

Resolució 252/2018, de 14 de setembre

Número d'expedient de la reclamació: 201/2018

Administració reclamada: Institut Català de la Salut

Informació reclamada: Expedient administratiu de la sol·licitud d'un zelador de les retribucions complementàries de destí i de complement específic de la categoria d'auxiliar administratiu.

Sentit de la resolució: Estimació parcial

Resum: Considerant que la instància judicial ha revocat la resolució de l'Administració que havia desestimat la pretensió de reconeixement de drets del seu personal, no es pot negar que existeix un interès públic en la divulgació de la fonamentació jurídica de les posicions de cada part en el procediment. D'altra banda, és indubtable que el cas pot ser d'interès col·lectiu per a les persones que puguin trobar-se en una situació laboral similar, i no és descartable que sigui precisament aquest l'interès de la persona reclamant. La persona reclamant ha manifestat prèviament a la reclamació que no vol obtenir dades personals de la persona afectada, i per tant, aquestes dades personals no formarien part de l'objecte de la reclamació, que quedaria limitat a l'expedient administratiu anonimitzat. L'LTAIPBG estableix el principi d'accés parcial i d'aplicació restrictiva dels límits a l'accés (articles 20 i 25 LTAIPBG), que prescriuen que la limitació de l'accés s'ha de circumscriure estrictament a la part que en resulti afectada, de manera que si l'únic límit que s'invoca és el de la protecció de dades personals en relació amb la persona que va iniciar l'expedient, només es pot restringir l'accés a, precisament, les dades personals d'aquella persona que s'hi contenen, permetent l'accés a la resta de la informació sol·licitada un cop hagin estat eliminades, de manera que no es puguin associar, directament o indirecta, a ella. Considerant l'oposició formalitzada per la persona afectada, i per bé que l'accés s'estima prèvia anonimització de les seves dades personals, per a una major garantia dels seus drets es determina la suspensió de l'execució d'aquesta Resolució mentre la persona afectada pugui recórrer-la, si n'ha demanat cautelament la suspensió i aquest incident no s'ha desestimat per part del Tribunal.

Paraules clau: Generalitat. Personal. Salut. Reclamació contra desestimació. Límits. Dades personals. Anonimització. Oposició de tercers. Suspensió de l'execució.

Ponent: Elisabet Samarra i Gallego

Antecedents

1. L'1 de juny de 2018 té entrada a la GAIP la Reclamació 201/2018, presentada contra l'Institut Català de la Salut (ICS), en relació amb la sol·licitud d'informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant declina seguir el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (RGAIP), aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol.



2. La sol·licitud d'informació que ara es reclama, de data 26 de febrer de 2018, en la qual demana: *“Expedient administratiu complert en format digital de la reclamació administrativa formulada per un zelador de l'ICS en la qual es sol·liciten les retribucions complementàries de destí i complement específic de la categoria d'auxiliar administratiu”*. En la mateixa sol·licitud aporta elements addicionals per tal que l'Administració reclamada identifiqui l'expedient administratiu que es sol·licita.
3. El 6 de març de 2018, el Cap d'Informació de la Unitat d'Informació de l'Institut Català de la Salut notifica a la persona reclamant l'acusament de rebuda de la seva sol·licitud d'accés, informa del termini previst a la llei per a resoldre i de l'òrgan competent per a resoldre.
4. El 15 de març de 2018 la persona reclamant dirigeix un escrit a l'ICS en el qual posa de manifest que *“té la voluntat d'accedir únicament al contingut de l'expedient administratiu essent del tot irrellevant qualsevol tipus de dada personal que pugui contenir en els termes establerts a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal”*.
5. El 19 de març de 2018 l'ICS notifica a la persona reclamant que ha efectuat el trasllat a les terceres persones afectades d'acord amb l'article 31.1 LTAIPBG i la consegüent suspensió del termini per a resoldre, d'acord amb l'article 31.4 de la mateixa llei.
6. L'11 d'abril la persona afectada per l'accés que es reclama es va adreçar a l'ICS per fax, fent-li arribar per aquell canal les al·legacions d'oposició a l'accés.
7. El 24 d'abril l'ICS va requerir a la persona afectada a presentar l'escrit d'al·legacions per un canal addient.
8. El 10 de maig de 2018, la persona reclamant dirigeix un escrit a la Unitat d'Informació de l'ICS en el qual exposa que ja ha transcorregut el termini per resoldre la seva sol·licitud sense que se li hagi notificat cap resolució i, invocant l'article 35 LTAIPBG, sol·licita que li lliurin l'expedient administratiu objecte de la sol·licitud del 26 de febrer de 2018.
9. El 16 de maig la persona afectada per l'accés presenta a registre les al·legacions que havia avançat per fax, en les quals manifesta la seva oposició a que es lliuri còpia de l'expedient administratiu i judicial que ell havia tramitat davant l'ICS, fonamentada en les raons següents: que desconeixia la finalitat per la qual la persona reclamant sol·licita aquesta informació, i que de l'aplicació de l'article 24 LTAIPBG en resultava que hauria de prevaldre la protecció de les seves dades personals per sobre de l'interès públic en l'accés.
10. El 17 de maig de 2018 la persona reclamant havia presentat davant d'aquesta Comissió la reclamació 170/2018, amb aquest mateix objecte, la qual va ser inadmesa per la Resolució 144/2018, de 8 de juny, d'aquesta Comissió, per ser prematura, ja que quan es va presentar



aquella Reclamació, el procediment previ de sol·licitud d'accés no havia finalitzat, ja que només havien transcorregut set dies des que havia formalitzat la denúncia del silenci administratiu i requeriment de lliurament de la informació previst a l'article 35.3 LTAIPBG.

11. El 25 de maig de 2018 l'ICS notifica a la persona reclamant la Resolució desestimant la sol·licitud d'accés a la informació pública. La Resolució es fonamenta en què en la ponderació entre el dret d'accés de la persona reclamant i el dret a la protecció de dades de la persona afectada previst a l'article 24.2 LATIPBG calia considerar l'oposició explicitada per la persona afectada; que en l'expedient administratiu iniciat pel tercer afectat no només es contenien dades personals merament identificatives que comportarien la seva identificació directa, les quals es podrien anonimitzar, sinó també altres dades i circumstàncies específiques i concretes que permetrien la seva identificació de forma indirecta, com podria ser "la seva signatura, el domicili, el lloc de treball ocupat, múltiples segells d'entrada i sortida de les unitats de registre i segells de recepció que fan esment a l'àmbit territorial i unitat on presta serveis així, com la seva localitat", i les circumstàncies del procediment, que eren molt específiques i identificaven indirectament al tercer afectat si es lliurava aquesta informació. I conclou que *"En resum, la possible aplicació d'un límit exigeix fer una tasca de ponderació, tenint sempre present la finalitat de la transparència –donar visibilitat a l'acció dels governants per permetre a la ciutadania conèixer-la, fiscalitzar-la i participar-hi- i atenent a les circumstàncies concretes del cas, no es desprèn de la sol·licitud de la Sra. [...] la concurrència d'un interès privat superior que justifiqui l'accés a la informació demanada, en no tractar-se tampoc d'una informació de rellevància social o d'interès col·lectiu"*.
12. El 7 de juny de 2018, la GAIP demana a l'ICS que emeti un informe en el qual exposi els antecedents de fet i fonamenti en dret el seu posicionament, i si s'escau, si la informació reclamada es troba afectada per algun límit. Concretament, demana que motivi expressament la possibilitat de donar accés a l'expedient anonimitzant les dades personals. Així mateix, demana l'accés a l'expedient complet.
13. El 18 de juny de 2018 l'ICS fa arribar a la Comissió l'informe jurídic i l'expedient de la tramitació de la sol·licitud d'accés. En l'informe reiteren l'argumentació ja exposada en la Resolució de la sol·licitud de forma més extensa i conclouen que la denegació de la sol·licitud és ajustada en dret d'acord amb l'argumentació següent: *"Conseqüentment, en aplicació de l'article 24.2 LTAIPBG i de l'article 15.3 de la Llei estatal 19/2013, tenint en compte la finalitat de la transparència, atesa l'oposició explícita a l'accés i les al·legacions manifestades pel tercer afectat en el sentit de prevaler la protecció de les seves dades personals que figuren en l'expedient administratiu objecte de la sol·licitud d'accés vers la manca d'un interès social o col·lectiu de la Sra. [...] que es desprenia de la seva sol·licitud a manca d'expressió de la finalitat de l'accés, i la tasca complexa d'anonimització que s'hauria de dur a terme per lliurar de forma parcial la*



informació, per tal d'evitar la identificació directa i indirecta del Sr. [...], aquest Institut va denegar l'accés a la informació pública en data 25 de maig de 2018”.

14. El 27 de juny de 2018 l'ICS complementa l'informe jurídic amb l'expedient administratiu objecte d'aquesta Reclamació.
15. Atès que l'Administració reclamada fa constar que la informació sol·licitada conté dades de caràcter personal, la GAIP demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti l'informe previst en l'article 42.8 de la LTAIPBG, i comunica a les parts l'ampliació del termini per a resoldre que se'n deriva.
16. El 27 d'agost de 2018 l'APDCAT notifica l'informe que ha emès a la GAIP en el que conclou: *“La normativa de protecció de dades no impediria l'accés a la informació sol·licitada, sempre i quan sigui lliurada, tal i com demana la persona sol·licitant, de manera que anonimitzada respecte a la persona que formula la reclamació i altres persones que puguin resultar identificades en l'expedient, diferents empleats públics que hi intervenen. Caldrà garantir, per tant, que aquestes no puguin ser identificables de manera directa o indirecta sense fer esforços desproporcionats”.*

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP

L'article 39.1 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) estableix que les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública poden ser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant de la GAIP.

L'objecte de la reclamació és informació pública, de conformitat amb la definició que en fa l'article 2.b) LTAIPBG.

La reclamació reuneix els requisits formals establerts per l'LTAIPBG i pel Decret 111/2017, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (RGAIP) i, per tant, és admissible a tràmit.

2. Sobre la ponderació del dret d'accés i el dret a la protecció de dades personals

La sol·licitud té per objecte un expedient administratiu iniciat per la persona que, en tant que afectada per l'accés, ha estat part d'aquest procediment, consistent en la pretensió que l'Administració li reconegués que, d'acord amb les funcions que realitzava, li corresponia el reconeixement d'una determinada categoria laboral amb efectes retroactius, i els drets econòmics derivats d'aquesta



categoria. Aquella pretensió va ser desestimada en instància administrativa i va ser posteriorment estimada en via judicial, deixant sense efecte la resolució administrativa desestimatòria.

Cal aclarir, en primer lloc, que no s'ha produït silenci administratiu, considerant que el termini per resoldre de què disposava l'Administració va quedar suspès durant la fase de trasllat a la persona afectada. I, en tot cas, cal recordar que el règim general estimatori establert a l'article 35.1 LTAIPBG per als casos en què es produeixi silenci administratiu no opera si, com es preveu a l'article 35.2 LTAIPBG, resulten aplicables algun dels límits a l'accés legalment previstos, en aquest cas, el relatiu a les dades personals.

La resolució desestimatòria de la sol·licitud d'accés es fonamenta en la protecció de les dades personals de l'afectat, l'oposició expressa manifestada per ell i la manca de concurrència d'un interès privat en l'accés per part de la persona reclamant que s'hagi de tenir en compte en la ponderació. Aquestes circumstàncies porten a l'Administració a considerar que no ha de prevaldre l'interès públic en la divulgació de la informació, considerant que no s'aprecia que hi hagi raons d'interès social o col·lectiu que puguin justificar l'accés, ni que la informació sigui rellevant per a la finalitat de la transparència, que és el control de l'acció pública.

En relació amb aquests arguments, el cert és que, considerant que la instància judicial ha revocat la resolució de l'Administració que desestimava una pretensió de reconeixement de drets d'una de les seves persones treballadores, no es pot negar que existeix un interès públic en la divulgació de la fonamentació jurídica de les posicions. D'altra banda, és indubtable que el cas pot ser d'interès per al col·lectiu de persones que puguin trobar-se en una situació laboral similar, i no és descartable que sigui precisament aquest l'interès de la persona reclamant.

Quant a l'oposició de la persona afectada, i valorant les al·legacions formulades, cal dir que, no hi queda mínimament justificat l'afirmació que fa en el seu escrit de que la ponderació prevista a l'article 24.2 LTAIPBG s'hagi de resoldre a favor del seu dret; d'altra banda, manifesta desconèixer quin sigui l'interès de la persona reclamant en la informació, la qual cosa, cal recordar-ho, no és requerit per a l'exercici del dret d'accés (article 18 LTAIPBG), que explícitament exclou l'obligació de motivar o justificar l'interès en l'accés. Considerant l'exposat, cal desestimar les al·legacions d'oposició a l'accés, sens perjudici dels efectes suspensoris de l'execució d'aquesta resolució que s'indiquen al FJ3.

Finalment, i pel que fa a l'aplicació al cas de límit relatiu a la protecció de dades personals, cal recordar, en primer lloc, que la persona reclamant ha manifestat a l'Administració, prèviament a la presentació de la reclamació, que no vol obtenir dades personals de la persona afectada i, per tant, fins i tot es podria considerar que aquestes dades personals no formarien part de l'objecte de la reclamació, que quedaria limitat a l'expedient administratiu anonimitzat.



Al·lega l'Administració que la mera dissociació de les dades personals identificatives de la persona afectada no impediria que aquesta fos identificable, considerant que seria deduïble del lloc de treball ocupat, la unitat orgànica i població on presta serveis, la signatura i altres circumstàncies fàctiques. Però tanmateix no fonamenta quina trava hi ha en ometre de la informació que es reclama aquests elements que considera que podrien identificar indirectament la persona afectada. Cal recordar que l'LTAIPBG estableix el principi d'accés parcial i d'aplicació restrictiva dels límits a l'accés (articles 20 i 25 LTAIPBG) que prescriuen que la limitació de l'accés s'ha de circumscriure estrictament a la part que en resulti afectada, de manera que si l'únic límit que s'invoca és el de la protecció de dades personals referides a la persona que va iniciar l'expedient, només es pot restringir l'accés a, precisament, les dades personals que s'hi contenen en relació amb aquella persona, permetent l'accés a la resta de la informació sol·licitada un cop hagin estat eliminades, de manera que no es puguin associar, directament o indirecta, a ella.

En canvi, les dades personals merament identificatives (nom, cognoms i posició que ocupen dins l'Administració) del personal públic que ha intervingut en la tramitació de l'expedient administratiu, no han de ser eliminades de l'accés, ja que no se sotmeten al règim de ponderació de l'article 24.2 LATIPBG, sinó al règim general d'accés previst a l'article 24.1 LTAIPBG.

En el mateix sentit es posiciona l'APDCAT, que en l'informe emès en relació amb l'adequació de l'accés que es reclama a la legislació de protecció de dades personals, conclou que seria adequat l'accés si prèviament s'anonimitzés la informació. S'expressa així: *“Convé apuntar en aquest sentit, que facilitar l'accés a la informació pública prèvia dissociació de les dades personals que s'hi contenen (anonimització en els termes del nou RGPD), de manera que no sigui possible identificar les persones afectades ni directament ni indirecta (article 5.1.e) RLOPD), és la primera opció que cal tenir en compte davant una sol·licitud d'accés, sempre que les dades personals no siguin rellevants per satisfer l'interès públic o privat que motivi l'accés a la informació de què es tracta. (...) Tenint en compte la finalitat perseguida en aquest cas (accedir a la fonamentació jurídica en què es basen les parts -reclamant i administració- per defensar les seves posicions), sembla obvi que resulta irrellevant, com així, ho reconeix la interessada, conèixer la identitat del treballador que formula la reclamació. Recordar en aquest sentit, que la mateixa interessada en l'escrit de 15 de maig de 2018, manifesta que no té cap interès en conèixer les dades personals referides al treballador que formula la reclamació. Als efectes de procedir a l'anonimització de la informació, cal fer avinent que per tal que aquesta pugui ser considerada suficient, en els termes de la legislació de protecció de dades, cal garantir que la informació que es faciliti no pugui relacionar-se amb una persona física identificada o identificable.(...) és l'ICS (responsable del tractament i coneixedor de les circumstàncies del cas concret) qui ha de valorar quines són les dades que permetrien la identificació de la persona afectada. Així, és obvi que l'anonimització requerirà l'eliminació dels documents de tota la informació a la qual*



fa referència i qualsevol altra que pugui permetre la identificació de la persona afectada. Escau advertir, a més a més, que a aquests efectes cal tenir en compte, no només la informació que consti en els documents, sinó les dades que poguessin obtenir-se per altres vies (com per exemple a través de les sentències dictades en el recurs contenciós a què fa referència la reclamant) el creuament de les quals fes possible la identificació de la persona afectada. (...) Conclusió: La normativa de protecció de dades no impediria l'accés a la informació sol·licitada, sempre i quan sigui lliurada, tal i com demana la persona sol·licitant, de manera anonimitzada respecte a la persona que formula la reclamació i altres persones que puguin resultar identificades en l'expedient, diferents als empleats públics que hi intervenen. Caldrà garantir, per tant, que aquestes no puguin ser identificables de manera directa o indirecta sense fer esforços desproporcionats."

D'acord amb l'exposat, cal estimar parcialment l'accés a l'expedient administratiu reclamat, de manera que l'ICS haurà d'eliminar prèviament la informació que hi consti i que permeti identificar, directament o indirectament, la persona que el va iniciar, permetent l'accés a la resta de l'expedient i, en especial, a la documentació que contingui la fonamentació jurídica del posicionament de les parts.

3. Sobre l'oposició de la persona afectada i l'execució de la Resolució.

L'article 47.2 RGAIP estableix que, si s'ha formalitzat l'oposició de terceres persones durant la tramitació de la reclamació, l'accés a la informació només es pot fer efectiu una vegada hagi transcorregut el termini per a interposar recurs contenciós administratiu sense que s'hagi interposat o, en cas que s'hagi presentat aquest recurs, si no s'ha acompanyat de petició de mesures cautelars de suspensió, o s'ha resolt aquest incident mantenint l'executivitat de la resolució.

D'acord amb això, considerant l'oposició formalitzada per la persona afectada, i per bé que l'accés s'estima prèvia anonimització de les seves dades personals, per a una major garantia dels seus drets es determina la suspensió de l'execució d'aquesta Resolució mentre la persona afectada pugui recórrer-la, si n'ha demanat cautelarment la suspensió i aquest incident no s'ha desestimat per part del Tribunal.

4. Seguiment de l'execució

L'article 43.5 LTAIPBG i l'article 48 RGAIP estableixen l'obligació de les administracions i subjectes obligats a comunicar a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública les actuacions realitzades per a l'execució dels acords de mediació i per al compliment de les Resolucions dictades per la GAIP dins del termini dels quinze dies següents que els hagin estat comunicades. Les persones interessades poden comunicar a la GAIP les incidències que es



produeixin en l'execució dels acords de mediació i de les Resolucions per a que la GAIP en requereixi el compliment, d'acord amb l'article 49 RGAIP.

La desatenció dels requeriments de la GAIP en relació amb el compliment dels acords de mediació i de les seves Resolucions pot donar lloc a l'exigència de responsabilitats, d'acord amb el que estableix l'article 77 LTAIPBG i 49 RGAIP, i és objecte de publicació al portal de la GAIP mentre no cessi l'incompliment, d'acord amb l'article 25.k RGAIP.

5. *Publicitat* de les resolucions de la GAIP

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal electrònic de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 14 de setembre de 2018, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la reclamació 201/2018 i declarar el dret de la persona reclamant a obtenir l'expedient administratiu objecte de reclamació, prèvia eliminació de les dades personals de la persona que el va promoure, en els termes del FJ2.
2. Requerir a l'Institut Català de la Salut que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies següents a què expiri el termini de dos mesos de què disposa la persona afectada que s'oposa a l'accés per recórrer aquesta Resolució davant la jurisdicció contenciosa administrativa demanant-ne cautelament la seva suspensió.
3. Requerir a l'Institut Català de la Salut a informar a la GAIP de l'òrgan o la persona responsable de l'execució d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per al seu compliment, dins del termini de quinze dies.
4. Requerir a l'Institut Català de la Salut a traslladar aquesta Resolució a la persona afectada que va ser part del procediment.
5. Convidar la persona reclamant a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta Resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.



6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 201/2018 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 14 de setembre de 2018

Elisabet Samarra i Gallego

Presidenta

Els terminis donats en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a gaip@gencat.cat, per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web www.gaip.cat l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adrexi la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

Tot això sens perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-ne la seva execució davant dels Tribunals, a l'empara de l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa. Aquesta acció es pot interposar després que hagin transcorregut tres mesos des que la persona afectada ha reclamat formalment i directament a l'Administració el compliment d'aquesta Resolució.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.