

Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació contra un ajuntament per la denegació de la sol·licitud de còpia completa de l'expedient administratiu mitjançant el qual es va activar i tramitar el Protocol per a la prevenció i l'abordatge de l'assetjament laboral, així com la seva resolució.

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 la reclamació presentada contra un ajuntament per la denegació de la sol·licitud de còpia completa de l'expedient administratiu mitjançant el qual es va activar i tramitar el Protocol per a la prevenció i l'abordatge de l'assetjament laboral, així com la seva resolució.

Analtzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, informo del següent:

Antecedents

1. En data 20 de gener de 2021, una treballadora que havia denunciat una situació d'assetjament laboral a un ajuntament presenta davant d'aquest consistori una sol·licitud que ella anomena com a denúncia en la qual manifesta la seva pretensió que es reconegui com a accident de treball els períodes d'incapacitat temporal que ha patit com a conseqüència d'una situació d'assetjament laboral, i com a element probatori sol·licita a aquell consistori l'entrega de la documentació següent:

- *Copia completa del Protocolo aplicado y resolución del mismo.*
- *Evaluación Riesgos Laborales y, en especial, de los riesgos psicosociales.*
- *Medidas llevadas a cabo y seguimiento de las mismas.*
- *Justificación del cambio de funciones (y quién realiza ahora las mismas).* “

2. En data 22 de setembre de 2021, es comunica a la sol·licitant la resolució de la tinenta d'Alcaldia de l'Àrea de Serveis Centrals i Recursos Humans, per la qual s'acordava que: *“Respecte a la sol·licitud de còpia de l'expedient incoat arrel de l'activació del protocol per a la prevenció i l'abordatge de l'assetjament laboral, de conformitat amb l'article 31 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, s'aprova donar trasllat de la sol·licitud a la resta de treballadores denunciants que consten a l'expedient Ref. 2/2020/SQ0065 i l'adopció d'un tràmit d'al·legacions a aquests tercers per termini de deu dies, per si aquestes poden resultar determinants del sentit de la resolució”* i se l'advertia que aquest tràmit suspenia el termini de resolució de l'accés a la documentació sol·licitada fins a la recepció de les al·legacions o el transcurs del termini per presentar-les.

3. En data 3 de desembre de 2021, la sol·licitant presenta davant la GAIP una reclamació, en la qual sol·licita: *“Còpia completa de l'expedient administratiu mitjançant el qual es va activar i tramitar el Protocol per a la prevenció i l'abordatge de l'assetjament laboral, per un acosament fet a la meva persona, així com la seva resolució”*.
4. En data 10 de desembre de 2021 la GAIP sol·licita a l'ajuntament que emeti un informe sobre la reclamació presentada, identifiqui a les terceres persones afectades per l'accés i li remeti l'expedient complet a què fa referència.
5. En data 31 de gener de 2022 l'Ajuntament tramet informe a la GAIP en el qual es fa constar que es va donar trasllat de la sol·licitud d'accés a les 4 persones que es podien veure afectades i que en el tràmit corresponent totes elles varen manifestar la seva oposició a l'accés.

Així mateix en l'informe es fa constar que el 15 de desembre de 2021, varen facilitar a la sol·licitant la informació següent:

“- Identificació de la publicació del Protocol per a la prevenció i l'abordatge de l'assetjament en els casos que afectin la dignitat i la discriminació en el treball, aprovat pel Ple de l'ajuntament en sessió de data 28 de desembre de 2017 (BOPB de data 21/03/2018).

- Avaluació de riscos laborals d'aquest servei de data 2 de març de 2021, amb la fitxa del lloc de treball (IRIME) de tècnica de promoció econòmica adjunta a la comunicació.

-Justificació del canvi de funcions, junt amb l'informe emès del cap d'Àrea d'Economia i Promoció Econòmica i la cap de Servei de Promoció Econòmica adjunt.

- Extracte del desenvolupament de les propostes indicades en les conclusions de la Comissió de Valoració de Riscos Psicosocials (CVRPS) arrel de l'activació el protocol d'assetjament laboral.”

Entre la documentació tramesa consta un informe jurídic emès respecte a l'admissió a tràmit de la sol·licitud presentada en el qual es fa constar que *“La denunciant consta que va rebre comunicació de la valoració final emesa per la Comissió de Valoració de Riscos Psicosocials (CVRP) vinculada a l'expedient activat per la denuncia de 5 treballadores adscrites al servei de Promoció Econòmica, que va ser-li notificada en data 11/02/2020 (Registre de Sortida 2020001206), que aporta com a documentació annexa a la denuncia, incorporada dins l'anomenat “bloc quatre”*.

6. En data 1 de febrer de 2022 la GAIP adreça la sol·licitud d'informe a aquesta Autoritat d'acord amb el que preveu l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió ha de demanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades, entesa com qualsevol informació sobre una persona física identificada o identificable, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona (art. 4.1 del Reglament 2016/679, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades, en endavant RGPD).

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades personals que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclougui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades personals.

II

L'article 4.2) de l'RGPD considera com a tractament *"cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración,*

conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En concret, l'apartat c) disposa que el tractament serà lícit si *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”*.

L'article 6.3 de l'RGPD estableix que la base del tractament indicat en aquest article 6.1.c) ha d'estar establerta pel Dret de la Unió europea o pel dret dels Estats membres que s'apliqui al responsable del tractament.

La remissió a la base legítima establerta conforme el dret intern dels Estats membres a què fa referència aquest article requereix que la norma de desenvolupament, en tractar-se la protecció de dades personals d'un dret fonamental, tingui rang de llei (article 53 CE), tal com ha vingut a reconèixer l'article 8 de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant, LOPDGDD).

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que *“los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento.”*

De tot això se'n desprèn que l'accés de la sol·licitant a les dades personals que puguin contenir la informació sol·licitada sobre la base del compliment d'una obligació legal per part de l'Ajuntament (responsable del tractament (art.6.1.c) RGPD), ha d'emparar-se necessàriament en una norma amb rang de llei.

D'acord amb l'article 18 de La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC) *“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). La informació a què fa referència la consulta és informació pública als efectes de l'article 2.b) de l'LTC, i per tant resta sotmesa al dret d'accés en els termes previstos per la legislació de transparència.

Ara bé, el dret d'accés a la informació pública no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis, com és el cas dels límits dels articles 23 i 24 de l'LTC pel que fa a les dades personals.

III

D'entrada es pot dir que des del punt de vista de la normativa de protecció de dades no planteja cap problema que es faciliti a la persona sol·licitant la còpia del *“Protocol per a la prevenció i*

l'abordatge de l'assetjament en els casos que afectin la dignitat i la discriminació en el treball", aprovat pel Ple de l'ajuntament en sessió de data 28 de desembre de 2017, ni l'Avaluació de Riscos Laborals si no incorpora dades personals.

Pel que fa a la resta de documentació sol·licitada que contingui dades personals, com es pot preveure que succeeix en el cas de la documentació resultant de l'aplicació del Protocol municipal "per a la prevenció i l'abordatge de l'assetjament en els casos que afectin la dignitat i la discriminació en el treball", que, segons s'indica, es va activar com a conseqüència de la denúncia presentada per la reclamant i altres treballadores, les mesures adoptades i el seguiment de les mateixes així com la justificació del canvi de funcions, que contindran informació sobre la pròpia persona reclamant així com de les altres denunciants i dels responsables de l'àrea i altre personal de l'Ajuntament que han intervingut en el procediment, caldrà aplicar els criteris derivats dels articles 23 i 24 de la LTC.

L'article 23 de l'LTC estableix:

*"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."*

Atès que la documentació fa referència a un expedient per una situació d'assetjament laboral es pot preveure que en aquesta hi constin dades de salut de la persona reclamant (informació referida a les seves baixes laborals, avaluacions psicològiques, etc.).

A més, cal tenir en consideració que d'acord amb la informació que consta a l'expedient, altres quatre treballadores del consistori també van presentar denúncia per assetjament. Aquestes denunciants poden haver intervingut tant com afectades directes de l'assetjament, o bé informant de la situació d'assetjament de la reclamant o bé, aportant informació sobre situacions d'assetjament a altres treballadors municipals.

En conseqüència no es pot descartar que en la documentació reclamada puguin constar, també, categories especials de dades, relatives a aquestes altres denunciants o de terceres persones. Si fos així, caldria excloure l'accés a aquesta informació.

Pel que fa a les dades de salut de la reclamant, com ha posat de manifest reiteradament aquesta Autoritat, el límit de l'article 23 de LTC no seria aplicable respecte l'accés a les pròpies dades de la persona reclamant. De fet, com s'exposa en el fonament següent, a l'empara de l'article 15 RGPD la reclamant té dret a accedir a les seves pròpies dades, incloses les que formen part de categories especials de dades, amb les limitacions que es puguin derivar de l'existència de drets de terceres persones (art. 15.4 RGPD) i, eventualment de les excepcions que puguin derivar-se de normes amb rang de llei d'acord amb l'article 23 RGP, que no es donen en el cas de la reclamació.

IV

Pel que fa a la informació sobre el empleats o càrrecs públics encarregats de la tramitació i resolució dels expedients, que pugui constar en la documentació sol·licitada, l'article 24.1 de la Llei 19/2014 disposa que *“1. S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits”*.

L'article 70.2 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, especifica que a afectes del que preveu l'article 24.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, *“són dades personals merament identificatives les consistents en el nom i cognoms, el càrrec o lloc ocupat, cos i escala, les funcions desenvolupades i el telèfon i les adreces, postal i electrònica, de contacte professional, referides al personal al servei de les administracions públiques, alts càrrecs i personal directiu del sector públic de les administracions públiques”*.

Per tant, facilitar l'accés de la reclamant a les dades merament identificatives (nom i cognoms i càrrec) dels empleats públics que, en exercici de llurs funcions, hagin participat en els expedients sol·licitats, en els termes indicats, en principi no seria contrari al dret a la protecció de dades personals.

V

Pel que fa a la resta de dades personals, cal tenir en consideració les previsions de l'article 24.2 de l'LTC que estableix:

“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.

[..].”

D'acord amb el que preveu l'article 18.2 de l'LTC l'exercici del dret d'accés a la informació pública no es condiona al fet que concorri un interès personal, així com no resta subjecte a la motivació o invocació de cap norma, ara bé, conèixer la motivació de la sol·licitud pot ser un element rellevant a tenir en la ponderació que cal efectuar entre el dret del sol·licitant a accedir a la informació i el dret a la protecció de dades de les persones afectades per aquell accés.

La primera qüestió que cal tenir en consideració en la ponderació de drets és que la informació sol·licitada conté dades de la persona reclamant. L'article 15 de l'RGPD preveu el següent:

“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 los datos personales y a la siguiente información:

a) los 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 comunicaron o serán comunicados los datos personales, en particular destinatarios en terceros u organizaciones internacionales;

d) de ser posible, el plazo previsto de conservación de los datos personales o, de no ser posible, 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, o a oponerse a dicho tratamiento;

f) el derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control;

g) cuando los datos personales no se hayan obtenido del interesado, cualquier información disponible sobre su origen;

h) la existencia de decisiones automatizadas, incluida la elaboración de perfiles, a que se refiere el artículo 22, apartados 1 y 4, y, al menos en tales casos, información significativa sobre la lógica aplicada, así como la importancia y las consecuencias previstas de dicho tratamiento para el interesado.

2. [...]

3. El responsable del tratamiento facilitará una copia de los datos personales objeto de tratamiento. El responsable podrá percibir por cualquier otra copia solicitada por el interesado un canon razonable basado en los costes administrativos. Cuando el interesado presente la solicitud por medios electrónicos, y a menos que este solicite que se facilite de otro modo, la información se facilitará en un formato electrónico de uso común.

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

D'acord amb aquest article la reclamant té dret a accedir a la informació que sobre la seva persona figuri en la documentació reclamada. A més, prenent en consideració que la informació que hi consti també pot tenir origen en les declaracions d'altres persones denunciants o d'altres persones que hagin pogut intervenir en el procediment com a testimonis, el dret d'accés reconegut per l'article 15 de l'RGPD abastaria també conèixer la identitat de les persones que han facilitat la informació, en la mesura que formaria part del seu dret a conèixer l'origen de les dades. No es pot obviar tampoc que en la mesura que es tracti de persones treballadores de la mateixa àrea municipal la identitat de les persones que han participat en l'expedient i han pogut fer manifestacions en el mateix ja era coneguda prèviament per la persona reclamant.

Però, a més, si analitzem la finalitat de l'accés, en el cas que ens ocupa, la sol·licitud de la informació s'efectua en el mateix escrit en el qual la reclamant sol·licitava que es reconeguéssim com a accident de treball els períodes d'incapacitat temporal que havia patit com a conseqüència d'una

situació d'assetjament laboral, com a element probatori. En la mesura que la informació sol·licitada pot ser necessària per exercir els seus drets laborals aquest seria un element a tenir en consideració a favor de l'accés a la informació.

En qualsevol cas, l'existència del dret d'accés reconegut per la normativa de protecció de dades, (article 15 RGPD) farà decantar la ponderació a què es refereix l'article 24.2 de l'LTC en favor de l'accés a les pròpies dades que constin a la denúncia.

Tot això, llevat que respecte la identificació d'aquestes terceres persones hi concorri algun element que, en funció de la situació personal d'aquestes persones, hagi de comportar una limitació d'aquest accés. En aquest sentit, revelar informació sobre la identitat d'aquestes terceres persones que han pogut aportar informació de la reclamant actuat com a denunciants o testimonis, els pot comportar alguna afectació en la mesura que es tracta de persones que comparteixen l'entorn laboral, i que les seves declaracions poden haver contribuït en les conclusions de l'aplicació del protocol. La revelació del que hagin pogut dir o no dir respecte de la persona reclamant i els fets denunciats podria acabar afectant negativament les relacions laborals d'aquestes persones.

Per això, per tal de conèixer si existeixen circumstàncies personals o motius que justificarien que es preservés la seva identitat, l'Autoritat ha remarcat l'especial rellevància que té complir amb el tràmit d'audiència previst a l'article 31 de l'LTC, que estableix:

“1. Si la sol·licitud d'informació pública pot afectar drets o interessos de tercers, d'acord amb el que estableix aquesta llei, en el cas que els possibles afectats estiguin identificats o siguin fàcilment identificables se'ls ha de donar trasllat de la sol·licitud, i tenen un termini de deu dies per a presentar al·legacions si aquestes poden resultar determinants del sentit de la resolució.

2. El tràmit d'al·legacions a què fa referència l'apartat 1 suspèn el termini per a resoldre.

3. El trasllat de la sol·licitud ha d'indicar els motius de la sol·licitud, si s'han expressat, però no és obligatori revelar la identitat del sol·licitant.

4. S'ha d'informar el sol·licitant del trasllat de la sol·licitud a tercers i de la suspensió del termini per a dictar resolució fins que s'hagin rebut les al·legacions o hagi transcorregut el termini per a presentar-les.”

Segons consta en la documentació tramesa, l'ajuntament reclamat, en aplicació de l'article 31 LTC esmentat, hauria donat trasllat de la sol·licitud d'accés a 4 treballadores, que haurien manifestat la seva oposició a l'accés sense concertar, però, cap circumstància personal o motiu en el qual fonamenten la seva oposició a l'accés.

Com ha posat de manifest aquesta autoritat amb anterioritat (entre d'altres a l'informe IAI 38/ 2018) conèixer quina és la posició de les terceres persones afectades i les circumstàncies o motius que puguin tenir per oposar-se és sempre un element que podria ser rellevant a l'hora de decantar-se per fer prevaldre el dret d'accés o el dret a la privacitat d'aquests tercers. Però, en qualsevol cas, la mera oposició no és suficient per a limitar l'accés, ja que per tal que les al·legacions efectuades es puguin tenir en consideració en la ponderació de drets, han de fonamentar-se en circumstàncies personals concretes que posin de manifest que l'accés a la informació sol·licitada pot produir un perjudici real als seus drets o interessos.

En qualsevol cas, cal tenir en consideració que, d'acord amb el principi de minimització les dades objecte de tractament han de ser adequades, pertinent i limitades a allò necessari per a les finalitats per a les quals són tractades (article 5.1.c RGPD).

No es pot descartar que a més de informació sobre la mateixa reclamant, les persones denunciants o altres declarants hagin facilitat informació relativa a elles mateixes o a altres treballadors municipals. Respecte a aquestes manifestacions que hagin pogut fer els testimonis o altres persones que no estiguin relacionades amb la persona reclamant (per exemple aspectes de la seva pròpia vida personal o laboral, o respecte altres situacions de la vida laboral o personal d'altres treballadors) el resultat de la ponderació de drets serà diferent.

En aquest cas no sembla que per a la finalitat manifestada per la reclamant relativa a l'exercici dels seus drets laborals sigui necessari accedir a aquesta informació de terceres persones que no tingui una relació directa amb la seva persona i la denúncia per assetjament que va presentar. Així, sens perjudici que en el moment processal oportú i mitjançant la intervenció de l'òrgan judicial que correspongui, pugui valer-se també d'aquests mitjans de prova, si ho considera oportú, hauria de prevaldre el dret a la protecció de dades d'aquestes terceres persones sobre el dret d'accés de la persona reclamant. I, per tant, caldria suprimir aquesta informació de terceres persones de la documentació reclamada.

Per tant, en el cas que ens ocupa, en principi es pot identificar les terceres persones que han facilitat informació sobre la persona reclamant, però caldrà excloure'n les dades de contacte o altres dades (per exemple, el número de DNI) d'aquestes persones o altres a les persones denunciants que puguin constar a en la documentació reclamada i que resultin excessives per a la finalitat pretesa.

Conclusions

La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés de la persona reclamant a la documentació reclamada, incloent les seves pròpies dades personals i la identitat de les persones que haurien intervingut en exercici de les seves funcions en la seva tramitació, així com la identitat de les altres denunciants i dels testimonis que hagin intervingut aportant informació sobre la reclamant, que constin a la documentació, llevat que respecte d'aquestes terceres persones concorrin circumstàncies concretes que en justifiquin la limitació.

Cal suprimir de la informació les dades de contacte de les altres persones denunciants o de les terceres persones que han facilitat informació sobre la reclamant (per exemple, el número de DNI) o altres dades d'aquestes o de terceres persones que puguin constar en la documentació reclamada, que resultin excessives per a la finalitat pretesa.

Barcelona, 3 de març de 2022