva a concluir, a los efectos de la ponderación del artículo 24.2 LTC que hay que primar en este caso el derecho a la protección de datos de estas terceras personas y limitar el acceso del reclamante a estos datos personales de terceros que consten en la documentación solicitada, dado que la misma persona reclamante manifiesta no tener interés en conocer la identidad de estas terceras personas.

Vistos los términos de la reclamación, dado que no resulta necesario ni justificado el acceso del reclamante a la información o datos referidos a terceras personas que puedan constar en el escrito de denuncia, tales como datos referidos a las propias circunstancias personales, laborales o profesionales, etc., de estas personas, deberá distinguirse esta información del documento a la que sí debe poder acceder el reclamante sobre estas terceras personas (identificación).

En cualquier caso, cabe destacar que dado el contexto en el que se produce la denuncia (ámbito laboral) y los hechos que en la denuncia se atribuyen a estas personas (hechos relacionados con acoso laboral por parte de estas personas), es previsible que a pesar de eliminar la

identificación éstas sigan siendo plenamente identificables por parte de la persona reclamante. Por eso habría que eliminar no sólo sus datos identificativos, sino cualquier otra información que pueda permitir identificarlos.

Por todo lo expuesto, cabe concluir que respecto a la información que no forme parte de categorías especiales de datos, el reclamante debe poder acceder a la información que solicita, es decir, copia del escrito de denuncia que tenga relación con su conducta como persona denunciada, incluyendo la identificación con nombre y apellidos de la persona denunciante, y excluyendo del acceso, la información sobre otros datos de la persona denunciante o que permita identificar también a otras terceras personas denunciadas.

Conclusión

La persona reclamante tiene derecho a acceder a toda la información que sobre su persona figure en el escrito de denuncia solicitado, incluyendo el origen de la información y, por tanto, la identidad de las personas que han facilitado información sobre el reclamante (art. 15 RGPD).

La persona reclamante debe poder acceder a la información que solicita, es decir, copia del escrito de denuncia que tenga relación con su conducta como persona denunciada, incluyendo la identificación con nombre y apellidos de la persona denunciante, y excluyendo del acceso, la información sobre otros datos de la persona denunciante o que permita identificar también a otras terceras personas denunciadas.

Barcelona, 12 de marzo de 2021