

Identificació de l'expedient

Resolució del procediment sancionador núm. PS 38/2024, referent a l'Institut Català de la Salut.

Antecedents

1. En data 13/06/2023, va tenir entrada a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una denúncia contra l'Institut Català de la Salut (ICS), amb motiu d'un presumpte incompliment de la normativa sobre protecció de dades personals. El denunciant (...) hi exposava el següent:
 - Que “el passat 11 de maig de 2023 vaig presentar una SAIP davant l'organisme precitat [ICS]. El 8 de juny de 2023 (...) [l'ICS] em va comunicar la seva pretensió de comunicar la meva identitat a terceres persones afectades (sindicats signants II Acord) i em donava el termini legal per oposar-me. El mateix dia em vaig oposar, explicant que era absolutament innecessari i injustificada aquesta revelació de dades i preavisant de què si ho feien se'm comunicuessin les raons de la ponderació feta per poder interposar aquesta denúncia.”
 - Que “el 9 de juny de 2023 (...) [l'ICS] em comunica que el trasllat s'ha realitzat juntament amb la revelació de la meva identitat.”
 - Que “(...) no està prou justificat el trasllat conforme a l'article 31 de l'LTC.”
 - Que “(...) no era procedent la revelació de la meva identitat ja que si el que pretenien era que els sindicats denunciants sabessin que qui demanava l'accés era un delegat sindical, que haguessin dit això, o també podrien haver revelat els motius de la SAIP, que eren saber en què es basava la denúncia del II Acord.”

Juntament amb la denúncia, respecte dels fets denunciants, el denunciant aportava la documentació següent:

- Rebut del registre d'entrada de la sol·licitud d'accés a la informació pública (SAIP), de data 11/05/2023, número de registre (...), que el denunciant va presentar en nom propi, amb certificat digital de persona física. Mitjançant aquesta SAIP, l'interessat demanava la “còpia de la denúncia o de les denúncies expresses del II Acord de la Mesa Sectorial de Negociació de Sanitat sobre les condicions de treball del personal estatutari de l'Institut Català de la Salut, i en el cas que en alguna sessió de la Mesa Sectorial de Negociació de Sanitat sobre les condicions de treball del personal estatutari de l'Institut Català de la Salut s'hagi acordat alguna proposta de pròrroga de la vigència diferent de la proposada per les parts denunciants, còpia de l'acta de la sessió o sessions corresponent/s.”
- Escrit de l'ICS, de data 07/06/2023, amb què es comunica al denunciant que “si bé [la SAIP] ha estat formulada en nom propi com a persona física, la sol·licitud pot afectar drets o interessos de terceres persones atesa la vostra condició de delegat sindical d'un sindicat no signant del II Acord i, per tant, cal donar-los-hi trasllat. En aquest sentit, la tramesa de la sol·licitud amb la vostra identitat pot ser essencial per a la

defensa de drets i interessos titularitat d'aquestes terceres persones afectades." Així mateix, li comunicava que "previ a aquest trasllat, i d'acord amb el que disposa l'article 62.4 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, us comuniquem que, a efectes de valorar la conveniència d'informar a les terceres persones afectades per l'accés a la informació pública sol·licitada sobre la vostra identitat, disposeu d'un termini de 5 dies hàbils per tal de poder-vos oposar justificadament a la revelació de la vostra identitat. En cas que us oposeu a la revelació de la vostra identitat, i aquesta administració pública no la consideri suficientment justificada a l'efecte de la defensa dels drets i interessos titularitat de les terceres persones afectades, aquest Institut haurà de decidir, prèvia ponderació entre l'afectació de les terceres persones i la vostra oposició."

- Escrit de data 08/06/2023, amb què el denunciante s'oposava al fet que es revelés la seva identitat.
 - Escrit de data 09/06/2023, de resposta al denunciante en relació amb la seva oposició a la revelació de la seva identitat. En aquest escrit, l'entitat denunciada comunicava a l'interessat que "aquest Institut considera que la vostra oposició al trasllat de la vostra identitat no està suficientment justificada, prèvia ponderació efectuada entre l'afectació dels tercers i la vostra oposició, atès que no acredita suficientment ni argumenta com pot afectar els seus drets i interessos el fet de revelar la seva identitat a les terceres persones afectades (...)." Igualment, li comunicava que "hem donat trasllat de la vostra sol·licitud amb la vostra identitat a les terceres persones afectades."
2. L'Autoritat va obrir una fase d'informació prèvia (núm. IP 311/2023), per determinar si els fets eren susceptibles de motivar la incoació d'un procediment sancionador, d'acord amb el que preveuen l'article 7 del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, i l'article 55.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC).

En aquesta fase d'informació, en data 17/10/2023 es va requerir l'entitat denunciada perquè informés sobre el motiu pel qual, en aquest cas, va considerar que la comunicació a tercers havia d'incloure necessàriament la identitat del sol·licitant d'accés a la informació pública, d'acord amb l'excepcionalitat que preveu l'article 64.2 del Decret 8/2021, de 9 de febrer.

3. En data 13/11/2023, l'ICS va respondre el requeriment amb un escrit en què, en síntesi, exposava el següent:
- Que "és conegut que (...) [el denunciante] és representant dels treballadors/es de la Gerència Territorial Catalunya Central designat pel sindicat (...) i que utilitza la formulació de SAIP's en nom propi per accedir informació sindical que també podria obtenir (...) utilitzant els canals de comunicació establerts entre els representants legals dels treballadors i/o delegats sindicals i l'empresa."
 - Que "(...) aquest delegat sindical ha formulat davant aquest Institut Català de la Salut en els darrers 4 anys (...) sol·licituds d'accés a la informació pública sobre matèries de naturalesa sindical, en les quals acostuma a actuar sempre en nom propi (fet que li estalvia haver d'acreditar davant l'ICS la voluntat del sindicat al que pertany de plantejar la SAIP)."

- Que “[el denunciant] ostenta la condició d’empleat públic (...). (...) que “els nom i cognoms dels empleats públics, d’acord amb l’article 70.2 del Decret 8/2021, de 9 de gener, sobre la transparència i el dret d’accés a la informació pública, mereixen la consideració de ‘dades merament identificatives’, que d’acord amb el que estableix l’apartat 4 del mateix article ‘poden ser difoses o cedides, sense necessitat de donar-los el trasllat de la sol·licitud.’”
 - Que “és de la seva condició com a empleat públic, de la que deriva la seva condició de representant i delegat sindical a l’ICS i no es pot ignorar aquesta condició en la ponderació de la decisió de desvetllar la seva identitat, en quant hom pot deduir que els interessos subjacents a la formulació de la SAIP son tant els interessos propis com a delegat sindical com els del sindicat del qual n’és delegat.”
 - Que “els motius que justifiquen la decisió de l’ICS de revelar la identitat del (...) [denunciant] als tercers afectats (els sindicats signataris dels escrits de denúncia del II Acord) son aquests: 1.- (...) si no s’hagués identificat al sol·licitant, mai s’hagués pogut identificar l’interès sindical subjacent a la formulació de la SAIP, en clar perjudici de la igualtat d’armes en la legítima disputa sindical (...).4.- La proposta ‘alternativa’ del Sr. (...) de substituir la seva identificació en les comunicacions a tercers per un esment a que ‘la persona sol·licitant és delegat/ada d’un sindicat que no és signant del II Acord’ no servia per a evitar els riscos de vulneració dels drets i interessos legítims dels tercers afectats (...). 5.- En tant que la sol·licitud va ser formulada a títol individual, l’Institut Català de la Salut no li va requerir acreditar la representació del sindicat, però aquesta manera de procedir no exonera de l’obligació que té l’Institut Català de la Salut d’interpretar que aquesta sol·licitud hagi estat formulada en base a les concretes funcions i interès legítim com a representant dels treballadors/es i en representació del sindicat (...), quan també hi ha legítims interessos involucrats pel que respecta a d’altres persones jurídiques (sindicats signants del II Acord), els quals tenen la condició d’interessats en aquest procediment administratiu.”
 - Que “(...) pel que fa a la regulació sobre la identificació dels sol·licitants en el tràmit de comunicació a tercers afectats que ha dut a terme l’article 62.4 del Decret 8/2021, establint el criteri general de no comunicació de la identitat del sol·licitant i convertint en excepcional dita identificació, val a dir que dita excepcionalitat s’ha d’interpretar de forma restrictiva, ja que sembla contradir altres previsions legals i pronunciaments doctrinals i jurisprudencials que no es poden ignorar.”
 - Que “(...) [l’]article 31.3 LTAIPBG estableix que (...) no és obligatori revelar la identitat del sol·licitant (...) Pel legislador, la norma seria comunicar la identitat i l’excepció, no fer-ho.”
4. En data 13/03/2024, es va requerir de nou l’entitat denunciada perquè justificués en quina data i a quines entitats va comunicar la identitat del sol·licitant de la SAIP controvertida.
5. En data 27/03/2024, l’ICS va aportar la còpia de l’escrit que havia tramès en data 09/06/2023 a les entitats CATAC-CTS/IAC, CCOO i UGT. En aquest escrit, l’ICS traslladava la “sol·licitud d’accés a la informació pública presentada en data 11 de maig de 2023 pel [denunciant] en nom propi (...)” En el mateix escrit, s’indicava que “(...) ha considerat adient incloure la identificació de la persona sol·licitant, la qual ha estat prèviament consultada al respecte, atès que la tramesa de la sol·licitud amb la seva identitat pot ser essencial per a la defensa dels vostres drets i interessos com a

organització sindical signant del II Acord de la Mesa Sectorial de Negociació de Sanitat sobre les condicions de treball del personal estatutari de l'Institut Català de la Salut.”

6. En data 16/04/2024, la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades va acordar iniciar un procediment sancionador contra l'ICS per una presumpta infracció prevista a l'article 83.5.a, en relació amb l'article 5.1.c, tots ells del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades (RGPD). Aquest acord d'iniciació es va notificar a l'entitat imputada en data 23/04/2024.
7. A l'acord d'iniciació es concedia a l'entitat imputada un termini de 10 dies hàbils per formular al·legacions i proposar la pràctica de proves que considerés convenientes per defensar els seus interessos.
8. En data 08/05/2024, l'ICS va formular al·legacions a l'acord d'iniciació, que s'aborden a l'apartat 2 dels fonaments de dret.
9. En data 04/06/2024, la persona instructora d'aquest procediment va formular una proposta de resolució, per la qual proposava que la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades declarés que l'Institut Català de la Salut havia incorregut en una infracció prevista a l'article 83.5.a en relació amb l'article 5.1.c, ambdós de l'RGPD.

Aquesta proposta de resolució es va notificar en data 05/06/2024 i es concedia un termini de 10 dies per formular al·legacions.

10. En data 13/06/2024, l'entitat imputada va presentar un escrit d'al·legacions a la proposta de resolució.

Fets provats

En data 09/06/2023, en el marc d'una sol·licitud d'accés a la informació pública relativa a la denúncia del II Acord de la Mesa Sectorial de Negociació de Sanitat sobre les condicions de treball del personal estatutari, l'ICS va revelar a tres entitats sindicals la identitat (nom i cognoms) de qui va efectuar l'esmentada SAIP en nom propi com a persona física i que s'havia oposat expressament a aquesta comunicació.

Fonaments de dret

1. Són d'aplicació a aquest procediment el que preveuen l'LPAC i l'article 15 del Decret 278/1993, segons el que preveu la DT 2a de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades. De conformitat amb els articles 5 i 8 de la Llei 32/2010, la resolució del procediment sancionador correspon a la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.
2. L'entitat imputada ha formulat al·legacions tant a l'acord d'iniciació com a la proposta de resolució. Les primeres ja es van analitzar en la proposta de resolució, però, tot i això, es considera procedent esmentar-les aquí, atès que en part estan reproduïdes a les

segones. Tot seguit s'analitzen el conjunt d'al·legacions formulades per l'entitat imputada.

2.1. Sobre la vulneració de l'article 5.1 de l'RGPD (principi de minimització de dades)

En el 1r apartat del seu escrit d'al·legacions a l'acord d'iniciació, en síntesi l'entitat imputada exposava el següent:

— Que “la imputació de vulneració de l'article 5.1 del RGPD es fonamenta en la suposada vulneració per l'ICS de la previsió de l'article 62.4 del Decret 8/2021, que estableix com a principi general la no identificació de la persona que formula una SAIP enfront els tercers afectats, sense perjudici que aquesta identificació pugui dur-se a terme prèvia ponderació entre l'afectació dels tercers i l'oposició de la persona sol·licitant.”

— Que “la regulació que fa l'article 62.4 del trasllat als tercer afectats de les SAIP's contradiu les previsions de l'article 31.1 de la Llei 19/2014 i de la jurisprudència del TJUE.”

— Que “la LTAIPBG utilitza intencionadament l'expressió “donar trasllat de la sol·licitud” (...) i no pas cap altra expressió, per posar de manifest la voluntat del legislador que el tercer afectat sigui coneixedor (...) del contingut íntegre de la SAIP, sense cap censura del seu contingut, com ho seria la ocultació de la identitat de la persona sol·licitant, dada que en casos com el que ens ocupa esdevé del tot rellevant per als tercers afectats.”

— Que el “principi general d'identificació del sol·licitant (...) és congruent amb la jurisprudència del TJUE i que la regulació de l'article 62.4 del Decret 8/2021 contradiu, en establir precisament com a criteri general un de totalment contrari, el de la no comunicació de la identitat del sol·licitant.”

— Que “els sindicats tercers afectats ostenten la condició d'interessat (...)”

— Que “la legislació bàsica del procediment administratiu (LPAC) no contempla específiques restriccions a la identificació dels sol·licitants en un procediment administratiu quan s'evacua un tràmit d'audiència i es posa a disposició dels tercers interessats l'expedient administratiu perquè puguin formular al·legacions disposant de tots els elements de judici (...)”

— Que “encara que es pugui oposar com a possible límit el dret a la protecció de dades personals de la persona que sol·licita l'accés a la informació, la seva ponderació amb el dret de l'interessat (en aquest cas, amb el dret dels sindicats signants de la denúncia del II Acord) a accedir a tot l'expedient portarà normalment a admetre que puguin conèixer la identitat de la persona sol·licitant, atès el pes que en aquesta ponderació ha de tenir el dret de defensa del tercer afectat, que és el que fonamenta el dret reforçat dels interessats a accedir a tot l'expedient i que podria veure's limitat de manera injustificada si se'ls oculta la identitat de qui vol obtenir la informació, la difusió de la qual els pot perjudicar.”

— Que “la Jurisprudència del TJUE que ha interpretat l'article 15.1.c RGPD, en STJUE, Sala 1a. de 12/01/2023 (C154/2021) ha posat en evidència que la regulació del Decret 8/2021 en aquest extrem entra en conflicte amb la normativa europea, ja que en resposta a una qüestió prejudicial plantejada al respecte, resol el següent: ‘el artículo 15, apartado 1, letra c), del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta 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), debe interpretarse en el sentido de que el derecho de acceso del interesado a los datos personales que le conciernen, establecido en dicha disposición, implica, cuando esos datos hayan sido o vayan a ser comunicados a destinatarios, la obligación del responsable del tratamiento de facilitar a ese interesado la identidad de esos destinatarios (...).”

D'acord amb l'anterior, en primer terme l'ICS fonamenta aquesta al·legació en el fet que la regla general de no identificar la persona que formula una SAIP, que estableix l'article 62.4 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, contradiu l'article 31.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTIPBGC) i la jurisprudència del TJUE.

Així, respecte de l'audiència a terceres persones, l'article 62.4 del Decret 8/2021 disposa:

“4. La comunicació no ha d'incloure la identitat de la persona sol·licitant, tret que, excepcionalment, l'administració pública consideri de forma motivada, i prèvia consulta a la persona sol·licitant, que la tramesa de la sol·licitud amb la seva identitat pot ser essencial per a la defensa de drets i interessos titularitat de terceres persones afectades.

Als efectes de dur a terme la consulta prèvia a la persona sol·licitant, la unitat d'informació ha d'informar-la, mitjançant comunicació, de la intenció de donar trasllat de la sol·licitud a terceres persones afectades, i concedir-li un termini no inferior a cinc dies hàbils per tal que es pugui oposar justificadament a la revelació de la seva identitat a les terceres persones afectades.

En cas que la persona sol·licitant en la consulta prèvia s'oposi a la revelació de la seva identitat, i l'administració pública no la consideri suficientment justificada a l'efecte de la defensa dels drets i interessos titularitat de tercers afectats, l'administració pública ha de decidir prèvia ponderació entre l'afectació dels tercers i l'oposició de la persona sol·licitant.”

D'altra banda, l'article 31 LTIPBG, sobre l'afectació de drets o interessos de tercers, disposa:

“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 (...).

2. (...)

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 (...).”

Tanmateix, aquesta Autoritat no aprecia la contradicció al·legada. Per una banda, l'article 62.4 Decret 8/2021 indica que la identitat del sol·licitant no s'ha de revelar, tret que “excepcionalment” i en determinades circumstàncies l'Administració ho consideri de forma motivada. D'altra banda, l'article 31 LTIPBGC ve a dir el mateix, però ho redacta a la inversa; és a dir, en primer lloc —apartat 1— condiona el trasllat de la sol·licitud als afectats al fet que la SAIP pugui afectar drets o interessos de tercers. A més, l'apartat 3 del mateix article esvaeix qualsevol dubte respecte d'aquesta qüestió, ja que no deixa marge a

cap altra interpretació que el trasllat de la sol·licitud no inclou l'obligació de comunicar la identitat del sol·licitant.

Així, l'entitat imputada va decidir comunicar a tercers les dades del sol·licitant d'una SAIP sense tenir obligació de fer-ho, cosa que implica que cal justificar aquesta acció mitjançant la ponderació que exigeix la norma en aquests casos, com després es dirà.

L'entitat denunciada també al·lega que la regla general que estableix la normativa citada de no comunicar la identitat del sol·licitant de la SAIP contradiu la jurisprudència del TJUE. Això no obstant, la citació a la qual apel·la l'ICS fa referència a l'exercici del dret d'accés de l'interessat a les seves dades personals i a la interpretació de l'article 15.1.c de l'RGPD, dret que no té relació amb el dret d'accés a la informació pública, el qual permet a la ciutadania accedir a la informació que es troba en poder de l'Administració. En aquest cas, la persona denunciada va efectuar una SAIP davant l'entitat denunciada, és a dir, va exercir el dret d'accés a la informació pública, cosa diferent i que no s'ha de confondre amb un eventual exercici del dret d'accés a les seves dades personals.

En un segon terme, l'ICS fonamenta aquesta al·legació en el fet que l'LPAC no estableix restriccions a la identificació dels sol·licitants en un procediment administratiu, durant el tràmit d'audiència. En relació amb això, i pel que fa a la participació de les persones interessades en el tràmit d'audiència, l'article 82.1 de l'LPAC estableix:

“Un cop instruïts els procediments, i immediatament abans de redactar la proposta de resolució, s'han de posar de manifest als interessats o, si s'escau, als seus representants, per a la qual cosa s'han de tenir en compte les limitacions previstes si s'escau a la Llei 19/2013, de 9 de desembre.”

Certament, en aquest text legal no es fa referència a la comunicació a tercers de la identitat dels sol·licitants en cap sentit, si bé remet a l'LTIPBG i a les seves limitacions. Així, l'article 5.3 de l'LTIPBG estableix com a principi general que “els límits al dret d'accés a la informació pública que preveu l'article 14 i, especialment, el derivat de la protecció de dades de caràcter personal, que regula l'article 15.” En aquest cas, a més, no s'ha d'obviar que no consta que els destinataris de les dades del denunciada (els sindicats signants II Acord) haguessin sol·licitat la identificació de la persona que havia fet la SAIP, sinó que va ser l'ICS qui els la va comunicar d'ofici.

És per tot això que es considera que aquesta al·legació no pot prosperar.

2.2. Sobre la ponderació dels interessos en conflicte

Seguidament, també en l'escrit d'al·legacions a l'acord d'iniciació, l'entitat imputada reiterava en termes similars les al·legacions que va efectuar en la seva resposta al requeriment d'aquesta Autoritat i que, en síntesi, s'han reproduït a l'antecedent 3.

A més, argumentava que “els motius (...) exposats justifiquen, en els termes d'essencialitat que contempla l'article 62.4 del Decret 8/2021, la necessitat d'identificar a la persona sol·licitant, i van ser comunicats de forma succinta a la persona interessada mitjançant escrit de data 6 de juny de 2023 (...).”

D'altra banda, en l'escrit d'al·legacions a la proposta de resolució, l'entitat imputada afegia, en síntesi, el següent:

- Que “no va existir en cap moment, per part de l’ICS, una manca de ponderació dels interessos en conflicte. Una cosa és [que], a parer de l’APDCAT, l’ICS no exterioritzés de forma suficient aquesta ponderació motivadora de la seva decisió, fet que no té res a veure amb que aquesta motivació no existís, fos certa i justificqués la decisió adoptada.”
- Que “és ben coneguda la teoria de la motivació successiva, que permet esmenar la manca inicial de suficient exteriorització motivacional d’una resolució administrativa objecte de recurs, conservant així la seva plena validesa.”
- Que “això és el que va fer l’ICS abastament en (...) les seves al·legacions (...)”
- Que “només una manca total de racionalitat o congruència en dites al·legacions, que portessin a concloure que, efectivament, la decisió presa per l’ICS era indubtablement arbitrària, gratuïta, incongruent i mancada de tota explicació raonable, habilitaria l’exercici de la potestat sancionadora per part de l’APDCAT, ja que només en aquest cas existirien els elements d’antijuridicitat i tipicitat necessaris per a sancionar.”
- Que “no és ajustat a dret i constitueix un excés en l’ús de la potestat sancionadora (...) sancionar en fonament a una mera discrepància en la ponderació efectuada, o en base a una exteriorització inicial de la motivació potser succinta, però existent (...), quan en les al·legacions plantejades l’ICS ha esmenat abastament aquella mancança exposant raonadament i completa els elements circumstancials i substancials que va tenir en compte en la decisió presa.”
- Que “la proposta de sancionar ignora les al·legacions plantejades per l’ICS en seu d’aquest expedient sancionador i en termes de motivació successiva sobre la ponderació efectuada.”
- Que “la proposta de resolució sancionadora en cap moment considera erroni, mancat de fonament o esbiaixat l’argumentari sostingut per l’ICS en les seves al·legacions sobre la ponderació efectuada” ni “fa cap ponderació ‘alternativa’ dels drets i interessos en conflicte que acredita que la que va fer l’ICS en els termes exposats en el seu escrit d’al·legacions no és sostenible i mereix ser sancionada perquè no es pot emparar sota cap concepte la identificació del sol·licitant de la SAIP.”
- Que “l’APDCAT no pot emprar la seva potestat sancionadora sense no caure en l’arbitrarietat si no es manifesta abans sobre aquests extrems.”
- Que aquesta Autoritat “tampoc no ha citat a termini ni ha donat audiència als sindicats tercers afectats per tal que manifestessin si la manca d’identificació del sindicat sol·licitant rival afectava o perjudicava significativament l’exercici del seu dret a manifestar oposició a la cessió de les seves dades amb ple coneixement de causa.”
- Que “el simple fet que l’ICS fos escadusser en exposar o exterioritzar durant la tramitació de la SAIP la motivació de la seva decisió en termes de explicar la ponderació dels interessos en conflicte que havia efectuat (...) no justifica la imposició d’una sanció, quan en cap cas aquesta decisió es va prendre sense ponderar prèviament les circumstàncies concurrents, ni la ponderació efectuada es pugui

qualificar com a manifestament i objectiva absurda, esbiaixada o mancada de tota racionalitat.”

Respecte d'això, tal com s'ha referenciat a l'antecedent 1, en l'escrit de resposta al denunciador en relació amb la seva oposició a la revelació de la seva identitat l'entitat denunciada va comunicar-li que “aquest Institut considera que la vostra oposició al trasllat de la vostra identitat no està suficientment justificada, prèvia ponderació efectuada entre l'afectació dels tercers i la vostra oposició, atès que no acredita suficientment ni argumenta com pot afectar els seus drets i interessos el fet de revelar la seva identitat a les terceres persones afectades (...)”.

Tanmateix, l'exercici de ponderació dels interessos en conflicte que va efectuar l'entitat abans de resoldre comunicar la identitat del sol·licitant de la SAIP és insuficient, ja que en cap moment es justifica per quins motius l'ICS va inferir que havia de prevaldre l'eventual afectació als drets dels sindicats per damunt del dret d'oposició a la comunicació de les seves dades personals que havia exercit el denunciador. Aquest raonament és necessari per efectuar la ponderació esmentada. Així, per una banda, l'ICS va considerar que l'interessat, quan es va oposar a la comunicació de la seva identitat, no argumentava ni justificava prou com podia afectar els seus drets i interessos el fet de revelar la seva identitat als sindicats destinataris; i, d'altra banda, tot i que aquests destinataris de les dades no s'havien pronunciat, l'ICS va interpretar que es podrien vulnerar els seus drets, si no se'ls facilitava la identitat del sol·licitant de la informació.

Cal tenir present que no es pot entendre que s'hagin ponderat els diferents interessos de les parts per la mera declaració que s'han ponderat, sense cap argumentació addicional, tal com va fer l'entitat imputada en la seva resolució. A més, segons es dedueix de les al·legacions de l'entitat, la decisió de resoldre a favor de comunicar la identitat del sol·licitant de la SAIP es va produir a partir de la interpretació que va fer l'entitat que l'interessat —qui va formular la sol·licitud en nom propi— ho feia en realitat en la seva condició de representant i delegat sindical, la qual deriva de la condició d'empleat públic de l'ICS. Això no implica, necessàriament, que aquesta circumstància hagués de vulnerar els drets dels sindicats als quals finalment es va comunicar la identitat del sol·licitant.

Dit això, en l'escrit d'al·legacions a la proposta de resolució l'entitat defensava, en síntesi, que sí que va efectuar la ponderació dels interessos en conflicte, encara que a la resolució que va notificar al denunciador no va exterioritzar prou aquesta ponderació motivadora de la seva decisió. A més, considera que ha esmenat aquesta motivació insuficient, a través del contingut de les seves al·legacions presentades durant aquest procediment, on exposa els motius que la van portar a decidir que havia de comunicar la identitat del denunciador a terceres persones.

Respecte d'això, en primer lloc, cal dir que la ponderació dels interessos en conflicte que havien de servir per decidir si calia que l'ICS comunicés la identitat del denunciador a tercers l'havia de fer, lògicament, abans de resoldre. Per la seva part, l'entitat manifesta que aquesta ponderació la va fer, encara que no la va reflectir prou en la resolució que va comunicar a l'interessat. Tanmateix, aquesta ponderació és la que havia de servir per motivar la resolució. En aquest sentit, cal tenir en compte que la motivació és un dels requisits dels actes administratius, que consisteix, precisament, a expressar les raons que han portat a l'òrgan que dicta l'acte a fer-ho en un determinat sentit. Motivador, per tant, és justificar la decisió que adopta l'òrgan. Alhora, la motivació és un element essencial per a la

formació de la voluntat de l'òrgan i, si escau, per fonamentar la defensa de la persona interessada en el procediment; o, dit d'una altra manera, a través de la motivació de la resolució, l'interessat té coneixement de les raons de la decisió i, per tant, això permet que s'hi pugui oposar mitjançant els recursos que escaiguin.

Per tot això, encara que, tal com al·lega, l'ICS hagués efectuat un exercici de ponderació abans de la decisió controvertida, el fet és que reconeix i és evident que no va motivar prou la resolució que va notificar a l'interessat. Altrament, cal dir que aquesta Autoritat considera que el fet que, a posteriori, l'entitat hagi incorporat a les seves al·legacions els motius pels quals va prendre la decisió no prova que hagués fet l'exercici de ponderació en el moment que pertocava.

D'altra banda, pel que fa al fet que aquesta Autoritat “tampoc no ha citat a termini ni ha donat audiència als sindicats tercers afectats per tal que manifestessin si la manca d'identificació del sindicat sol·licitant rival afectava o perjudicava significativament l'exercici del seu dret a manifestar oposició a la cessió de les seves dades amb ple coneixement de causa”, cal dir que donar audiència als sindicats esmentats no esdeia durant la fase d'instrucció (IP 311/2023), perquè l'ICS ja havia consumat la revelació de la identitat del denunciant.

De conformitat amb el que s'ha exposat, s'estima que aquesta al·legació no pot reeixir.

2.3. Sobre la tipicitat, antijuridicitat i rellevància de la conducta imputada

En el 3r apartat de l'escrit d'al·legacions a l'acord d'inici, en síntesi l'entitat imputada exposava el següent:

— Que “l'exercici de la potestat sancionadora per part de qualsevol autoritat (...) ha de respondre als principis d'última ratio, mínima intervenció i proporcionalitat, requerint la prèvia acreditació que la conducta a sancionar reuneix els elements de tipicitat i antijuridicitat necessaris per a poder ser sancionada (...).”

— Que “la conducta imputada a l'ICS no reuneix aquells requisits: l'ICS no ha infringit de forma voluntària o dolosa cap prohibició expressa relativa a la revelació als tercers de la identitat del peticionari en una SAIP, ja que dita prohibició no existeix (...).”

— Que “(...) [l']article 62.4 del Decret 8/2021 (que seria la norma infringida que habilitaria per a considerar la vulneració del principi de minimització de dades del RGPD), contempla la possibilitat que aquesta identificació pugui dur-se a terme prèvia ponderació entre l'afectació dels tercers i l'oposició de la persona sol·licitant.”

— Que “(...) voler convertir una mera discrepància (...) sobre la ponderació d'aquells interessos en conflicte efectuada per l'ICS (...) a la categoria de conducta il·lícita sancionable, comportaria un exercici de la potestat sancionadora improcedent per exorbitada i aliena als principis a que l'ordenament jurídic sotmet el seu exercici.”

— Que “(...) la rellevància de la negada infracció seria, d’existir, del tot insignificant, ja que estem parlant d’identificar un empleat de l’ICS i representant sindical amb nom i cognoms (dada merament identificativa en els termes de l’article 70.4 del mateix Decret 8/2021) (...)”

D’altra banda, en l’escrit d’al·legacions a la proposta de resolució, l’entitat imputada reiterava en termes similars les al·legacions efectuades a l’acord d’inici. A més, en síntesi, afegia:

— Que “no s’exposa en la proposta de resolució què és el que faculta l’APDCAT a sancionar (o en altres paraules, quan es donen els elements d’antijuridicitat i concorren els elements objectius del tipus sancionador que es pretén aplicar.)”

— Que “si la proposta de sanció es fonamenta en el suposat incompliment d’un precepte d’una norma reglamentària [Decret 8/2021] que difícilment encaixa quan no directament contradiu la regulació de la Llei [l’article 31.3 LTAIPBG] que esdevé la seva norma de cobertura, no sembla prudent exercir la potestat sancionadora contra l’ICS fonamentada en una base legal habilitant manifestament tant feble.”

— Que “el fet de desvetllar el nom de la persona sol·licitant no li ha generat a aquesta cap perjudici real i efectiu, ja que, de no haver-se identificat al sol·licitant, les organitzacions sindicals titulars de les dades a cedir haurien deduït igualment la identitat de la persona i sindicat que actuava, en quant l’ús per part d’aquest representant sindical de les SAIP’s per obtenir informació sindical és una praxis ben coneguda, per reiterada, per part de la resta de sindicats amb implantació a l’ICS.”

— Que “en aquest cas, precisament, en quant per l’objecte de la sol·licitud podia ser que es tractés excepcionalment d’una altra organització sindical diferent a la que habitualment actua així, la identificació del sol·licitant i, en darrer terme i més rellevant, de l’interès sindical real que representava, per confirmar que es tractava del sindicat que sempre actuava així, esdevenia imprescindible per a evitar equívocs i permetre que els tres sindicats tercers afectats, rivals del sol·licitant en la lluita per la representativitat sindical a l’ICS, poguessin formular la seva oposició a l’accés amb ple coneixement de causa (...)”

— Que “(...) com a conclusió, (...) les al·legacions plantejades per l’ICS al llarg de la tramitació d’aquest expedient sancionador posen de manifest, al nostre parer, una extralimitació en l’exercici de la potestat sancionadora de l’APDCAT en forma d’aplicació excessivament punitiva i rigorista d’aquella potestat que no està justificada en termes d’estricta aplicació de la legalitat.”

En primer lloc, i pel que fa a l’afirmació de l’ICS sobre que en la proposta de resolució no s’exposen els elements d’antijuridicitat ni els elements objectius del tipus sancionador que es pretén aplicar, cal dir que precisament s’exposen en l’apartat de qualificació jurídica dels fets provats. Aquests fets es poden resumir en el fet que l’entitat va infringir el deure de minimització de dades en comunicar la identitat del denunciador a terceres persones, sense que aquesta comunicació fos necessària per a la finalitat pretesa.

Certament, és un fet incontrovertit que l’ICS va comunicar a tercers la identitat del sol·licitant d’una SAIP, quan aquest s’hi havia oposat expressament. Tanmateix, la discrepància radica en el fet que l’entitat imputada considera que la comunicació esmentada no constitueix una vulneració del principi de minimització, ja que l’entén justificada amb la ponderació que manifesta que va efectuar prèviament.

Precisament, tal com s'ha argumentat en els punts anteriors d'aquest apartat i que és sobrer repetir en detall, la identitat de la persona que efectua una SAIP només s'ha de revelar excepcionalment a terceres persones a les quals pugui perjudicar el desconeixement de qui va fer la SAIP. Aquesta excepcionalitat implica que, quan l'afectat s'hi oposa expressament, l'entitat ha de ponderar els drets d'ambdues parts en conflicte. Respecte d'això, cal tenir en compte que una ponderació consisteix a identificar les posicions de les parts i motivar per què una d'elles hauria de prevaldre. En aquest cas, l'ICS es va limitar a esmentar els drets de les parts que creia que podrien resultar afectats, però sense justificar per quins motius va decidir que havien de prevaldre els que atribuïa a les entitats sindicals, per damunt del dret a la protecció de dades del denunciador.

En conseqüència, el fet que l'ICS hagi comunicat a terceres persones les dades identificatives del sol·licitant de l'accés a informació pública, quan aquest s'hi havia oposat, i sense haver efectuat una ponderació acurada de quins drets en conflicte havien de prevaldre, infringeix el principi de minimització de dades.

D'altra banda, pel que fa a l'al·legació que el nom i cognoms d'un empleat públic són dades merament identificatives i, per tant, es poden revelar sense l'autorització de l'afectat, la referència que fa l'article 70.4 del Decret 8/2021 s'ha d'entendre en el sentit que aquest tractament només escau quan l'empleat públic actua dins de l'àmbit de les seves funcions públiques, cosa que aquí no és el cas.

Per aquest motiu, aquesta al·legació tampoc pot prosperar.

3. En relació amb els fets descrits en l'apartat de fets provats, relatius a la revelació de la identitat de la persona que havia efectuat una SAIP a tres entitats sindicals, quan aquesta persona s'hi havia oposat expressament, cal acudir a l'article 5.1.c de l'RGPD, que preveu que "los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados ('minimización de datos')."

Durant la tramitació d'aquest procediment s'ha acreditat el fet descrit a l'apartat de fets provats, que és constitutiu de la infracció prevista a l'article 83.5.a l'RGPD, que tipifica la vulneració de "los principios básicos para el tratamiento", entre els quals s'inclou el principi de minimització de les dades.

La conducta que aquí s'aborda s'ha recollit com a infracció molt greu a l'article 72.1.a de l'LOPDGDD, de la manera següent:

"El tractament de dades personals que vulneri els principis i les garanties que estableix l'article 5 del Reglament (UE) 2016/679."

4. L'article 77.2 de l'LOPDGDD disposa que, en el cas d'infraccions comeses pels responsables o encarregats enumerats a l'article 77.1 de la mateixa llei, l'autoritat de protecció de dades competent:

"(...) ha de dictar una resolució que declari la infracció i estableixi, si s'escau, les mesures que convingui adoptar perquè cessi la conducta o es corregeixin els efectes de la infracció que s'hagi comès, a excepció de la que preveu l'article 58.2.i

del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016.

La resolució s'ha de notificar al responsable o l'encarregat del tractament, a l'òrgan del qual depengui jeràrquicament, si s'escau, i als afectats que tinguin la condició d'interessat, si s'escau.”

I l'apartat 3r de l'article 77 de l'LOPDGDD estableix que:

“Sense perjudici del que estableix l'apartat anterior, l'autoritat de protecció de dades ha de proposar també la iniciació d'actuacions disciplinàries quan hi hagi indicis suficients per fer-ho. En aquest cas, el procediment i les sancions que s'han d'aplicar són els que estableix la legislació sobre règim disciplinari o sancionador que sigui aplicable.

(...).”

En termes similars a l'LOPDGDD, l'article 21.2 de la Llei 32/2010 determina el següent:

“2. En el cas d'infraccions comeses amb relació a fitxers de titularitat pública, el director o directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades ha de dictar una resolució que declari la infracció i estableixi les mesures a adoptar per a corregir-ne els efectes. (...).”

En aquest cas no cal requerir mesures per corregir els efectes de la infracció, ja que es tracta d'un fet puntual ja consumat.

Resolució

Per tot això, resolc:

1. Declarar que l'Institut Català de la Salut ha comès una infracció prevista a l'article 83.5.a en relació amb l'article 5.1.c, ambdós de l'RGPD.

No cal requerir mesures per corregir els efectes de la infracció, de conformitat amb el que s'ha exposat al fonament de dret 4.

2. Notificar aquesta resolució a l'Institut Català de la Salut.
3. Comunicar la resolució al Síndic de Greuges, de conformitat amb el que preveu l'article 77.5 de l'LOPDGDD.
4. Ordenar que es publiqui aquesta resolució al web de l'Autoritat (apdcat.gencat.cat), de conformitat amb l'article 17 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa d'acord amb els articles 26.2 de la Llei 32/2010 i 14.3 del Decret 48/2003, de 20 de febrer, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, amb caràcter potestatiu l'entitat imputada pot interposar un recurs de reposició davant la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, en el termini d'un mes a comptar a partir de l'endemà de la seva notificació, d'acord

amb el que preveuen l'article 123 i següents de la Llei 39/2015. També es pot interposar directament un recurs contenciós administratiu davant els jutjats contenciosos administratius de Barcelona, en el termini de dos mesos a comptar a partir de l'endemà de la seva notificació, d'acord amb els articles 8, 14 i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Si l'entitat imputada manifesta a l'Autoritat la seva intenció d'interposar un recurs contenciós administratiu contra la resolució ferma en via administrativa, la resolució se suspendrà cautelarment en els termes previstos a l'article 90.3 de l'LPAC.

Igualment, l'entitat imputada pot interposar qualsevol altre recurs que consideri convenient per defensar els seus interessos.

La directora