

Resolució 491/2019, de 28 d'agost**Número d'expedient de la Reclamació:** 237/2019**Administració reclamada:** Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya**Informació reclamada:** Expedient d'Informació Reservada**Sentit de la Resolució:** Desestimació

Resum: Cal descartar que el silenci administratiu produeixi l'efecte estimatori automàtic, incondicionat i il·limitat de la sol·licitud d'accés. El que s'estableix a l'LTAIPBG no és una regla inviolable d'estimació per silenci administratiu, sinó una presumpció general d'efecte estimatori del silenci administratiu condicionada a que no hi hagi cap norma legal que estableix un efecte desestimatori total o parcial i a que no concorrin els límits a l'accés legalment establerts, considerant que la finalitat dels límits és preservar béns jurídics superiors de naturalesa pública (seguretat, investigació i sanció, procediments confidencials) o privada (protecció de dades, intimitat i altres drets privats legítims), la protecció dels quals no pot quedar a expenses de la diligència o negligència amb què l'Administració compleixi amb el seu deure de resoldre de manera expressa les sol·licituds dins del termini legalment fixat. Si la persona reclamant tingués l'estatus de persona interessada en el procediment al qual demana accedir i aquest romangués obert, el seu accés no podria ser limitat, màxim, si hi tingués la condició de persona denunciada. En canvi, establert ja que es tracta d'un procediment d'Informació Reservada que ha finalitzat sense cap mesura sancionadora ni sense que se'n derivi ni tan sols una acusació en el marc d'un procediment sancionador, l'accés que es reclama s'haurà de regir per les regles generals de l'LTAIPBG i, per tant, podrà ser limitat pels límits legalment establerts i s'haurà de ponderar tenint en compte els principis i regles dels articles 20 i 22 LTAIPBG, (en especial, la concurrència d'un interès privat superior, com seria el dret de defensa) i la finalitat de l'accés, que la persona reclamant ha fixat igualment en el seu dret de defensa en el procediment seguit davant la DGFP, de manera que en la ponderació casuística prevista per l'LTAIPBG entre el dret d'accés que es reclama, els límits legals que hi concorren i els drets privats dels tercers afectats, constituirà un element de referència i rellevància ineludible la valoració de la idoneïtat, utilitat i proporcionalitat de la informació a la què es vol accedir per a l'exercici del dret de defensa de la persona reclamant. El límit derivat de la investigació d'infraccions administratives (article 21.1.b LTAIPBG), té per finalitat evitar que l'accés pugui divulgar informació que, si es desvetllés abans d'hora, pugui perjudicar-ne el resultat i la capacitat sancionadora de l'Administració. Per tant, considerant que no hi ha investigacions que es mantinguin obertes, l'accés a l'expedient no podria tenir els efectes pertorbadors del bon curs i de l'efectivitat d'actuacions d'investigació. Més enllà de la confidencialitat del procediment administratiu relatiu a l'avaluació i prevenció dels riscos psicosocials en l'entorn laboral -que protegeix, com a bé jurídic superior, el marc de confiança entre l'Administració i les persones treballadores a les què es demana que declarin en la investigació com a requisit per a la garantia de l'eficàcia de les actuacions administratives en protecció del dret dels treballadors a un entorn laboral saludable-, cal tenir en compte, també, l'expectativa de confidencialitat de les persones que han declarat en aquest procediment, que protegiria la seva situació personal evitant que la seva col·laboració o participació en la investigació o avaluació de riscos psicosocials pugui perjudicar-los, si no és que aquest sacrifici ve exigint i justificat pel dret de defensa. Els informes que han originat la Informació Reservada contenen descripcions de situacions, comportaments i actuacions del personal de la unitat de treball que, a criteri de la persona autora de l'informe, posen en risc psicosocial a diverses persones del centre. Certament, conté nombroses referències a comportaments o actuacions de la persona reclamant que, des de l'exclusiva perspectiva de l'aplicació del límit relatiu a la protecció de les dades personals, estarien sotmeses al règim d'accés



a dades personals pròpies previst per l'article 24.3 LTAIPBG, que remet a la normativa de protecció de dades personals. En aquest sentit, resulta aplicable l'article 15 RGPD, que estableix, com a regla general, el dret d'accés de l'interessat a les seves dades personals per bé que expressament preveu que pugui ser limitat si l'accés perjudica els drets i llibertats d'altres persones. El principi de minimització establert a la normativa de protecció de dades (article 5.1.c de l'RGPD) exigeix que les dades personals siguin adequades, pertinents i limitades a allò que sigui necessari per a la finalitat per a la qual han de ser cedides, que en aquest cas és la defensa de la persona reclamant; doncs bé, ja ha quedat establert que la persona reclamant no s'ha de defensar de cap acusació perquè el procediment s'ha tancat sense derivar-se'n cap procediment sancionador ni disciplinari per a ell. Finalment, cal prendre en consideració altres bens jurídics superiors protegits pels límits a l'accés abans analitzats, com ara la preservació de l'entorn de confidencialitat amb què les persones treballadores participen en els procediments d'avaluació i preservació dels riscos psicosocials en la mesura en què preserva l'eficàcia dels procediments de l'Administració de restabliment del clima laboral i de lluita contra l'assetjament i la discriminació en els centres de treball.

Paraules clau: Generalitat. Persona interessada. Salut laboral. Expedient d'Informació Reservada. Reclamació contra estimació parcial. Règim jurídic d'accés. Silenci positiu. Límits. Investigació d'infraccions. Confidencialitat. Dades personals. Dades pròpies. Dret de defensa.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 8 d'abril de 2019 entra a la GAIP la Reclamació 237/2019, presentada contra el Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 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 GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 28 de desembre de 2018, la persona reclamant presenta un escrit al Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya (DTS), on posa de manifest que li ha estat notificada el 31 d'octubre de 2018 la Resolució del Secretari General del Departament, de 18 d'octubre del mateix any, de tancament d'un expedient d'Informació Reservada sense incoació d'expedient disciplinari. La persona reclamant manifesta en aquest escrit tenir la condició de persona interessada i, com a tal, tenir dret a conèixer, en qualsevol moment, l'estat de tramitació dels procediments i a obtenir-ne còpia dels documents que continguin aquests expedients, d'acord amb l'article 53.1.a) de la Llei 39/2014, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (LPACAP). I d'acord amb aquesta condició de persona interessada demana accedir a la documentació que contingui "la Informació Reservada oberta en data 19 de juny i tancada el 18 d'octubre".
3. El 31 de gener de 2019, el DTS comunica a la persona reclamant: "*... us comunico que s'està analitzant la sol·licitud tenint en compte que es tracta de la petició d'accés a un expedient*



d'informació reservada finalitzat, de manera que el marc normatiu de referència es trasllada de la llei de procediment administratiu comú a la legislació de transparència i els límits derivats de la normativa de protecció de dades personals”.

4. En resposta a la comunicació esmentada a l'antecedent anterior, la persona reclamant posa de manifest que han transcorregut més de dos mesos des de la presentació de la sol·licitud i sol·licita novament que se li faci entrega de la documentació sol·licitada en el termini més breu possible.
5. El 25 de març de 2019, el DTS notifica per e-valisa a la persona reclamant la resposta a la seva petició d'accedir, com a persona interessada a l'expedient d'Informació Reservada finalitzat el 18 d'octubre. La resposta comença per aclarir que, considerant que es tracta d'un procediment finalitzat, la seva petició s'ha d'emmarcar en l'LTAIPBG, i que d'acord amb aquesta normativa, correspon estimar parcialment la sol·licitud donant-li accés a *“les resolucions del secretari general per les quals s'acorden l'obertura i el tancament de la Informació Reservada, així com a les vostres declaracions dels dies 28 i 29 de juny de 2019, de les quals us trameten còpia autèntica “ i li desestima l'accés a la resta de documents d'aquell expedient pel perjudici en la investigació o sanció d'infraccions que comportaria “tenint en compte que en els darrers mesos s'ha tingut coneixement a la Secretaria General de l'existència de procediment en fase d'investigació sobre fets i comportaments previsiblement relacionats amb la documentació que integra la Informació Reservada abans esmentada”, a l'empara de l'article 21.1.b LTAIPBG. També indica que, tal i com ja li va ser comunicat, la Resolució de tancament de la Informació Reservada objecte de la reclamació incorporava “la realització d'una sèrie de mesures de mediació i de formació, entre d'altres, per tal de revertir la situació existent a l'Oficina..., les quals es troben actualment en execució”.*
6. En l'escrit de Reclamació, de 8 d'abril, la persona reclamant indica que el DTS no hauria justificat suficientment *“de quina forma la informació denegada pot perjudicar la investigació d'un altre procediment”*, tenint en compte que la informació que es demana és la *“documentació completa d'un tràmit d'Informació Reservada que es va tancar sense derivar ni tan sols en un expedient disciplinari i en el qual vaig tenir la condició d'interessat.”* Assenyala, igualment, que s'ha incomplert el termini de resolució, de manera que la seva sol·licitud ha quedat estimada per silenci.
7. El 12 d'abril de 2019 la GAIP comunica a la persona reclamant l'admissió provisional a tràmit de la seva reclamació, l'informa de la persona responsable de la seva tramitació, de les properes actuacions que es duran a terme així com de les vies de contacte per si vol fer-ne el seguiment.
8. El 16 d'abril de 2019 la GAIP comunica la Reclamació al DTS i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia

de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.

9. El 8 de maig de 2019 la GAIP, rep l'informe sol·licitat al DTS on es relacionen els antecedents derivats de la tramitació de la sol·licitud. L'informe fa constar que la Informació Reservada acordada el 19 de juny de 2018 va finalitzar el 18 d'octubre de 2019 sense l'acord d'obertura d'expedient disciplinari, però acordant altres mesures, entre les quals, la realització d'una sèrie d'actuacions de mediació i de formació, per tal de revertir la situació existent al centre de treball, les quals es troben actualment en fase d'execució, i que la persona reclamant va ser una de les persones que, d'acord amb la resolució de finalització de la Informació Reservada abans esmentada *“havia de ser part de la mediació acordada, així com una de les persones de la unitat que havia de realitzar una formació no renunciable en matèria de metodologies de comandament i direcció d'equips, estils de comunicació i sobre el treball en equip, entre d'altres matèries relacionades”*. Informa, igualment, que *“amb caràcter posterior a aquesta Resolució, la Secretaria General i el Servei de Prevenció de Riscos Laborals del Departament de Territori i Sostenibilitat han tingut coneixement de la tramitació de dos casos d'intervenció per assetjament psicològic laboral i altres discriminacions a la feina en relació amb la mateixa unitat respecte la qual va versar la Informació Reservada acordada el 19 de juny de 2019. Per aquest motiu, i atès que s'ha instat el Protocol per a la prevenció, la detecció, l'actuació i la resolució de situacions d'assetjament psicològic laboral i altres discriminacions a la feina, actualment s'està produint la investigació d'uns fets, en el marc d'un procediment administratiu, i l'accés al contingut de la Informació Reservada abans esmentada suposaria l'accés a un conjunt de fets i declaracions que perjudicarien la investigació que s'està realitzant sobre la possible existència d'un o més casos d'assetjament psicològic labora i altres tipus de discriminació a la feina.”*. I d'acord amb aquests arguments, defensa que l'accés íntegra al contingut de la informació Reservada objecte de reclamació *“podria comportar un perjudici en la investigació que actualment s'està realitzant per part de la Direcció General de Funció Pública en el sí del Protocol per a la prevenció, la detecció, l'actuació i la resolució de situacions d'assetjament psicològic laboral i altres discriminacions a la feina, atès que aquesta investigació es realitza respecte de la mateixa unitat ...”*.

A continuació identifica una sèrie de persones que podrien resultar afectades per l'accés.

10. El 20 de maig de 2019, la GAIP sol·licita al Departament que li faciliti còpia l'expedient d'Informació Reservada objecte de la sol·licitud amb la finalitat de ponderar els límits a l'accés que puguin concórrer o, alternativament, que faciliti un índex o relació de documents que l'integren. I li demana, també, que aclareixi la relació existeix entre l'expedient que es reclama i altres expedients actualment en curs als què fa referència l'informe i als que sosté que es podrien perjudicar amb l'accés. Finalment requereix al DTS que concreti l'afectació de les tercers persones identificades,



aclareixi si els va donar trasllat de la sol·licitud, i en tot cas els faci trasllat de la reclamació indicant que disposen d'un termini de 10 dies per a formular davant la GAIP les al·legacions que considerin oportunes. S'adverteix al DTS de la suspensió del termini de què disposa la GAIP per resoldre mentre duri el tràmit de trasllat.

11. El mateix 20 de maig de 2019, la GAIP sol·licita a la persona reclamant que, al efectes de ponderar degudament els drets i interessos en conflicte pel que fa a un eventual accés a la informació sol·licitada, concreti, si ho considera oportú, quina és la seva posició en el procediment (denunciant, investigada o afectada...) i si del mateix se n'ha derivat algun perjudici per a la seva persona. Al mateix temps, l'informa del trasllat a les terceres persones afectades per la Reclamació que ha ordenat fer al DTS, així com de la suspensió del termini per resoldre mentre duri el tràmit de trasllat.
12. El 21 de maig de 2019, la GAIP rep la resposta de la persona reclamant, que manifesta que la seva posició en el procediment d'Informació Reservada al qual demana l'accés es "*la d'afectat, atès que es va iniciar per acusació d'un presumpte risc psicosocial que jo hauria provocat en la salut d'algunes persones del servei en el qual treballa*". Quant als efectes adversos o perjudicials que li hagi generat, manifesta que no se n'ha derivat cap expedient disciplinari contra ell, però que tanmateix, se n'ha vist afectat perquè, el fet de no haver-li proporcionat l'accés a l'expedient de la Informació Reservada li ha impedit poder-se defensar i aportar-la en un procediment d'assetjament laboral obert posteriorment contra ell, que hauria finalitzat el dia immediatament anterior a l'enviament d'aquesta resposta. També posa de manifest que en la tramitació de l'expedient d'Informació Reservada s'hauria incorregut en incompliments administratius greus i molt greus que va demanar que s'investiguessin sense resultat, i que de l'expedient d'Informació Reservada se'n va derivar per a ell un forta pressió psicològica que va requerir ajuda mèdica, atès que les conseqüències podrien haver estat la suspensió o l'expulsió de la Funció Pública.
13. El 5 de juny de 2019, la GAIP trasllada les al·legacions de la persona reclamant al DTS per tal que aquest Departament la pugui tenir en compte a l'hora de respondre el requeriment de la GAIP de 20 de maig de 2019 (anterior 9). Concretament, la GAIP especifica la necessitat que l'informi sobre la relació entre l'expedient d'Informació Reservada objecte de la sol·licitud d'accés i l'altre expedient al què fa referència el DTS en el seu informe, i quin és l'estat de tramitació i les conseqüències que se n'han derivat per a la persona reclamant, si escau, especialment si han suposat la sanció o qualsevol modificació de les condicions de treball que puguin considerar-se perjudicials o imposades.
14. El 14 de juny de 2019 entra a la GAIP l'informe complementari sol·licitat al DTS juntament amb l'acreditació d'haver traslladat la reclamació a les persones identificades com a tercers afectats per



la sol·licitud d'informació i l'expedient d'Informació Reservada. En el seu informe, el DTS especifica que l'afectació de les terceres persones a les que s'ha donat trasllat de la Reclamació deriva de les declaracions que han realitzat durant la tramitació de l'expedient d'Informació Reservada amb expectativa de confidencialitat. Manifesta, igualment, en referència al segon i diferent procediment seguit per la Direcció General de la Funció Pública al que fa al·lusió la persona reclamant en el seu escrit, que *“en data 20 de maig de 2019 s'han rebut les comunicacions de la Direcció General de Funció Pública relatives al seu tancament, en les quals es recomana la necessitat d'adoptar determinades mesures correctores de tipus estructural i formatives, entre d'altres, però coincidint en ambdós casos en la inexistència d'indicis d'assetjament.”* D'acord amb el resultat d'aquests procediments, considera el departament que és infundada l'al·legació del reclamant sobre la presumpta indefensió que hauria patit en no disposar de l'expedient reclamant per a la seva defensa en aquest altre procediment, ja que, ala vista de la conclusió, no se n'ha derivat cap perjudici per a ell. Afirmar, d'altra banda, que *“pel que fa a l'afirmació que XXX [la persona reclamant] efectua relativa a possibles incompliments administratius manifestats en el sí de la Informació Reservada, cal esmentar que de l'anàlisi del conjunt de les declaracions efectuades no es van constatar de manera concloent aquestes conductes irregulars, motiu pel qual no es va considerar necessari iniciar cap altra actuació. Per últim, es posa de manifest que no consta que XXX [la persona reclamant] hagi rebut cap indicació en el sí de la informació reservada en relació amb una possible suspensió o expulsió de la funció pública.”*

15. Entre els dies 12 i 26 de juny de 2019 han tingut entrada a la GAIP les al·legacions d'11 persones identificades com a afectades, que coincideixen en oposar-se a l'accés amb base als arguments següents: l'expectativa de confidencialitat amb què van declarar, atès que se'ls havia assegurat que solament en el cas que s'incoés un expedient sancionador, es podria donar accés parcial als interessats; la invasió de la privacitat que suposaria l'accés a les seves declaracions; la confidencialitat del procediment; l'aplicació del límit relatiu a la investigació de les infraccions administratives; la protecció de les dades personals que s'hauria d'aplicar a les de les declarants, i també a la resta de persones que apareixen en les seves declaracions, sense que l'anonimització fos una protecció efectiva considerant que la persona podria amb els coneixements que té identificar-les; la garantia de la confidencialitat o el secret requerit en els processos de presa de decisions. En algun cas, a més, s'invoca el perjudici laboral que podria ocasionar-li.
16. El 20 de juny de 2019, la GAIP sol·licita l'informe previst per l'article 42.8 LTAIPBG a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades. El mateix dia, n'informa a les parts així com de l'ampliació de termini del què disposa aquesta Comissió per a resoldre, en quinze dies més.
17. El 17 de juliol de 2019, la GAIP rep l'informe de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades el qual conclou amb el següent: *“ D'acord amb l'article 15 de l'RGPD, la persona reclamant té dret a*



accedir a tota la informació que sobre la seva persona figuri en la informació aportada o generada en el transcurs de les actuacions de la informació reservada ja finalitzada, incloent l'origen o la identitat de les persones que haurien facilitat dita informació.

En canvi, no sembla que estigui justificat l'accés a la resta d'informació personal sobre terceres persones que pugui constar en l'expedient, més enllà de les dades merament identificatives de les persones responsables de la tramitació de la informació reservada sol·licitada."

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que *"Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol".* L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que deriva d'una sol·licitud d'informació pública.

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com *"el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei".* Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la informació pública com *"la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei".*

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, *"Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda".* I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que *"El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis".*

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: *"2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret*



i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació”.

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a que els límits enumerats per aquest precepte “poden” dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa Llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: *“Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació”.*

L'article 42.8 LTAIPBG preveu que la Comissió pugui sol·licitar a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti informe sobre l'adequació de l'accés a la normativa de protecció de dades, el qual serà preceptiu per al cas que l'Administració hagi fonamentat en aquesta protecció la desestimació total o parcial de l'accés, però no vinculant per al sentit de la resolució.

L'article 34 RGAIP disposa que quan de l'expedient en resultin terceres persones afectades per al reclamació, hagin estat part o no del procediment d'accés, la Comissió els ha de traslladar la reclamació perquè puguin manifestar si estan d'acord amb seguir el procediment de mediació demanat per la persona reclamant, o al·legar el que estimin oportú per a la defensa dels seus drets o interessos, i que a per a aquesta finalitat, les administracions reclamades han de col·laborar amb la Comissió en la identificació i el trasllat material, en els termes, les condicions i els terminis fixats per la Comissió.

L'article 31 LTAIPBG disposa que quan la sol·licitud d'informació pugui afectar drets o interessos de tercers, l'Administració els n'ha de donar trasllat per a que, dins del termini de deu dies, puguin presentar al·legacions, y que aquest tràmit de trasllat suspèn el termini per resoldre. A més, l'article 34 RGAIP disposa que, quan a la vista de l'expedient, la Comissió consideri que la reclamació pot afectar els drets de terceres persones, els farà trasllat de la reclamació per a que puguin presentar-li les al·legacions o documents que estimin oportuns per a la defensa dels seus drets i interessos, dins del termini de deu dies, i l'article 34 1 bis RGAIP estableix l'obligació de les administracions reclamades de col·laborar amb la Comissió en la identificació i el trasllat material de la reclamació a les terceres persones afectades per l'accés, en els termes, les condicions i els terminis fixats per la Comissió.

L'article 34.2 i 47.2 RGAIP estableixen que si terceres persones afectades per l'accés han formalitzat la seva oposició durant la tramitació del procediment, l'accés a la informació només es pot fer efectiu



una vegada ha transcorregut el termini de què disposen per a interposar recurs contenciós administratiu sense que s'hagi formalitzat 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 l'acord o la resolució.

2. Sobre el règim jurídic d'aplicació a l'accés

La persona reclamant ha fonamentat jurídicament la seva petició d'accés en la condició de persona interessada en el procediment administratiu i s'empara en l'article 53.1.a) de la Llei 39/2014, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (LPACAP). D'acord amb aquesta disposició, les persones interessades en un procediment administratiu tenen, entre d'altres, el dret: *"a) A conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments en què tinguin la condició d'interessats; el sentit del silenci administratiu que correspongui, en cas que l'Administració no dicti ni notifiqui una resolució expressa dins el termini; l'òrgan competent per a la seva instrucció, si s'escau, i la resolució; i els actes de tràmit dictats. Així mateix, també tenen dret a accedir i a obtenir una còpia dels documents continguts en els procediments esmentats. (...)"* Però el dret dels interessats a accedir a l'expedient d'un procediment administratiu amb base a l'article 53.1.a) LPACAP es refereix als procediments administratius oberts o que s'estiguin substanciant en el moment de sol·licitar l'accés a la informació. Té raó, doncs, el DTS quan tramita la petició d'accés d'acord amb la legislació de transparència, i no de la de procediment administratiu, ja que quan es formula la sol·licitud, el procediment reservat l'accés al qual es demana accedir ja ha finalitzat, com es fa constar en el propi escrit del reclamant (de fet, és precisament la notificació de la resolució de tancament de la investigació reservada la que es cita en el preàmbul de la sol·licitud com a motivació de la petició d'accés).

Aquest error en la invocació de la normativa d'empara del dret d'accés reclamat no té cap efecte sobre l'admissibilitat de la sol·licitud i de la reclamació, ja que si l'article 18 LTAIPBG disposa que les sol·licituds d'accés no s'han de motivar ni requereix la invocació de cap norma, difícilment podria admetre's que un error en aquesta invocació pugui tenir efectes impeditius de la seva admissibilitat. Per tant, fa bé el Departament quan tramita la sol·licitud d'informació de conformitat amb l'LTAIPBG, i n'informa al reclamant.

La determinació del règim jurídic a aplicar a l'accés té rellevància pel sentit d'aquesta Resolució, considerant que, si efectivament la persona reclamant tingués l'estatus de persona interessada en el procediment al qual demana accedir, tindria un dret reforçat d'accés, màxim si hi tingués la condició de persona denunciada. En canvi, establert ja que es tracta d'un procediment d'Informació Reservada que ha finalitzat sense cap mesura sancionadora ni sense que se'n derivi ni tan sols una acusació en el



marc d'un procediment sancionador, l'accés que es reclama s'haurà de regir per les regles generals de l'LTAIPBG i, per tant, podrà ser limitat pels límits legalment establerts i s'haurà de ponderar tenint en compte els principis i regles dels articles 20 i 22 LTAIPBG, (en especial, la concurrència d'un interès privat superior, com seria el dret de defensa) i la finalitat de l'accés, que la persona reclamant ha fixat igualment en el seu dret de defensa en el procediment seguit davant la DGFP, de manera que en la ponderació casuística prevista per l'LTAIPBG entre el dret d'accés que es reclama, els límits legals que hi concorren i els drets privats dels tercers afectats, constituirà un element de referència i rellevància ineludible la valoració de la idoneïtat, utilitat i proporcionalitat de l'accés per a l'exercici del dret de defensa de la persona reclamant.

3. *Sobre l'efecte estimatori del silenci*

La persona reclamant al·lega en la seva reclamació que quan l'Administració li estima parcialment la sol·licitud i li lliura part de la informació, s'havia produït ja el silenci administratiu que determinaria l'estimació total de l'accés, de manera que la limitació parcial de l'accés fora del termini de resolució no tindria validesa.

Certament, l'Administració ha superat notablement el termini d'un mes fixat per resoldre les sol·licituds d'accés, i fins i tot l'ampliació en quinze dies més prevista en l'article 33 LTAIPBG. I no s'ha acreditat per part de l'Administració que aquest termini s'hagués suspès per alguna causa justificada, per exemple, pel trasllat de la sol·licitud a les persones afectades, d'acord amb l'article 31.2 LTAIPBG.

En tot cas, cal descartar que el silenci administratiu produeixi l'efecte estimatori automàtic, incondicionat i il·limitat que li atribueix la persona reclamant. L'article 35.1 LTAIPBG disposa que: "Si l'Administració no resol i notifica dins del termini establert, la sol·licitud s'entén estimada, llevat que una norma amb rang de llei estableixi expressament un efecte desestimatori, total o parcial, amb relació a una determinada informació". Ja es preveu, doncs, en aquest article que una norma amb rang de llei pugui determinar un sentit desestimatori del silenci. Però és que, a més, l'apartat següent del mateix article 35 LTAIPBG declara amb tota contundència que "2. No es pot adquirir per silenci administratiu el dret d'accés si concorre algun dels límits establerts per aquesta o altres lleis per a tenir accés a la informació pública". Per tant, el que s'estableix a l'LTAIPBG no és una regla inviolable d'estimació per silenci administratiu, sinó una presumpció general d'efecte estimatori del silenci administratiu condicionada a que no hi hagi cap norma legal que estableixi un efecte desestimatori total o parcial i a que no concorrin els límits a l'accés legalment establerts, considerant que la finalitat dels límits és preservar béns jurídics superiors de naturalesa pública (seguretat, investigació i sanció, procediments confidencials) o privada (protecció de dades, intimitat i altres drets privats legítims), la protecció dels quals no pot quedar a



expenses de la diligència o negligència amb què l'Administració compleixi amb el seu deure de resoldre de manera expressa les sol·licituds dins del termini legalment fixat.

Per tant, la producció del silenci administratiu amb caràcter previ a la resolució parcialment estimatòria no pot tenir altres efectes que el d'estimació presumpta de l'accés en la part que no resulti afectada per qualsevol dels límits legals que seguidament es ponderaran.

4. Sobre els límits invocats i el seu efecte sobre l'accés que es reclama

Són diversos els límits que s'han invocat per restringir l'accés, tant des de l'Administració com per part de les terceres persones afectades per l'accés a les què s'ha donat trasllat de la reclamació: la investigació de les infraccions administratives; el dret dels declarants en el procediment reservat a la privacitat i confidencialitat de les seves declaracions, i la protecció de les dades i la garantia de la confidencialitat o el secret requerit en els processos de presa de decisions

Quant al límit derivat de la investigació d'infraccions administratives (article 21.1.b LTAIPBG), té per finalitat evitar que l'accés pugui divulgar informació que, si es desvetllés abans d'hora, pugui perjudicar-ne el resultat i la capacitat sancionadora de l'Administració. El DTS va invocar aquest límit durant el procediment de reclamació considerant que, si bé el procediment d'Informació Reservada objecte de l'accés ja havia finalitzat, n'estaven en curs altres que se seguïen davant la Funció Pública que hi estaven connectats i que podrien resultar perjudicats amb l'accés. Però en el decurs de la tramitació d'aquesta reclamació (fins i tot un dia abans que la persona reclamant al·legui la indefensió que li produeix en aquells nous procediments la desestimació de l'accés al primer) la Direcció General de la Funció Pública també va finalitzar la investigació de les denúncies sense obrir cap expedient informatiu o sancionador. Per tant, considerant que no hi ha investigacions que es mantinguin obertes, l'accés a l'expedient no podria tenir els efectes perturbadors del bon curs i de l'efectivitat d'actuacions d'investigació.

En relació amb el caràcter confidencial de l'expedient que es reclama, cal dir que l'article 21.1.c LTAIPBG estableix que podran limitar l'accés a la informació pública la confidencialitat dels procediments tramitats per l'Administració quan aquesta confidencialitat estigui expressament prevista per una norma de rang legal. El DTS no especifica quina sigui aquesta norma de rang legal que prevegi la confidencialitat del procediment d'Informació Reservada que es reclama, però a la vista de que l'expedient reclamat té relació amb la situació de clima laboral i els eventuais riscos psicosocials de la unitat, aquesta base legal es podria trobar a la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals (LPRL) en el seu article 22, que en matèria de vigilància de salut laboral disposa el següent: "2. Les mesures de vigilància i control de la salut dels treballadors s'han de dur a terme sempre respectant el dret a la intimitat i a la dignitat de la persona del treballador i la confidencialitat de tota la



informació relacionada amb el seu estat de salut". Aquest precepte podria donar cobertura al supòsit de confidencialitat del procediment d'Informació Reservada considerant que el que s'hi avalua és la situació de risc psicosocial en què es trobarien la cap de la unitat i altres persones de l'equip. En aquest sentit, cal recordar que aquesta Comissió ja va establir en el seu Dictamen 1/2018, responnent a una consulta general sobre l'accessibilitat de la documentació sobre avaluació de riscos psicosocials, que: *"La Llei 31/1995 no preveu un règim específic de confidencialitat dels documents que integren el procés d'avaluació de riscos psicosocials, però sí que estableix la confidencialitat de tota la informació relacionada amb l'estat de salut, la intimitat i la dignitat dels treballadors i les treballadores (article 22.2) i també afirma el deure de sigil dels delegats de prevenció, respecte de la informació que coneguin per raó de la seva funció (article 37). (...) Per les consideracions fetes als paràgrafs anteriors, cal entendre que són límits establerts expressament per les lleis que poden comportar (o permetre) la denegació de la informació que és a mans dels grups de treball d'avaluació de riscos psicosocials els següents: les dades personals de salut i les que afecten la intimitat i la dignitat dels treballadors i les treballadores (articles 22.2 de la Llei 31/1995 i 23 LTAIPBG)."* Aquesta previsió de la legislació de prevenció de riscos laborals podria també justificar l'aplicabilitat al cas del límit previst per l'article 21.2, relatiu a la informació protegida per llei.

Més enllà de la confidencialitat del procediment administratiu relatiu a l'avaluació i prevenció dels riscos psicosocials en l'entorn laboral -que protegeix, com a bé jurídic superior, el marc de confiança entre l'Administració i les persones treballadores a les què es demana que declarin en la investigació com a requisit per a la garantia de l'eficàcia de les actuacions administratives en protecció del dret dels treballadors a un entorn laboral saludable-, cal tenir en compte, també, l'expectativa de confidencialitat de les persones que han declarat en aquest procediment, que protegiria la seva situació personal evitant que la seva col·laboració o participació en la investigació o avaluació de riscos psicosocials pugui perjudicar-los, si no és que aquest sacrifici ve exigit i justificat pel dret de defensa. En aquest sentit, cal recordar, com ja s'ha assenyalat anteriorment, que la persona reclamant no s'ha vist perjudicada pel procediment, que no ha donat lloc a la incoació de sancionador, i que el procediment ja està tancat (el mateix es pot dir, també, dels procediments els que hi tenien connexió, davant la Direcció General de Funció Pública) de manera que l'accés a les declaracions fetes amb l'expectativa de confidencialitat durant la Informació Reservada no resulta rellevant ni necessari per al dret de defensa de la persona reclamant.

Finalment, i pel que fa a la protecció de les dades personals, actuarà com a límit a l'accés en els termes i condicions establerts en els articles 23 i 24 LTAIPBG. Així es desprèn de la pròpia Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD) que disposa, en la seva Disposició addicional segona, que l'accés a la informació pública que contingui dades personals es regirà pel règim d'accés a dades personals establert en la legislació de



transparència, accés a la informació pública i bon govern (Llei 19/2013 en cas d'informació en mans de l'Administració de l'Estat, i LTAIPBG en cas d'informació en mans de les administracions d'àmbit català), a més de pel Reglament (UE) 2016/679 i per la pròpia LOPDGDD. Doncs bé, la legislació de transparència distingeix entre, d'una banda, les dades especialment protegides o sensibles –entre les quals, la salut o la comissió d'infraccions, l'accés a les quals només es podrà autoritzar si la persona que ho sol·licita aporta el consentiment exprés dels afectats (article 23 LTAIPBG); en segon lloc, i pel que fa a les dades merament identificatives del personal al servei de les administracions públiques (que inclouen tant les dades identificatives de la persona, amb nom i cognoms, com les dades identificatives del càrrec o lloc que ocupa dins de l'organització administrativa), l'article 24.1 LTAIPBG estableix una regla general d'accés, que admet excepcions en determinats casos, en atenció a la concurrència de circumstàncies personals que justifiquin que l'accés resultaria extraordinàriament lesiu dels drets de la persona afectada; En relació amb la resta de dades personals que puguin constar a la informació pública, l'article 24.2 LTAIPBG estableix un règim de ponderació casuística, tret que siguin dades pròpies de la persona sol·licitant, en quin cas s'aplicarà la normativa de protecció de dades, per expressa disposició i remissió de l'article 24.3 LTAIPBG, que estableix el dret de l'interessat a conèixer les seves dades personals que s'estiguin tractant i a obtenir-ne còpia, llevat que amb això es perjudiquin els drets i llibertats d'altres persones (article 15 RGPD).

D'acord amb la informació facilitada pel DTS, a l'expedient que es reclama s'hi inclou la documentació següent: els informes (I i II) sobre la situació de risc psicosocial de la unitat (que conté la descripció i denúncia de fets i/o conductes atribuïdes a la persona reclamant, juntament amb les referències a altres persones identificades i a l'impacte en la salut que han ocasionat), i la documentació annexa que l'acompanya, les resolucions de 19 de juny i 18 d'octubre de 2018 per les quals s'acorden l'inici i finalització de les actuacions, l'informe final de conclusions previ a la resolució (que conté una transcripció de les declaracions de les persones identificades amb noms i cognoms i una valoració dels fets, que conclou amb la constatació d'un conflicte interpersonal que s'haurà de reconduir amb unes actuacions de mediació, comunicació i formació, i la redefinició de tasques, sense derivació en procediment sancionador) i les diferents actes de declaració de les persones interrogades durant la investigació, inclosa la pròpia reclamant. Queden fora de l'objecte d'aquesta reclamació la informació que ja es va lliurar juntament amb la resolució d'estimació parcial (les resolucions d'inici i finalització de la Informació Reservada, així com la còpia de les actes de declaració del reclamant). Per tant el que s'avaluarà aquí és l'accés a les dades personals que pugui contenir l'informe inicial sobre la situació de risc a la unitat de treball, l'informe final de conclusions previ a la resolució i les declaracions que consten de terceres persones.

Pel que fa als informes (I i II) que han originat l'inici de la Informació Reservada, contenen descripcions de situacions, comportaments i actuacions del personal de la unitat de treball que, a criteri de la persona



autora de l'informe, posen en risc psicosocial a diverses persones del centre. Certament, conté nombroses referències a comportaments o actuacions de la persona reclamant que, des de l'exclusiva perspectiva de l'aplicació del límit relatiu a la protecció de les dades personals, estarien sotmeses al règim d'accés a dades personals pròpies previst per l'article 24.3 LTAIPBG, que remet a la normativa de protecció de dades personals. En aquest sentit, resulta aplicable l'article 15 RGPD, que estableix, com a regla general, el dret d'accés de l'interessat a les seves dades personals per bé que expressament preveu que pugui ser limitat si l'accés perjudica els drets i llibertats d'altres persones. Per tant, la normativa de protecció de dades personals no actua com a límit a l'accés quan les dades personals a les què s'accedeix són de la pròpia persona sol·licitant (i així s'han de considerar no només les dades personals que aporta la pròpia persona, sinó també les dades que sobre ell aporten altres persones, com ara acusacions o referències personals). D'acord amb això, dictamina l'APDCAT que l'accés a les dades pròpies del reclamant no vulnera la normativa de protecció de dades, fent constar tanmateix que l'informe i posicionament s'emet "exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal" i quedant "fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin a la informació sol·licitada" (Antecedent I de l'Informe IAI 35/2019 de l'APDCAT).

Ara bé, cal tenir en compte diversos elements que incideixen sobre aquest dret d'accés a dades pròpies en el cas que ens ocupa. En primer lloc, cal dir que concorren drets privats legítims d'altres que s'hi oposen (persones que han participat en el procediment d'Informació reservada que defensen el seu dret a la confidencialitat de les seves declaracions i que s'oposen a l'accés) que, d'acord amb l'article 15 RGPD, poden limitar el dret de la persona reclamant; en aquest sentit, cal recordar que les valoracions i opinions de tercers que s'hi contenen són també dades personals que mereixen protecció, ja que revelen opinions, pensaments, estats anímics (angoixes, pors, frustracions, animadversions, etc.) o fins i tot de salut (estats depressius, somatització del conflicte laboral, etc.) associats a una persona física identificada, i que fins i tot si se'n dissociés el nom resultaria identificable considerant que es tracta d'un centre de treball molt petit i que la persona reclamant, en tant que membre d'aquesta unitat, té elements de context suficients per a identificar-la. En segon lloc, cal tenir en compte que el principi de minimització establert a la normativa de protecció de dades (article 5.1.c de l'RGPD) exigeix que les dades personals siguin adequades, pertinents i limitades a allò que sigui necessari per a la finalitat per a la qual han de ser cedides, que en aquest cas és la defensa de la persona reclamant; doncs bé, ja ha quedat establert que la persona reclamant no s'ha de defensar de cap acusació perquè el procediment s'ha tancat sense derivar-se'n cap procediment sancionador ni disciplinari per a ell. Finalment, cal prendre en consideració altres bens jurídics superiors protegits pels límits a l'accés abans analitzats, com ara la preservació de l'entorn de confidencialitat amb què les persones treballadores participen en els procediments d'avaluació i preservació dels riscos psicosocials en la mesura en què



preserva l'eficàcia dels procediments de l'Administració de restabliment del clima laboral i de lluita contra l'assetjament i la discriminació en els centres de treball.

Aquesta Comissió ha tingut accés a l'expedient i ha pogut comprovar que en els informes hi consten contínues referències a persones identificades (de la unitat de treball i també de fora de l'àmbit de la Generalitat) l'anonimització de les quals resultaria ineficaç, tenint en compte el coneixement que la persona reclamant té d'elles i de les circumstàncies que s'hi descriuen. Hi consten, també, dades personals de categoria especial referides a persones diferents de la reclamant (per exemple, desordres de salut o estats d'angoixa que es descriuen associades a una persona que fins i tot dissociada de la seva identitat resultaria fàcilment identificable) que han de ser excloses de l'accés en aplicació de l'article 23 LTAIPBG, considerant que no solament no s'aporta amb la sol·licitud el consentiment exprés de les persones afectades, sinó que consta al procediment la seva oposició a l'accés. Resulta, per tant, impracticable fer una anonimització amb garanties dels informes que permeti l'accés del reclamant a les seves dades pròpies sense vulnerar el dret de les terceres persones afectades a la protecció de les seves dades personals, i considerant que el dret d'accés del reclamant no serveix al dret de defensa, cal concloure que l'accés resultaria desproporcionadament lesiu dels drets d'altri.

Quant a les declaracions de terceres persones que consten a l'expedient i a l'informe final de la persona instructora de la Informació Reservada, en què s'hi recullen cites literals d'aquelles declaracions, els és d'aplicació els mateixos criteris de ponderació respecte del seu dret a la confidencialitat de les declaracions fetes en el procediment i a la protecció de les seves dades personals.

En conclusió, d'acord amb la ponderació dels diferents límits avaluats en aquest FJ, atenent el drets privats legítims que s'oposen a l'accés i a la vista de que la informació reclamada ha esdevingut innecessària i no proporcionada per a la finalitat expressada de defensa en uns procediments que ja durant el procediment de reclamació han resultat tancats sense acusació ni sanció per al reclamant, es desestima la reclamació, sens perjudici de les accions d'accés a dades pròpies que pugui interposar la persona reclamant davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, si ho considera oportú.

5. Valoració de les al·legacions

Durant el procediment de reclamació i a instància de la GAIP, s'ha donat trasllat als tercers afectats, entenent com a tals aquells que apareguessin en la documentació de la qual es pretenia obtenir còpia, d'acord amb el que preveu l'article 34 RGAIP, tràmit que es s'ha demorat molt considerablement..

Les al·legacions coincideixen en oposar-se a l'accés amb base als arguments següents: l'expectativa de confidencialitat amb què van declarar, atès que se'ls havia assegurat que solament en el cas que s'incoés un expedient sancionador, es podria donar accés parcial als interessats; la invasió de la



privacitat que suposaria l'accés a les seves declaracions; la confidencialitat del procediment; l'aplicació del límit relatiu a la investigació de les infraccions administratives; la protecció de les dades personals que s'hauria d'aplicar a les de les declarants, i també a la resta de persones que apareixen en les seves declaracions, sense que l'anonimització fos una protecció efectiva considerant que la persona podria amb els coneixements que té identificar-les; la garantia de la confidencialitat o el secret requerit en els processos de presa de decisions.

La valoració d'aquestes al·legacions es desprèn de la valoració dels límits que s'hi invoquen, feta en el FJ anterior.

Atès que la resolució és desestimària de l'accés, no se'n deriva perjudici per als seus drets o interessos, de manera que no resulta d'aplicació l'article 34.3 LTAIPBG, ni l'article 34.2 RGAIP

6. *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 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 28 d'agost de 2019, resol per unanimitat desestimar la Reclamació 237/2019, declarant-ne finalitzat el procediment i disposant la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra i Gallego
Presidenta

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.