

Resolució 547/2022, d'1 de juliol

Número d'expedient de la Reclamació: 451/2022

Administració reclamada: Ajuntament de Badalona

Informació reclamada: Diverses dades sobre absentisme en el treball.

Sentit de la resolució: Estimació parcial

Resum: L'Ajuntament no ha invocat causes d'inadmissibilitat, ni límits al dret d'accés a la informació pública. En cas de concórrer alguna causa d'inadmissibilitat, ja no pot ser invocada per l'Ajuntament, atès que l'article 64.1 del Decret 8/2021, sobre transparència i dret d'accés a la informació pública, requereix que la resolució sobre la inadmissió sigui notificada a la persona sol·licitant d'informació pública dins del termini legal per resoldre, i aquest termini (un mes, segons l'article 33.1 LTAIPBG) va vèncer l'11 d'abril d'enguany. Pel que fa a l'eventual concurrència de límits legals al dret d'accés a la informació pública sol·licitada, la GAIP té la responsabilitat de valorar-la, fins i tot d'ofici, en protecció dels drets i interessos generals o de terceres persones protegits pels límits en qüestió. Per les raons que tot seguit es posen de manifest, a part de la informació sol·licitada hi concorre el límit legal al dret d'accés a la informació pública de la protecció de dades personals. L'afectació d'aquesta mena de dades es produeix en aquells casos que es demanen informacions que, tot i no incloure específicament la identitat de ningú, si es divulguen poden dur fàcilment, sense necessitat d'un esforç desproporcionat, a identificar les persones afectades, juntament amb el fet que han patit incapacitat temporal. Sens dubte és el cas de la informació sobre la plaça i la relativa al lloc de treball. I també podria ser-ho, en determinades circumstàncies, el grup, els intervals d'edat, la unitat orgànica i el tipus de relació laboral, si es dona la circumstància que només hi ha en servei en l'àmbit dels serveis socials municipals un o dos empleats o empleades d'un determinat grup o unitat, d'un interval determinat d'edat o amb un tipus determinat de relació laboral.

Paraules clau: Ajuntaments. Sindicats. Incapacitat transitòria. Absentisme laboral. Personal de l'Administració Reclamació contra silenci. Manca de col·laboració de l'Administració. Dades personals. Salut.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 12 de maig de 2022 entra a la GAIP la Reclamació 451/2022, presentada per una secció sindical contra l'Ajuntament de Badalona, en relació amb la sol·licitud 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 10 de març de 2022 la persona reclamant presenta la següent sol·licitud d'informació pública a l'Ajuntament de Badalona: "Lliurament de dues llistes d'informació sobre absentisme: A. Incapacitacions temporals (IT) dels empleats públics que han prestat serveis efectius a l'Àrea de Serveis Socials durant l'interval de dotze mesos de l'any 2021. B. Incapacitacions temporals (IT) dels empleats públics que han prestat serveis efectius a l'Àrea de Serveis Socials durant els mesos de gener i febrer. 1. Que les llistes recullin dades en un format reutilitzable, pel cap baix, els següents extrems d'acord als criteris que estableix l'article 16 de Llei 19/2014: 1. Sexe 2. Grup 3. Plaça 4. Lloc de treball 5. Intervals d'edat 6. Nombre mesos 7. Unitat orgànica(UO) 8. Percentatge mensual de treballadors en IT per UO 9. Tipus de relació laboral (laboral, funcional, programada, funcional/laboral interina) 2. Que en assenyalar empleats públics han de constar tot el personal sector públic institucional de l'Ajuntament que presta serveis efectius a Àrea de Serveis Socials".
3. La Reclamació presentada el 12 de maig de 2022 indica que l'Ajuntament no ha contestat la sol·licitud i fonamenta la Reclamació en les consideracions següents: "Garanties de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, pel que fa a les obligacions de transparència en l'organització institucional i l'estructura administrativa, en especial, sobre les concrecions dels epígrafs h i j de l'article 8".
4. El 16 de maig de 2022 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Badalona 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. No consta a la GAIP resposta a aquest requeriment.
5. El 19 de maig de 2022 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública 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.

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 què 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”.

2. Manca de col·laboració de l'Administració

L'antecedent 4 posa de manifest que l'Ajuntament no aporta a aquest procediment la documentació que li ha estat sol·licitada per la GAIP, d'acord amb el previst per l'article 33.4 RGAIP (“La Comissió comunica la reclamació a l'òrgan o entitat que va dictar la resolució impugnada i li sol·licita una còpia completa i ordenada de l'expedient, un informe sobre la reclamació i tota la informació o els antecedents que puguin ésser rellevants per a la resolució del procediment de reclamació. La documentació, l'informe i la resta d'informació sol·licitada s'han de trametre a la Comissió en un termini màxim de quinze dies”). Si bé aquest fet ha de ser qualificat com una manca de col·laboració de l'Ajuntament amb l'efectivitat dels procediments previstos legalment per a la garantia del dret d'accés a la informació pública, no pot impedir la resolució de la Reclamació, especialment si hom té en compte que l'article 33.7 RGAIP preveu expressament que “la manca de tramesa de la informació o la no emissió dels informes sol·licitats per la Comissió no impedeix que aquesta continuï la tramitació”.

3. Sobre el dret d'accés a la informació sol·licitada

L'objecte de la Reclamació és obtenir dues llistes en format reutilitzable de les incapacitacions temporals de tot el personal del sector públic institucional de l'Ajuntament de Badalona que ha prestat serveis efectius a l'Àrea de Serveis Socials durant l'any 2021 (1a llista) i durant els mesos de gener i febrer de 2022 (2a llista). Cada llista ha d'oferir com a mínim les dades següents: 1. Sexe 2. Grup 3. Plaça 4. Lloc de treball 5. Intervals d'edat 6. Nombre mesos 7. Unitat orgànica (UO) 8. Percentatge mensual de treballadors en IT per UO 9. Tipus de relació laboral (laboral, funcional, programada, funcional/laboral interina). Es tracta, sens dubte, d'informació pública, ja que té per objecte diverses qüestions sobre prestacions del seu servei per part de personal de l'Administració, dades que amb tota seguretat han d'estar en poder de l'Ajuntament. En conseqüència, en aplicació dels articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona té dret a accedir-hi, llevat que concorrin causes legals que en determinin la denegació.

L'Ajuntament no ha invocat causes d'inadmissibilitat, ni límits al dret d'accés a la informació pública. En cas de concórrer alguna causa d'inadmissibilitat, ja no pot ser invocada per l'Ajuntament, atès que l'article 64.1 del Decret 8/2021, sobre transparència i dret d'accés a la informació pública, requereix que la resolució sobre la inadmissió sigui notificada a la persona sol·licitant d'informació pública dins del termini legal per resoldre, i aquest termini (un mes, segons l'article 33.1 LTAIPBG) va vèncer l'11 d'abril d'enguany. Pel que fa a l'eventual concurrència de límits legals al dret d'accés a la informació pública sol·licitada, la GAIP té la



responsabilitat de valorar-la, fins i tot d'ofici, en protecció dels drets i interessos generals o de terceres persones protegits pels límits en qüestió.

Per les raons que tot seguit es posen de manifest, a part de la informació sol·licitada hi concorre el límit legal al dret d'accés a la informació pública de la protecció de dades personals. L'afectació d'aquesta mena de dades es produeix en aquells casos que es demanen informacions que, tot i no incloure específicament la identitat de ningú, si es divulguen poden dur fàcilment, sense necessitat d'un esforç desproporcionat, a identificar les persones afectades, juntament amb el fet que han patit incapacitat temporal. Sens dubte és el cas de la informació sobre la plaça i la relativa al lloc de treball. I també podria ser-ho, en determinades circumstàncies, el grup, els intervals d'edat, la unitat orgànica i el tipus de relació laboral, si es dóna la circumstància que només hi ha en servei en l'àmbit dels serveis socials municipals un o dos empleats o empleades d'un determinat grup o unitat, d'un interval determinat d'edat o amb un tipus determinat de relació laboral.

Segons l'article 23 LTAIPBG, "les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud". Aquest límit al dret d'accés a la informació pública és aplicable al cas perquè la causa més habitual d'incapacitats temporals és per motius de salut.

Per la seva banda, l'article 4.1 del Reglament (UE) 2016/679, de protecció de dades personals, defineix en els termes següents el concepte de dades personals: "toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".

Tal com ja s'ha apuntat més amunt, si es facilita informació relativa a la plaça o al lloc de treball d'un empleat o d'una empleada que ha estat en situació d'incapacitat transitòria en el període indicat, aquest fet comporta divulgar dades personals relatives a la seva salut, la qual cosa està clarament proscriu per l'article 23 LTAIPBG, sense necessitat de dur a terme cap ponderació. Això és així perquè la identificació d'una plaça o d'un lloc de treball permet sense dificultat identificar la persona que els ocupa i perquè la pràctica totalitat de situacions d'incapacitat laboral transitòria estan causades per problemes de salut. Per tant, és procedent desestimar la



sol·licitud de la que deriva la Reclamació en relació amb allò demanat pels seus apartats 3 (plaça) i 4 (lloc de treball).

També es pot arribar a una afectació de dades personals similars a la indicada al paràgraf anterior si es divulguen algunes altres de les informacions sol·licitades i es dona el cas que només una o unes molt poques persones es troben en la situació sol·licitada. Aquesta eventualitat es pot donar en els casos que es demanen les dades sobre incapacitat transitòria amb identificació del grup, els intervals d'edat, la unitat orgànica o el tipus de relació laboral. Així, per exemple, si entre el personal del sector públic institucional de l'Ajuntament de Badalona que ha prestat serveis efectius a l'Àrea de Serveis Socials en els períodes demanats a la sol·licitud hi hagués, posem per cas, només una o dues persones d'un grup determinat, o d'una unitat orgànica donada, la divulgació de la dada segons la qual una de les incapacitats transitòries és relativa al grup o a la unitat orgànica en qüestió permet identificar sense esforç la persona afectada. I quelcom semblant passa en relació amb la dada del tipus de relació laboral, si hi ha alguna modalitat que només s'aplica a una o dues persones que presten els seus serveis a Serveis Socials. En canvi, la dada relativa als intervals d'edat en els que es poden agrupar el personal de Serveis Socials pot ser adaptada a l'objectiu que no hi hagi cap grup d'edat amb menys de tres persones, mínim grupal a partir del qual la possible incapacitat temporal que li correspongui difícilment pot ser atribuïda a una persona determinada.

Per tant, en relació amb els casos indicats al paràgraf anterior és procedent fer una estimació condicionada dels apartats 2, 5, 7 i 9 de la sol·licitud, concretament condicionada a què les identificacions de grup, relació laboral, unitat orgànica i intervals d'edat compreguin cada una d'elles un mínim de tres empleats o empleades municipals. I la mateixa cautela s'ha de tenir per a les combinacions de les dades obtingudes dels apartats que s'acaben de citar, a les quals es podria afegir també la del sexe (apartat 1 de la sol·licitud), i evitar casos en els que la suma de les dades sol·licitades acaba donant com a resultat una única persona perfectament identificable. En conseqüència, el principi d'estimació de la sol·licitud en relació amb els seus apartats 1, 2, 5, 7 i 9 és sens perjudici de què sigui procedent desestimar parcialment la sol·licitud en relació amb aquells apartats que, o bé individualment, o bé sumats als altres, proporcionen informació que permet identificar persones determinades en situació d'incapacitat transitòria; en aquests casos, l'Ajuntament s'abstindrà de facilitar les dades relatives als apartats en els que es doni aquesta circumstància i la GAIP resoldrà els dubtes que es puguin plantejar en la fase d'execució de la Resolució.

Finalment, és procedent estimar la Reclamació, en relació amb els apartats 6 i 8 de la sol·licitud, perquè la informació que demanen no porta a la identificació de ningú.



4. Seguiment de l'execució

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió les actuacions fetes per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el que preveuen els articles 48 i 49 RGAIP i l'apartat 30 del seu Manual de reclamació, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

L'article 43 LTAIPBG estableix que si l'Administració incompleix el termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP per lliurar la informació reclamada, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment; la desatenció d'aquest requeriment, vista la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, ha de ser qualificada d'infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública (que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG). L'article 49.2 RGAIP preveu que, als efectes anteriors, la Comissió pot posar aquests fets en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador corresponent a què fa referència l'article 86 LTAIPBG.

Així mateix, l'article 25.2.k RGAIP preveu la publicació en el web de la Comissió dels casos que els seus requeriments han estat desatesos pels subjectes obligats.

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 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 d'1 de juliol de 2022, resol per unanimitat:

1. Desestimar parcialment la Reclamació 451/2022, en relació amb la informació sol·licitada pels apartats 3 i 4 de la sol·licitud d'informació pública indicada a l'antecedent 2, perquè permeten identificar persones determinades amb dades sobre la seva salut.
2. Estimar parcialment la Reclamació 451/2022 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada relativa als apartats 6 i 8 de la sol·licitud d'informació pública indicada a l'antecedent 2.
3. Estimar parcialment la Reclamació 451/2022 i declarar el dret de la persona reclamant demanada a la resta de la sol·licitud indicada a l'antecedent 2, sens perjudici de la



desestimació de les dades que duguin a identificar persones determinades amb informació sobre la seva salut, d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 3.

4. Requerir a l'Ajuntament de Badalona perquè lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies.
5. Requerir a l'Ajuntament de Badalona a informar la GAIP, dins del termini de quinze dies, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
6. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
7. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 451/2022 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa 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 adreci 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.