

Resolució 689/2021, de 23 de juliol**Número d'expedient de la Reclamació:** 279/2021**Administració reclamada:** Institut Municipal de Parcs i Jardins de Barcelona**Informació reclamada:** Expedients sancionadors dels últims cinc anys.**Sentit de la resolució:** Estimació parcial.

Resum: Tot i que l'objecte de la sol·licitud són expedients sancionadors, no els és aplicable, amb caràcter general, la protecció de l'article 23 LTAIPBG, que qualifica de dades personals especialment protegides, que en conseqüència no poden ser divulgades, les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, perquè no estem davant d'infraccions administratives, i menys encara penals, sinó d'infraccions en l'àmbit de les relacions de treball, que es regeixen per la normativa laboral (articles 58 i següents de l'Estatut dels Treballadors), i no per la legislació de procediment administratiu. Juga a favor de la protecció dels drets de les terceres persones afectades i, per tant, de la denegació de l'accés sol·licitat, el fet que el contingut d'un expedient de disciplina laboral pot ser molt intrusiu per als treballadors sancionats, tant perquè probablement contindrà dades o referències relatives a eventuais incompliments professionals o laborals, com perquè, a més, pot contenir també referències a la seva personalitat i fins i tot a la seva intimitat o vida privada, dades totes elles que si són divulgades poden afectar els treballadors concernits tant professionalment, com personalment. Cal tenir en compte que l'accés de representants del personal (el reclamant és delegat dels treballadors de l'IMPJB) a expedients laborals de l'empresa, a més de poder ser considerat una intrusió en les dades personals afectades, també és, sens dubte, una garantia per a la protecció dels drets laborals de les persones afectades, i d'aquí les previsions dels articles 64.4.c de l'Estatut dels Treballadors (que estableix aquesta garantia només en relació amb les infraccions molt greus, limitació comprensible si hom que en compte que aquesta garantia és aplicable a totes les empreses, públiques i privades) i 118.1 del Decret legislatiu 1/1997, transcrits més amunt, que precisament tenen l'objecte de garantir aquesta intervenció de la representació del personal en les actuacions sancionadores de l'empresa. Les anteriors consideracions porten a la conclusió de què, si bé és cert que l'accés a la informació sol·licitada en aquest procediment pot suposar una intrusió significativa a les dades de les persones afectades, amb un perjudici potencial per a la seva privacitat i per als seus interessos professionals, el fet que qui la demani sigui un delegat dels treballadors, que demana explícitament aquesta informació per a l'exercici de les seves funcions representatives i sindicals, significa també que ho fa en la presumpció legal de garantir la defensa dels drets i interessos de les persones afectades. A la vista de les anteriors consideracions, s'ha de concloure que en aquest procediment, mentre que el dret d'accés a la informació pública sol·licitada és emparat per l'LTAIPBG, reforçada per les previsions citades de la legislació sobre treball i representació col·lectiva, atesa la condició de representant sindical i dels treballadors de la persona reclamant, els drets de les terceres persones afectades no operen únicament contra l'accés sol·licitat, sinó també a favor seu, de manera que la posició jurídica objectiva de les terceres persones afectades es pot qualificar de neutre des del punt de vista de l'exercici del dret d'accés que les afecta, com posa de manifest el fet que cap d'elles hagi comparegut a l'audiència que se les ha donat en relació amb aquesta Reclamació. En conseqüència, és procedent resoldre estimant el dret d'accés de la persona reclamant a la informació sol·licitada.



Paraules clau: Organismes municipals. Representants sindicals. Representants dels treballadors. Expedients de disciplina laboral. Reclamació contra lliurament parcial. Dades personals. Ponderació. Obligació de sigil.

Ponent: Josep Mir Bagó.

Antecedents

1. El 31 de març de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 279/2021, presentada per un delegat dels treballadors contra l'Institut Municipal de Parcs i Jardins de Barcelona (IMPJB), 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 26 de gener de 2021 la persona reclamant invoca la seva condició de delegat del personal i demana a l'Ajuntament de Barcelona els expedients sancionadors dels últims cinc anys a l'IMPJB, tot indicant que necessita aquesta informació per a l'exercici de les seves funcions representatives.
3. L'1 de març de 2021 l'IMPJB comunica a la persona reclamant la relació anonimitzada dels expedients disciplinaris, amb indicació del tipus d'infracció i de la sanció imposada.
4. La Reclamació presentada el 31 de març de 2021 indica que el que ha rebut és una relació, no els expedients, que és el que ha demanat la persona reclamant.
5. L'1 d'abril de 2021 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, mentre duri la Reclamació.
6. L'1 d'abril de 2021 la GAIP comunica la Reclamació a l'IMPJB 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.
7. El 13 d'abril de 2021, després de constatar que a la sol·licitud hi concorre el límit de la protecció de dades personals, la GAIP demana informe a l'Autoritat Catalana de

Protecció de Dades (APDCAT) i informa tot seguit les parts de l'ampliació del termini per resoldre que comporta aquest fet, d'acord amb allò previst per l'article 42 LTAIPBG.

8. El 15 d'abril de 2021 la GAIP rep l'informe de l'IMPJ. Assenyala que per a facilitar la informació sol·licitada caldria una tasca complexa d'elaboració, perquè caldria donar audiència a les 26 persones afectades. Que també caldria una tasca d'anonimització que difícilment seria eficaç, perquè es podria deduir fàcilment la identitat de les persones afectades. I que com a representant sindical i membre del Comitè d'Empresa la persona reclamant ha tingut audiència a tots els expedients sancionadors per infraccions molt greus, de manera que ja ha pogut tenir accés a la informació sol·licitada.
9. El 7 de maig de 2021 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou el següent: "Des del punt de vista de la normativa de protecció de dades no resulta justificat l'accés de la persona reclamant, delegada sindical i membre del comitè d'empresa al contingut dels expedients disciplinaris tramitats en els darrers cinc anys. No obstant això, atesa la seva condició de membre del comitè d'empresa, el reclamant tindria dret a conèixer la informació relativa a la imposició de sancions a treballadors per la comissió d'infraccions molt greus (infracció comesa i sanció imposada, amb identificació de les persones afectades) i com a delegat sindical tindria dret també a accedir als expedients tramitats a afiliats del seu sindicat". Aquestes conclusions es fonamenten en les consideracions següents: "l'article 64.1 de l'ET (Estatut dels Treballadors) reconeix al comitè d'empresa el dret a ser informat i consultat per l'empresari sobre les qüestions que puguin afectar els treballadors, així com sobre la situació de l'empresa i l'evolució de l'ocupació en l'empresa, i en particular, als efectes que ens interessa en el present informe, es reconeix el dret a ser informat amb la periodicitat que procedeixi en cada cas respecte a les sancions imposades per faltes molt greus (art. 64.4.c ET). (...) A partir del que preveuen les disposicions plantejades, convé posar èmfasi en el fet que el dret d'informació reconegut a la normativa només es reconeix en el cas de les sancions imposades per la comissió d'infraccions molt greus, quedant exclosa la informació relativa a la imposició per la comissió de faltes lleus i greus, l'accés sobre les quals caldrà sotmetre'l a l'anàlisi des de la perspectiva de la normativa de transparència. Cal tenir en compte que la normativa que regula la funció pública de la Generalitat (aplicable al personal dels ens locals en virtut del que estableix l'article 300.1 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril), preveu també la comunicació dels representants dels treballadors de les infraccions lleus i greus (art. 118.1 de la refosa dels textos legals vigents en matèria de funció pública aprovada pel Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre). No obstant això, es tracta d'una previsió aplicable només al personal funcionari dels ens locals. Per altra banda, també és important tenir en compte que el dret d'informació dels treballadors



s'acompleix per part de l'empresari comunicant la imposició d'una sanció per la comissió d'una infracció molt greu per a què els representants dels treballadors puguin oferir assessorament als treballadors sancionats, però no inclouria un accés complet a l'expedient. En definitiva, l'ET habilitaria al reclamant, com a membre del comitè d'empresa, a accedir a la informació relativa a la imposició de sancions molt greus (incloent la identitat, infracció comesa i sanció imposada) però no a l'expedient disciplinari complet. Per altra banda, cal tenir en compte que, en la seva condició de delegat sindical, l'article 10.3 de la Llei Orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de Llibertat Sindical (d'ara endavant, LOLS) preveu el següent: (...) En termes similars es pronuncia l'article 57.B) del Conveni col·lectiu de treball de l'empresa Servei Municipal de Parcs i Jardins de Barcelona per als anys 2018-2022. D'acord amb el que preveu la normativa citada, la LOLS reconeix als delegats sindicals el dret a ser escoltats amb caràcter previ a l'adopció de mesures relatives a la imposició de sancions als seus afiliats, sigui en relació amb una falta lleu, greu o molt greu. Cal fer incís en què la normativa reconeix aquest dret únicament sobre els treballadors afiliats al sindicat al qual pertany el delegat sindical, per la qual cosa, quedarien exclosos d'aquest dret els casos dels treballadors no afiliats, accés el qual s'haurà d'analitzar d'acord amb la normativa de transparència -qüestió a la qual ens referirem a continuació-. (...) l'article 23 de l'LTC, per a determinades categories de dades, disposa el següent: *"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."* En principi no sembla que entre la informació que pugui constar en els expedients disciplinaris hagi d'haver-hi informació que pugui tenir cabuda en les categories de dades que enumera l'article 23 LTC. Cal tenir en compte que la informació associada en si mateixa a una infracció disciplinària comesa per un treballador sotmès al dret laboral, tot i ser una informació que pot considerar-se molt sensible, no es pot considerar inclosa dins la categoria de infraccions administratives a què es refereix l'article 23. No obstant això, no és possible descartar la possibilitat que en els expedients disciplinaris als quals es pretén accedir pugui constar-hi informació relativa a les categories de dades que recull l'article 23 de l'LTC. De ser així, l'accés a aquesta informació hauria de denegar-se. En la resta de casos, és a dir, quan a l'expedient disciplinari no constin categories de dades personals a les quals fa referència l'article 23 de l'LTC, caldrà tenir en compte l'article 24 de l'LTC, el qual preveu el següent: *"1. S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació*



directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits. 2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. (...) D'acord amb aquest article, l'anàlisi de la sol·licitud d'accés als expedients disciplinaris dels treballadors en els quals no es vegin afectades dades a les quals fa referència l'article 23 de l'LTC, ha de passar per una ponderació raonada prèvia entre l'interès públic en la divulgació i el dret de les persones afectades. En aquesta ponderació cal tenir en compte totes les circumstàncies que afectin cada cas concret amb l'objectiu de dilucidar sobre la prevalença entre el dret d'accés i els drets de les persones afectades, prenent de base els diferents elements que enumera el citat article. (...) En el cas que ens ocupa, el reclamant ha manifestat que la finalitat de la sol·licitud és "[...] poder realitzar la tasca de representació i defensa dels drets dels treballadors de l'Institut Municipal Parcs i Jardins de Barcelona". Com a primer element a tenir en compte, cal prendre en consideració que la normativa laboral ja regula els drets de representació col·lectiva i, en particular, el dret a participar en l'empresa a través dels òrgans de representació (delegats de personal o comitè d'empresa, segons cada cas) als quals se'ls garanteixen competències amb la finalitat de defensar els drets i interessos dels treballadors. Alhora, la normativa sindical, també confereix una protecció especial als treballadors que estiguin afiliats a un sindicat a través de la informació que es lliura als delegats sindicals. Per altra banda, des del punt de vista de la normativa de transparència, convé tenir en compte que la finalitat que persegueix és "establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública" (article 1.2 LTC), o en altres termes, establir la possibilitat d'oferir eines a la ciutadania per al control de l'actuació dels poders públics. Aquesta finalitat, de control de l'actuació de l'IMPJB, es pot dur a terme a través del coneixement de l'existència o no de sancions disciplinàries, els tipus de sancions, i els tipus de fets o àmbits en què s'han produït, sense necessitat d'identificar o fer identificables les persones afectades. Cal tenir en compte que tot i que no es tracti de categories especials de dades, el fet que una persona s'hagi vist afectada per una sanció disciplinària laboral, pot tenir unes conseqüències clarament perjudicials per a les persones afectades (equivalents a les que podria tenir la divulgació de la comissió d'una infracció disciplinària administrativa a



la qual seria d'aplicació el règim de l'article 23 LTC). L'accés als expedients disciplinaris podria afectar de forma altament intrusiva a la vida privada dels treballadors sancionats, ja sigui perquè podria comportar donar a conèixer aspectes de la seva intimitat que els pot afectar professionalment. Fins i tot, encara que a priori sembla poc probable, no es pot descartar que a la documentació que consti en els dits expedients també pugui haver-hi informació personal que afecti tercers, per exemple si consta la denúncia d'una persona o company de feina on s'informa de la incorrecció del treballador. A partir del que s'ha exposat, es pot concloure que en el cas que es tracti d'informació sobre expedients tramitats a afiliats del sindicat que representa com a delegat sindical, tot i que com hem vist les previsions de l'article 10.3 LOLS només justificaven el seu accés durant la tramitació del procediment i sempre que els subjectes afectats fossin afiliats del sindicat, la ponderació dels elements concurrents, en especial el fet que l'afectació per a la persona afectada no seria més rellevant que la que ja es deriva de la mateixa LOLS (atès que com a delegat sindical ja hauria pogut tenir accés a aquesta informació durant la tramitació dels expedients), ha de portar a atorgar l'accés respecte dels expedients tramitats a afiliats del seu sindicat. Fora dels casos que afectin afiliats del sindicat, cal concloure que en el cas que ens ocupa prevaldria el dret a la protecció de dades de les persones afectades en els expedients sancionadors sobre el dret d'accés exercit pel reclamant. En conseqüència, a priori s'hauria de denegar l'accés als expedients disciplinaris, sens perjudici del que ja s'ha exposat respecte la possibilitat de comunicar als membres del comitè d'empresa les sancions imposades per infraccions molt greus. No obstant això, cal tenir present les previsions de l'article 25 de l'LTC i l'article 68.2 i 70.5 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (d'ara endavant, RLTC), els quals preveuen la possibilitat de donar accés parcial, quan la concurrència d'un límit ho justifiqui i que *“En els casos en els quals, en aplicació de la ponderació raonada de l'article 24.2 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, es denegui l'accés a la informació pública que conté dades personals, les administracions públiques, en aplicació dels principis de proporcionalitat i d'accés parcial, han de donar accés a la resta d'informació, prèvia anonimització o pseudonimització d'aquestes dades, quan sigui possible.”* A tal efecte, l'article 70.6 de l'RLTC disposa que, pel que fa a aquesta norma, l'anonimització equivaldrà a *“l'eliminació de les dades personals de les persones físiques afectades que consten en la informació i qualsevol altra informació que pugui permetre identificar-les directament o indirectament sense esforços desproporcionats, sense perjudici de poder mantenir, si escau, les dades merament i identificatives dels càrrecs o personal al servei de les administracions públiques que dicten o intervenen en l'acte administratiu”*. I per pseudonimització *“el tractament de dades personals de manera que no es puguin atribuir a una persona*

interessada sense utilitzar informació addicional, sempre que aquesta informació consti per separat i estigui subjecta a mesures tècniques i organitzatives destinades a garantir que les dades personals no s'atribueixen a una persona física identificada o identificable. D'acord amb aquests articles, i considerant que a través de la ponderació raonada que exigeix l'article 24.2 de l'LTC cal denegar l'accés pretès, l'IMPJB ha de verificar si malgrat això és possible atorgar l'accés als expedients disciplinaris reclamats prèvia anonimització o pseudonimització, des del punt de vista que no existeixi un risc raonable d'identificació dels treballadors sancionats sense esforços desproporcionats. (...) Així doncs, procediria l'anonimització. I en el cas que hi hagi risc de reidentificació, caldria agregar la informació, de manera que aquesta possibilitat desaparegui. (...) És a dir, caldria lliurar la informació amb un nivell de generalització que no permeti la identificació. Com a responsable del tractament, l'IMPJB ha d'avaluar el risc i la possibilitat de reidentificació a posteriori dels treballadors en relació amb el nivell d'agregació necessari a aplicar, de forma que la informació tramesa assoleixi la generalització necessària per evitar el risc, encara que sigui remot, de reidentificació, com ara, per exemple, agrupar totes les sancions sense distribuir-les per anys en què es van imposar, o sense distribuir-les per categories laborals, si això pot permetre la identificació”.

10. El 10 de maig de 2021 la GAIP comunica a les parts l'informe de l'APDCAT, per al seu coneixement.
11. El 17 de maig de 2021 la GAIP demana a l'IMPJ les dades de les persones afectades per la sol·licitud, per tal de donar-les audiència.
12. El 2 de juny de 2021 l'IMPJ contesta la sol·licitud anterior indicant que s'havien demanat les dades per fer el trasllat de tres persones quan en realitat són 26.
13. El 3 de juny de 2021 la GAIP, després de constatar la incoherència de la seva petició de dades per al trasllat, requereix a l'IMPJ les dades de contacte per fer el trasllat de la Reclamació a les 26 persones afectades per ella.
14. El 7 de juny de 2021 la GAIP rep les dades de contacte de les terceres persones afectades per la Reclamació.
15. El 10 de juny de 2021 la GAIP notifica a la persona reclamant la intenció de fer constar la seva identitat en el trasllat a les terceres persones afectades i li indica, de conformitat amb l'article 62.4 del Decret 8/2021, de transparència i accés a la informació pública, que si en el termini de cinc dies no s'hi oposa la GAIP iniciarà la consulta en els termes indicats. La persona reclamant rep la notificació el 14 de juny de 2021.



16. Entre el 30 de juny i el 8 de juliol de 2021 la Reclamació és notificada a les terceres persones afectades, a les quals s'atorga un termini de 10 dies per formular al·legacions. La GAIP informa a les parts de la suspensió del termini per a resoldre que comporta aquest fet. No consta la recepció de cap al·legació.

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

La informació sol·licitada en aquest procediment és la relativa "als expedients sancionadors dels últims cinc anys a l'IMPJB", concretament l'accés al contingut dels expedients en qüestió. I qui la demana és un delegat sindical, membre del Comitè d'Empresa. Es tracta d'informació que, en aplicació de l'article 2.b LTAIPBG, s'ha de qualificar de pública, perquè l'IMPJB és un organisme públic i perquè els expedients sol·licitats han d'haver estat oberts i instruïts per l'Administració (en aquest cas, l'IMPJB), que amb tota probabilitat els deu tenir en el seu poder. En conseqüència i en aplicació dels articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona té dret a accedir-hi, llevat que concorrin límits al dret d'accés a la informació pública que determinin la seva denegació. En cas que concorrin límits legals, la condició de representant del personal que té la persona reclamant és una dada que, sens dubte, reforça el seu dret d'accés, especialment tenint en compte que la normativa sindical i de representació laboral li garanteix l'accés a determinada informació econòmica i laboral de l'entitat respectiva, com es veurà més endavant. Com es veurà tot seguit, en aquest procediment hi concorre el límit de la protecció de les dades personals.

Tot i que l'objecte de la sol·licitud són expedients sancionadors, no els és aplicable, amb caràcter general, la protecció de l'article 23 LTAIPBG, que qualifica de dades personals especialment protegides, que en conseqüència no poden ser divulgades, les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, perquè no estem davant d'infraccions administratives, i menys encara penals, sinó d'infraccions en l'àmbit de les relacions de treball, que es regeixen per la normativa laboral



(articles 58 i següents de l'Estatut dels Treballadors), i no per la legislació de procediment administratiu. Nogensmenys, si els expedients sol·licitats tinguessin altra informació protegida especialment per l'article 23 LTAIPBG (dades personals relatives a la ideologia, la afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual), cosa que, si bé sembla improbable, no es pot descartar, aquesta informació no podria ser lliurada a la persona reclamant, perquè aquest precepte prohibeix la seva divulgació.

Per tant, amb caràcter general, la protecció de les dades personals afectades per la sol·licitud (les de les persones sancionades) es regeix pel 24.2 LTAIPBG, segons el qual "es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents: a) El temps transcorregut. b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin. c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat. d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones".

Prèviament a la ponderació requerida per l'article 24 LTAIPBG, s'ha de tenir en compte que la legislació sindical garanteix específicament el dret de les representacions sindicals i de les laborals, i la persona reclamant reuneix ambdues condicions, a informacions determinades en matèria de disciplina laboral. Per una banda, l'article 64.4.c de l'Estatut dels Treballadors garanteix el dret dels comitès d'empresa (dret extensible també als delegats dels treballadors) a ser informats per totes les sancions imposades per infraccions molt greus. Per l'altra, l'article 10.3 de la Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de llibertat sindical (LOLS) reconeix el dret dels delegats sindicals a ser escoltats prèviament a la imposició de tota mena de sancions disciplinàries a les persones afiliades al seu sindicat. Aquests preceptes garanteixen, no l'accés, sinó quelcom més intens, com és l'obligació de l'empresa (en aquest cas, l'IMPJB) de facilitar d'ofici la informació prevista en cada cas sobre sancions laborals a representants dels treballadors o del sindicat. I és en base a aquesta normativa que l'informe de l'APDCAT conclou que, "atesa la seva condició de membre del comitè d'empresa, el reclamant tindria dret a conèixer la informació relativa a la imposició de sancions a treballadors per la comissió d'infraccions molt greus (infracció comesa i sanció imposada, amb identificació de les persones afectades) i com a delegat sindical tindria dret també a accedir als expedients tramitats a afiliats del seu sindicat". Cal insistir que l'accés a aquesta informació obeeix no tant al dret i la ponderació emparats en l'article 24.2 LTAIPBG, com en les previsions específiques citades de la legislació laboral i sindical.

Al marge de l'anterior, el dret d'accés de la persona reclamant a la resta d'informació relativa als expedients disciplinaris s'ha de valorar sobre la base de l'article 24.2 LTAIPBG, segons el qual "es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic



en la divulgació i els drets de les persones afectades". Aquest precepte autoritza, doncs, la divulgació de les dades personals no especialment protegides, en funció únicament de la ponderació dels interessos en joc.

Juga a favor de la protecció dels drets de les terceres persones afectades i, per tant, de la denegació de l'accés sol·licitat, el fet que el contingut d'un expedient de disciplina laboral pot ser molt intrusiu per als treballadors sancionats, tant perquè probablement contindrà dades o referències relatives a eventuais incompliments professionals o laborals, com perquè, a més, pot contenir també referències a la seva personalitat i fins i tot a la seva intimitat o vida privada, dades totes elles que si són divulgades poden afectar els treballadors concernits tant professionalment, com personalment. Aquestes consideracions porten a l'informe de l'APDCAT aportat a aquest procediment a afirmar que "el fet que una persona s'hagi vist afectada per una sanció disciplinària laboral pot tenir unes conseqüències clarament perjudicials per a les persones afectades (equivalents a les que podria tenir la divulgació de la comissió d'una infracció disciplinària administrativa a la qual seria d'aplicació el règim de l'article 23 LTC)". Nogensmenys, cal tenir cura en l'aplicació d'aquesta equivalència. En part, perquè l'article 20.2 LTAIPBG estableix que "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". I en part perquè si hom recorre a l'equivalència del límit de l'article 23 LTAIPBG, que impedeix divulgar informació relativa d'infraccions disciplinàries de funcionaris públics, amb més raó encara (perquè no està impedida per l'article 20.2 LTAIPBG que s'acaba de citar) s'hauria d'aplicar l'equivalència de l'article 118.1 del Decret legislatiu 1/1997, de refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, que obliga a donar compte dels expedients disciplinaris (als funcionaris públics, perquè aquesta disposició no és aplicable al personal laboral) als òrgans de representació col·lectiva. El fet que la legislació de funció pública consideri pertinent que els òrgans de representació col·lectiva siguin informats de tota mena d'expedients disciplinaris a funcionaris deu ser com a mínim indicatiu de l'interès públic en què la representació del personal pugui fer seguiment i controlar l'actuació sancionadora de l'empresa.

I és que cal tenir en compte que l'accés de representants del personal (el reclamant és delegat dels treballadors de l'IMPJB) a expedients laborals de l'empresa, a més de poder ser considerat una intrusió en les dades personals afectades, també és, sens dubte, i segurament pel damunt de tot, una garantia per a la protecció dels drets laborals de les persones afectades, i d'aquí les previsions dels articles 64.4.c de l'Estatut dels Treballadors (que estableix aquesta garantia només en relació amb les infraccions molt greus, limitació comprensible si hom té en compte que aquesta garantia és aplicable a totes les empreses,



públiques i privades) i 118.1 del Decret legislatiu 1/1997, transcrits més amunt, que precisament tenen l'objecte de garantir aquesta intervenció de la representació del personal en les actuacions sancionadores de l'empresa; la redacció sencera d'aquest darrer precepte confirma clarament aquesta interpretació: "El procediment per a determinar la responsabilitat disciplinària i la imposició de sancions, si escauen, s'ha d'establir per reglament, el qual ha de garantir els principis de legalitat, contradicció, audiència, presumpció d'innocència i proporcionalitat i que es doni compte dels expedients disciplinaris als òrgans de representació col·lectiva". El requisit de donar compte dels expedients disciplinaris als òrgans de representació col·lectiva té la indiscutible naturalesa jurídica i finalitat de fornir de garanties de defensa als treballadors que són objecte de qualsevol expedient disciplinari per part de la seva empresa, com la resta de garanties incloses en aquest mateix precepte.

Les anteriors consideracions porten a la conclusió de què, si bé és cert que l'accés a la informació sol·licitada en aquest procediment pot suposar una intrusió significativa a les dades de les persones afectades, amb un perjudici potencial per a la seva privacitat i per als seus interessos professionals, el fet que qui la demani sigui un delegat dels treballadors, que demana explícitament aquesta informació per a l'exercici de les seves funcions representatives i sindicals, significa també que ho fa en la presumpció legal de garantir la defensa dels drets i interessos de les persones afectades.

Com ja s'ha dit, la persona reclamant és delegat dels treballadors i delegat sindical i ha indicat que necessita la informació sol·licitada per a l'exercici de les seves funcions representatives, condició personal i finalitat de l'accés que contribueixen a reforçar el dret d'accés a la informació pública garantit per l'LTAIPBG.

També cal destacar el fet que els articles 62.2 i 65 de l'Estatut dels Treballadors estableixen el deure de sigil dels delegats de personal i dels membres del comitè d'empresa respecte de la informació que obtenen en l'exercici de les seves funcions, deure que es manté legalment fins i tot després que cessi la seva funció representativa. En la mesura que la valoració de la condició de representant sindical i dels treballadors que té la persona reclamant és molt rellevant per declarar el seu dret d'accés, escau recordar-li precisament el seu deure de sigil, que li impedeix divulgar una informació a la que no tindria accés sense tenir en compte la seva funció representativa. Per tant, el lliurament a la persona reclamant de la informació sol·licitada té efectes extremadament limitats, únicament a la persona reclamant, que per disposició legal no la pot difondre.

Es dona la circumstància, a més, de què la Reclamació ha estat traslladada a les persones afectades i cap d'elles ha manifestat la seva oposició a l'accés sol·licitat.



A la vista de les anteriors consideracions, s'ha de concloure que en aquest procediment, mentre que el dret d'accés a la informació pública sol·licitada és emparat per l'LTAIPBG, reforçada per les previsions citades de la legislació sobre treball i representació col·lectiva, atesa la condició de representant sindical i dels treballadors de la persona reclamant, els drets de les terceres persones afectades no operen únicament contra l'accés sol·licitat, sinó també a favor seu, de manera que la posició jurídica objectiva de les terceres persones afectades es pot qualificar de neutre des del punt de vista de l'exercici del dret d'accés que les afecta, com posa de manifest el fet que cap d'elles hagi comparegut a l'audiència que se les ha donat en relació amb aquesta Reclamació. En conseqüència, és procedent resoldre estimant el dret d'accés de la persona reclamant a la informació sol·licitada.

Certament, aquesta conclusió es separa parcialment de les de l'informe aportat per l'APDCAT a aquest procediment. Tot i que aquest informe no és vinculat, la GAIP sol considerar necessari justificar-ne les eventuals –i excepcionals- discrepàncies. En aquest cas, si bé la GAIP comparteix –i en part reproduïx- les consideracions de l'informe de l'Autoritat de protecció de dades, arriba a conclusions parcialment divergents perquè té en compte un factor que té poca relació amb la protecció de dades personals, com és el fet que, des del punt de vista dels drets i interessos de les terceres persones afectades, l'accés sol·licitat no només afecta negativament la seva privacitat i, eventualment, els seus interessos professionals, sinó també les afecta positivament en la protecció dels seus interessos laborals.

Una última consideració: tal com posa de manifest l'informe de l'APDCAT, encara que a priori sembla poc probable, no es pot descartar que a la documentació que consti en els expedients sol·licitats també pugui haver-hi informació personal que afecti tercers, per exemple si consta la denúncia d'una persona o company de feina on s'informa de la incorrecció del treballador. En principi, les eventuals dades de terceres persones afectades diferents de les sancionades i de les que imposen la sanció que poden constar als expedients no sembla que siguin rellevants per a l'accés sol·licitat, motiu pel qual és procedent dissociar de la informació que es faciliti a la persona reclamant les dades que identifiquin o permetin identificar les terceres persones que puguin constar-hi que no són ni la sancionada, ni el personal o els responsables de l'Institut que participen en la imposició de la sanció (les dades dels quals són accessibles en aplicació de l'article 24.1 LTAIPBG, en tant que dades merament identificatives relacionades amb el funcionament i l'organització de l'Administració).

3. 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.

4. 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 23 de juliol de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 279/2021 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada dels expedients sancionadors dels últims cinc anys a l'IMPJB, sens perjudici de la necessitat de suprimir prèviament les dades especialment protegides per l'article 23 LTAIPBG que puguin contenir, i de dissociar prèviament d'ells les dades que identifiquin o permetin identificar les terceres persones afectades diferents a les sancionades o a les dels responsables o del personal de l'IMPJB que participen en la imposició de les sancions, que hi puguin constar.
2. Requerir a l'IMPJB que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies.



3. Requerir a l'IMPJB 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.
4. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 279/2021 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.