

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación contra un ayuntamiento por la denegación de la solicitud de copia completa del expediente administrativo mediante el cual se activó y tramitó el Protocolo para la prevención y abordaje del acoso laboral, así como su resolución.

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 contra un ayuntamiento por la denegación de la solicitud de copia completa del expediente administrativo mediante el cual se activó y tramitó el Protocolo para la prevención y abordaje del acoso laboral, así como su resolución.

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, informo de lo siguiente:

Antecedentes

1. En fecha 20 de enero de 2021, una trabajadora que había denunciado una situación de acoso laboral a un ayuntamiento presenta ante este consistorio una solicitud que ella llama como denuncia en la que manifiesta su pretensión de que se reconozca como accidente de trabajo los períodos de incapacidad temporal que ha sufrido como consecuencia de una situación de acoso laboral, y como elemento probatorio solicita a aquel consistorio la entrega de la siguiente documentación:

- “- 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 quien realiza ahora las mismas). “

2. En fecha 22 de septiembre de 2021, se comunica a la solicitante la resolución de la teniente de Alcaldía del Área de Servicios Centrales y Recursos Humanos, por la que se acordaba que: “Respecto a la solicitud de copia del expediente incoado a raíz de la activación del protocolo para la prevención y abordaje del acoso laboral, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se aprueba dar traslado de la solicitud al resto de trabajadoras denunciantes que constan en el expediente Ref. 2/2020/SQ0065 y la adopción de un trámite de alegaciones a estos terceros por plazo de diez días, por si éstas pueden resultar determinantes del sentido de la resolución” y se le advertía que este trámite suspendía el plazo de resolución del acceso a la documentación solicitada hasta la recepción de las alegaciones o el transcurso del plazo para su presentación.

3. En fecha 3 de diciembre de 2021, la solicitante presenta ante la GAIP una reclamación, en la que solicita: *“Copia completa del expediente administrativo mediante el cual se activó y tramitó el Protocolo para la prevención y el abordaje del acoso laboral, por un acercamiento realizado a mi persona, así como su resolución”*.
4. En fecha 10 de diciembre de 2021 la GAIP solicita al ayuntamiento que emita informe sobre la reclamación presentada, identifique a las terceras personas afectadas por el acceso y le remita el expediente completo al que hace referencia.
5. En fecha 31 de enero de 2022 el Ayuntamiento remite informe a la GAIP en el que se hace constar que se dio traslado de la solicitud de acceso a las 4 personas que se podían ver afectadas y que en el trámite correspondiendo todas ellas manifestaron su oposición al acceso.

Asimismo en el informe se hace constar que el 15 de diciembre de 2021, facilitaron a la solicitante la siguiente información:

- “- Identificación de la publicación del Protocolo para la prevención y el abordaje del acoso en los casos que afecten a la dignidad y la discriminación en el trabajo, aprobado por el Pleno del ayuntamiento en sesión de fecha 28 de diciembre de 2017 (BOPB de fecha 21/03/2018).
- Evaluación de riesgos laborales de este servicio de fecha 2 de marzo de 2021, con la ficha del puesto de trabajo (IRIME) de técnica de promoción económica adjunta a la comunicación.
- Justificación del cambio de funciones, junto con el informe emitido del jefe de Área de Economía y Promoción Económica y la jefa de Servicio de Promoción Económica adjunto.
- Extracto del desarrollo de las propuestas indicadas en las conclusiones de la Comisión de Valoración de Riesgos Psicosociales (CVRPS) a raíz de la activación del protocolo de acoso laboral.”

Entre la documentación enviada consta un informe jurídico emitido respecto a la admisión a trámite de la solicitud presentada en el que se hace constar que “La denunciante consta que recibió comunicación de la valoración final emitida por la Comisión de Valoración de Riesgos Psicosociales (CVRP) vinculada al expediente activado por la denuncia de 5 trabajadoras adscritas al servicio de Promoción Económica, que le fue notificada en fecha 11/02/2020 (Registro de Salida 2020001206), que aporta como documentación anexa a la denuncia, incorporada en el llamado “bloque cuatro”.

6. En fecha 1 de febrero de 2022 la GAIP dirige la solicitud de informe a esta Autoridad de acuerdo con lo que prevé el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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 ellos.

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 pedir 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, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, 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 esa persona (art. 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95 /46/CE (Reglamento general de protección de datos, en lo sucesivo RGPD).

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 personales.

II

El artículo 4.2) del RGPD considera como tratamiento “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, concejal o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”

El RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito (artículo 5.1.a)) y, en éste sentido, establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en su artículo 6.1. En concreto, el apartado c) dispone que el tratamiento será lícito si "es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento".

El artículo 6.3 del RGPD establece que la base del tratamiento indicado en este artículo 6.1.c) ha de estar establecida por el Derecho de la Unión europea o por el derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento.

La remisión a la base legítima establecida conforme al derecho interno de los Estados miembros a los que hace referencia este artículo requiere que la norma de desarrollo, al tratarse la protección de datos personales de un derecho fundamental, tenga rango de ley (artículo 53 CE), tal y como ha venido a reconocer el artículo 8 de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD).

Por su parte, el artículo 86 del RGPD dispone que “las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o 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 las datos personales en virtud del presente Reglamento.”

De todo ello se desprende que el acceso de la solicitante a los datos personales que puedan contener la información solicitada en base al cumplimiento de una obligación legal por parte del Ayuntamiento (responsable del tratamiento (art .6.1.c) RGPD), debe ampararse necesariamente en una norma con rango de ley.

De acuerdo con el artículo 18 de La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC) “las personas tienen el derecho de acceder a la información pública , a que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida” (apartado 1). La información a la que hace referencia la consulta es información pública a los efectos del artículo 2.b) de la LTC, y por tanto queda sometida al derecho de acceso en los términos previstos por la legislación de transparencia.

Ahora bien, el derecho de acceso a la información pública no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes, como es el caso de los límites de los artículos 23 y 24 de la LTC con respecto a los datos personales.

III

De entrada se puede decir que desde el punto de vista de la normativa de protección de datos no plantea ningún problema que se facilite a la persona solicitante la copia del “Protocolo para la prevención y

el abordaje del acoso en los casos que afecten a la dignidad y la discriminación en el trabajo”, aprobado por el Pleno del ayuntamiento en sesión de fecha 28 de diciembre de 2017, ni la Evaluación de Riesgos Laborales si no incorpora datos personales.

En cuanto al resto de documentación solicitada que contenga datos personales, como se puede prever que sucede en el caso de la documentación resultante de la aplicación del Protocolo municipal “para la prevención y abordaje del acoso en los casos que afecten a la dignidad y la discriminación en el trabajo”, que, según se indica, se activó como consecuencia de la denuncia

presentada por la reclamante y otras trabajadoras, las medidas adoptadas y el seguimiento de las mismas así como la justificación del cambio de funciones, que contendrán información sobre la propia persona reclamante así como de las demás denunciantes y de los responsables del área y otro personal del Ayuntamiento que han intervenido en el procedimiento, será necesario aplicar los criterios derivados de los artículos 23 y 24 de la LTC.

El artículo 23 de la LTC establece:

“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, l 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.”

Dado que la documentación hace referencia a un expediente por una situación de acoso laboral se puede prever que en ésta consten datos de salud de la persona reclamante (información referida a sus bajas laborales, evaluaciones psicológicas, etc.).

Además, cabe tener en consideración que de acuerdo con la información que consta en el expediente, otras cuatro trabajadoras del consistorio también presentaron denuncia por acoso. Estas denunciantes pueden haber intervenido tanto como afectadas directas del acoso, bien informando de la situación de acoso de la reclamante o bien, aportando información sobre situaciones de acoso a otros trabajadores municipales.

En consecuencia no puede descartarse que en la documentación reclamada puedan constar, también, categorías especiales de datos, relativas a estas otras denunciantes o de terceras personas. Si así fuera, habría que excluir el acceso a esta información.

En cuanto a los datos de salud de la reclamante, como ha puesto de manifiesto reiteradamente esta Autoridad, el límite del artículo 23 de LTC no sería aplicable respecto al acceso a los propios datos de la persona reclamante. De hecho, como se expone en el fundamento siguiente, al amparo del artículo 15 RGPD la reclamante tiene derecho a acceder a sus propios datos, incluidos los que forman parte de categorías especiales de datos, con las limitaciones que se puedan derivarse de la existencia de derechos de terceras personas (art. 15.4 RGPD) y, eventualmente de las excepciones que puedan derivarse de normas con rango de ley de acuerdo con el artículo 23 RGP, que no se dan en el caso de la reclamación.

En cuanto a la información sobre los empleados o cargos públicos encargados de la tramitación y resolución de los expedientes, que pueda constar en la documentación solicitada, el artículo 24.1 de la Ley 19/2014 dispone que "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".

El artículo 70.2 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, especifica que a efectos de lo que prevé el artículo 24.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, "son datos personales meramente identificativos los consistentes en el nombre y apellidos, el cargo o lugar ocupado, cuerpo y escala, las funciones desarrolladas y el teléfono y las direcciones, postal y electrónica, de contacto profesional, referidas al personal al servicio de las administraciones públicas, altos cargos y personal directivo del sector público de las administraciones públicas".

Por tanto, facilitar el acceso de la reclamante a los datos meramente identificativos (nombre y apellidos y cargo) de los empleados públicos que, en ejercicio de sus funciones, hayan participado en los expedientes solicitados, en los términos indicados, en principio no sería contrario al derecho a la protección de datos personales.

v

En cuanto al resto de datos personales, es necesario tener en consideración las previsiones del artículo 24.2 de la LTC que establece:

"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 debe tenerse 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.*

[...]."

De acuerdo con lo que prevé el artículo 18.2 de la LTC el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no se condiciona a que concurra un interés personal, así como no está sujeto a la motivación o invocación de ningún norma, ahora bien, conocer la motivación de la solicitud puede ser un elemento relevante a tener en la ponderación que debe efectuarse entre el derecho del solicitante a acceder a la información y el derecho a la protección de datos de las personas afectadas por ese acceso.

La primera cuestión a tener en cuenta en la ponderación de derechos es que la información solicitada contiene datos de la persona reclamante. El artículo 15 del RGPD prevé lo siguiente:

“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) 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 comunicadas 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 ese 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 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 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 cañón razonable basado en los costes administrativos. Cuando el interesado presente la solicitud por medios electrónicos, ya menos que éste 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.”

De acuerdo con este artículo, la reclamante tiene derecho a acceder a la información que sobre su persona figure en la documentación reclamada. Además, tomando en consideración que la información que conste también puede tener origen en las declaraciones de otras personas denunciando o de otras personas que hayan podido intervenir en el procedimiento como testigos, el derecho de acceso reconocido por el artículo 15 del RGPD abarcaría también conocer la identidad de las personas que han facilitado la información, en la medida en que formaría parte de su derecho a conocer el origen de los datos. No se puede obviar tampoco que en la medida en que se trate de personas trabajadoras del mismo área municipal la identidad de las personas que han participado en el expediente y han podido realizar manifestaciones en el mismo ya era conocida previamente por la persona reclamante.

Pero, además, si analizamos la finalidad del acceso, en caso de que nos ocupa, la solicitud de la información se efectúa en el mismo escrito en el que la reclamante solicitaba que se reconociera como accidente de trabajo los períodos de incapacidad temporal que había sufrido como consecuencia de una

situación de acoso laboral, como elemento probatorio. En la medida en que la información solicitada puede ser necesaria para ejercer sus derechos laborales, éste sería un elemento a tener en consideración a favor del acceso a la información.

En cualquier caso, la existencia del derecho de acceso reconocido por la normativa de protección de datos, (artículo 15 RGPD) hará decantar la ponderación a la que se refiere el artículo 24.2 de la LTC en favor del acceso a las propios datos que consten en la denuncia.

Todo ello, salvo que respecto a la identificación de estas terceras personas concorra algún elemento que, en función de la situación personal de estas personas, deba comportar una limitación de dicho acceso. En este sentido, revelar información sobre la identidad de estas terceras personas que han podido aportar información de la reclamante actuado como denunciante o testigos, puede comportarles alguna afectación en la medida en que se trata de personas que comparten el entorno laboral, y que sus declaraciones pueden haber contribuido en las conclusiones de la aplicación del protocolo. La revelación de lo que hayan podido decir o no decir respecto de la persona reclamante y los hechos denunciados podría acabar afectando negativamente a las relaciones laborales de estas personas.

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

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

2. El trámite de alegaciones a que se refiere el apartado 1 suspende el plazo para resolver.

3. El traslado de la solicitud debe indicar los motivos de la solicitud, si se han expresado, pero no es obligatorio revelar la identidad del solicitante.

4. Se informará al solicitante del traslado de la solicitud a terceros y de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación las.”

Según consta en la documentación enviada, el ayuntamiento reclamado, en aplicación del artículo 31 Dicho LTC, habría dado traslado de la solicitud de acceso a 4 trabajadoras, que habrían manifestado su oposición al acceso sin concertar, sin embargo, ninguna circunstancia personal o motivo en el que fundamentan su oposición al acceso.

Como ha puesto de manifiesto esta autoridad con anterioridad (entre altas en el informe IAI 38/2018) conocer cuál es la posición de las terceras personas afectadas y las circunstancias o motivos que puedan tener para oponerse es siempre un elemento que podría ser relevante a la hora de decantarse por primar el derecho de acceso o el derecho a la privacidad de estos terceros. Pero, en cualquier caso, la mera oposición no es suficiente para limitar el acceso, puesto que para que las alegaciones efectuadas se puedan tener en consideración en la ponderación de derechos, deben fundamentarse en circunstancias personales concretas que pongan de manifiesto que el acceso a la información solicitada puede producir un perjuicio real a sus derechos o intereses.

En cualquier caso, debe tenerse en consideración que, de acuerdo con el principio de minimización los datos objeto de tratamiento deben ser adecuados, pertinente y limitados a lo necesario para las finalidades para las que son tratadas (artículo 5.1.c RGPD).

No puede descartarse que además de información sobre la misma reclamante, las personas denunciantes u otros declarantes hayan facilitado información relativa a ellas mismas oa otros trabajadores municipales. Respecto a estas manifestaciones que hayan podido realizar los testigos u otras personas que no estén relacionadas con la persona reclamante (por ejemplo aspectos de su propia vida personal o laboral, o respecto a otras situaciones de la vida laboral o personal de otros trabajadores) resultado de la ponderación de derechos será distinto.

En este caso, no parece que para la finalidad manifestada por la reclamante relativa al ejercicio de sus derechos laborales sea necesario acceder a esta información de terceras personas que no tenga una relación directa con su persona y la denuncia por acoso que presentó . Así, sin perjuicio de que en el momento procesal oportuno y mediante la intervención del órgano judicial que corresponda, pueda valerse también de estos medios de prueba, si lo considera oportuno, debería prevalecer el derecho a la protección de datos de estas terceras personas sobre el derecho de acceso de la persona reclamante. Y, por tanto, habría que suprimir esta información de terceras personas de la documentación reclamada.

Por tanto, en el caso que nos ocupa, en principio se puede identificar a las terceras personas que han facilitado información sobre la persona reclamante, pero habrá que excluir los datos de contacto u otros datos (por ejemplo, el número de DNI) de estas personas u otras a las personas denunciantes que puedan constar en la documentación reclamada y que resulten excesivas para la finalidad pretendida.

Conclusiones

La normativa de protección de datos no impide el acceso de la persona reclamante a la documentación reclamada, incluyendo sus propios datos personales y la identidad de las personas que habrían intervenido en ejercicio de sus funciones en su tramitación, así como su identidad de las demás denunciantes y de los testigos que hayan intervenido aportando información sobre la reclamante, que consten en la documentación, salvo que respecto de estas terceras personas concurren circunstancias concretas que justifiquen su limitación.

Es necesario suprimir de la información los datos de contacto de las otras personas denunciantes o de las terceras personas que han facilitado información sobre la reclamante (por ejemplo, el número de DNI) u otros datos de éstas o de terceras personas que puedan constar en la documentación reclamada, que resulten excesivas para la finalidad pretendida.

Barcelona, 3 de marzo de 2022