

Resolució 714/2021, de 30 de juliol

Número d'expedient de la reclamació: 456/2021

Administració reclamada: Direcció General de la Inspecció de Treball

Informació reclamada: L'expedient d'inspecció de treball incoat per la denúncia de persona reclamant.

Sentit de la resolució: Estimació

Resum: Si bé la petició d'accés i vista de l'expedient es formula invocant la condició de denunciant i sense cap fonamentació jurídica, el què pot haver portat a la DGIT a avaluar-la d'acord amb la seva pròpia norma sectorial i a desestimar-la per la manca de condició de persona interessada de la reclamant, cal valorar si pot trobar empara en el dret d'accés a la informació pública reconegut a l'LTAIPBG. D'entrada, és clar que es tracta d'informació pública, d'acord amb l'article 2.b LTAIPBG, ja que és informació en poder de la Inspecció de Treball en exercici de les seves funcions, i considerant que la Inspecció de Treball és un organisme públic sotmès a l'LTAIPBG, cal concloure que el dret d'accés reconegut a l'article 18 LTAIPBG s'hi projecta. En segon lloc, cal descartar que la manca d'invocació expressa de la llei de transparència pugui excloure la seva aplicació al cas, ja que l'article 18.2 LTAIPBG és clar en afirmar que l'exercici del dret d'accés no requereix la invocació de cap norma, i s'ha presentat vàlidament, amb acompliment dels requisits establerts als articles 26 i 27 LTAIPBG. D'acord amb això, la petició formulada per la persona reclamant a la DGIT és admissible com a sol·licitud d'informació pública. Quant al règim jurídic amb base al qual correspon dirimir si la petició d'accés ha de ser estimada o no, la DGIT es limita a invocar com a fonament jurídic del seu informe la disposició addicional primera LTAIPBG. El primer apartat, que remet a la legislació de règim jurídic i procediment administratiu, no resulta aplicable al cas, perquè fa referència a supòsits d'accés de persones interessades en procediments encara en tràmit, i en aquest cas, el procediment ja és clos, i la persona denunciant no té la condició jurídica de persona interessada en la fase d'investigació, tal i com remarca la DGIT. Quant al segon apartat, seria d'aplicació quan existeixi un règim especial d'accés propi o específic, per raó de la matèria o del subjecte. Però el cert és que no existeix un règim jurídic especial d'accés als expedients de la Inspecció de Treball, perquè les soles previsions de la LOSITSS que s'esmenten per fonamentar-ho (deure de sigil i condició jurídica de persona interessada) no tenen una substantivitat suficient per considerar-se autèntiques regulacions del règim d'accés. La jurisprudència del Tribunal Suprem és clara en exigir que perquè operi la disposició addicional primera.2 LTAIPBG, cal una regulació autònoma i completa dels subjectes legitimats, el contingut del dret i els límits, no essent suficient la previsió de confidencialitat de determinada informació que es contingui a lleis sectorials per desplaçar l'aplicació de l'LTAIPBG (Sentència del Tribunal Suprem núm. 1565/2020, recurs de cassació núm. 4614/2019, FJ4t). D'acord amb això, l'LTAIPBG és plenament aplicable a la sol·licitud d'informació pública objecte de reclamació. El cert és, tanmateix, que en el marc d'aquest procediment, l'objecció formalitzada per la DGIT a l'accés reclamat està relacionada amb la protecció de dades personals, i per això, la GAIP ha demanat a l'APDCAT que emeti l'informe preceptiu previst a l'article 42.8 LTAIPBG. Aquest informe, àmpliament reproduït als antecedents d'aquesta Resolució, conclou que, contra el què objecta la DGIT, no es pot limitar l'accés de la reclamant a les dades pròpies, encara que siguin sensibles per fer referència a la seva salut, ni tampoc a les dades personals que es continguin en els informes d'avaluació de riscos psicosocials de terceres persones, atès que constitueixen la font de dades referides a la pròpia reclamant i considerant que puguin resultar necessàries per al seu dret de defensa. Val a dir que la persona reclamant ja ha tingut accés a aquests informes, en el marc d'un procediment anterior, segons afirma ella mateixa i consta a aquesta Comissió, motiu pel qual s'ha considerat innecessari donar trasllat a les terceres persones afectades. Quant a les dades del personal públic de la IT que constin a les actuacions, comunicacions o informes, s'han de mantenir les que els identifiquin amb nom o càrrec, eliminat la resta de dades personals (les dades de contacte, la signatura manual o les



metadades de la signatura electrònica), per ser redundants o innecessàries, d'acord amb el que disposa l'article 70.2 del Decret 8/2021, del 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública.

Paraules clau: Generalitat. Inspecció de Treball. Persona interessada. Expedient. Salut laboral. Riscos psicosocials. Reclamació contra desestimació. Règim especial d'accés. Dades personals. Dades pròpies.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 20 de maig de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 285/2021, presentada contra Direcció General de la Inspecció de Treball (DGIT) 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 14 d'abril de 2021 la persona reclamant sol·licita a la DGIT: "En relació a Expedient núm. XXX, sol·licito Accés a l'Expedient, així com còpia de la Documentació presentada per l'empresa, requeriments efectuats a aquesta i les diferents Actes d'Inspecció que hi hagi, per tenir Informació de la documentació aportada abans i després dels requeriments efectuats."
3. El 20 d'abril de 2021 la DGIT respon a la sol·licitud de la persona reclamant informant que "el denunciador no té dret a la vista de l'expedient ni a l'accés a la documentació demanada pels motius següents: 1. Només el subjecte o subjectes responsables que formulin al·legacions davant l'acta, tenen dret a la vista dels documents que consten a l'expedient, d'acord amb l'article 17.4 del Reial decret 928/1998, de 14 de maig, pel qual s'aprova el reglament general sobre procediments per a la imposició de sancions per infraccions d'Ordre Social. En el cas que ens ocupa, l'expedient s'ha finalitzat sense estendre acta d'infracció en no haver-se constatat incompliment o infracció de les normes d'ordre social en la matèria objecte d'actuació, per la qual cosa no s'ha incoat un procediment sancionador. 2. Tampoc no li podem lliurar la documentació que sol·licita, atès que d'acord amb el que disposa l'article 20.4 de la Llei 23/2015, de 21 de juliol, ordenadora del Sistema d'Inspecció de Treball i Seguretat Social el denunciador no pot al·legar la condició jurídica d'interessat, ja que l'actuació de la Inspecció de Treball és una actuació prèvia al procediment sancionador, i correspon a una fase d'investigació, a més d'una acció pública, per la qual cosa aquest organisme actua sempre d'ofici, de conformitat amb l'establert a l'article 20.3 de la Llei 23/2015. I per tant, per les parts és un deure de col·laboració aportar la documentació que li sigui sol·licitada per la Inspecció de Treball. 3. D'acord amb l'esmentat article 20.4, el denunciador només té dret a ser informat dels fets constatats i de les mesures adoptades en l'actuació inspectora, i per això i a fi de complir aquesta obligació, la inspectora de treball va emetre un informe, al que en data 26/2/2021 va tenir accés a través de la plataforma de notificacions de la Generalitat de Catalunya.



També us informo que en el cas de que interposeu una demanda davant qualsevol òrgan judicial, aquest podrà requerir a aquesta Inspecció Territorial de Treball quants documents consideri necessaris per al seu procediment, que li seran lliurats en virtut del deure de col·laboració amb l'Administració de Justícia, de conformitat amb l'article 39.1 del Reial decret 138/2000, de 4 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament d'Organització i Funcionament de la Inspecció de Treball i Seguretat Social."

4. La Reclamació presentada el 20 de maig de 2021 fa constar que: "Vaig presentar Denúncia a Inspecció de Treball per temes laborals. Durant la Investigació, es van detectar Incompliments, així com efectuat requeriments. Estic interessada en accedir a l'expedient complet relacionat amb la Investigació. A pesar d'haver-se desestimat l'accés, la informació pública és la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder a conseqüència de la seva activitat (art. 2b Llei 19/2014). Així mateix, es deixa constància que la Investigació ha finalitzat i té de base principal la Investigació de Danys a la Salut de la Sra. XXX, la qual va interposar la denúncia.."
5. El 21 de maig de 2021 la GAIP comunica a la persona reclamant que ha tingut entrada la seva reclamació i que s'admet provisionalment a tràmit, identifica la persona responsable de la seva tramitació, li indica els propers tràmits que se seguiran i les dades de contacte electrònic, per si vol fer-ne el seguiment.
6. El 21 de maig de 2021 la GAIP comunica la Reclamació a la DGIT 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, que identifiqui les terceres persones que resultin afectades per l'accés que es reclama, si n'hi ha i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
7. El 3 de juny de 2021 la GAIP rep una petició de la DGIT d'ampliació de termini per fer arribar l'informe i l'expedient, atès la gran quantitat i delicada documentació a revisar.
8. El 4 de juny de 2021 la GAIP comunica a la DGIT l'atorgament de l'ampliació del termini per lliurar l'informe i expedient del qual deriva la sol·licitud d'accés objecte de la reclamació en 7 dies més.
9. El 7 de juny de 2021 la GAIP rep un correu electrònic de la persona reclamant en el que formula les següents al·legacions: "Com a al·legacions dins el termini esmentat, se sol·licita es faci arribar els antecedents i l'informe sol·licitat, i a la vista d'aquest poder formular les al·legacions pertinents. Semblant així que podrà efectuar-se millor les al·legacions al respecte. No obstant, es fa constar que a pesar de que es van detectar incompliments, altres es van desestimar, motiu pel qual interessa tenir accés a l'expedient complet, així com la documentació presentada per l'empresa, els requeriments efectuats a aquesta i les diferents Actes d'Inspecció que hi hagi. Sent que tot l'esmentat és informació pública en aplicació de l'article 2b de la Llei 19/2014".



10. El 9 de juny de 2021 la GAIP respon al correu indicat en l'antecedent anterior que: "En relació amb la Reclamació 456/2021 i en resposta al vostre correu electrònic, us informem que aquest termini de 10 dies atorgat mitjançant el tràmit d'admissió provisional és per si considereu convenient aportar més documentació de la ja aportada en el formulari de reclamació. Tanmateix, com a part interessada en el procediment podeu formular al·legacions durant tot el procés de reclamació. D'altra banda, us informem que la Comissió ha ampliat en set dies més el termini atorgat a la Direcció General de la Inspecció de Treball de Catalunya (DGITC) per remetre l'informe i expedient, que va sol·licitar en data 3 de juny de 2021. Una vegada la DGITC ens faci arribar la documentació requerida si la Comissió considera convenient conèixer la vostra posició al respecte, us en donarà trasllat mitjançant notificació electrònica."
11. El 14 de juny de 2021 la persona reclamant, mitjançant correu electrònic, aporta documentació addicional al procediment, en concret la denúncia que va formular i uns correus amb la inspectora en els que es van fer aclariments.
12. El 15 de juny de 2021 la GAIP trasllada la informació addicional rebuda a la DGIT per tal que la pugui tenir en compte a l'hora d'elaborar l'informe.
13. El 17 de juny de 2021 la GAIP rep l'informe jurídic de la DGIT que exposa els antecedents de la reclamació: dues denúncies consecutives de la persona reclamant a la DGIT sol·licitant actuacions en matèria de prevenció de riscos laborals, accident de treball i recàrrec de prestacions, que van ser inadmeses quant al pronunciament sobre situacions de conflicte o assetjament atès que la Inspecció de Treball no té competències per pronunciar- s'hi en relació amb personal estatutari o funcionari, com és el cas de la persona reclamant, però que tanmateix van permetre comprovar incompliments en matèria de prevenció i riscos laborals que havien motivat els requeriments de subsanació corresponents. Closa la investigació, la persona reclamant va demanar vista i còpia de l'expedient, que la Inspecció Territorial de Treball va denegar a l'empara de l'article 20.4 de la Llei 23/2015, de 21 de juliol, Ordenadora del Sistema d'Inspecció de Treball i Seguretat Social (LOSITSS). Cita, com a fonaments de dret del seu posicionament jurídic en relació amb l'accés reclamat, la Disposició addicional primera LTAIPBG, que regula el sistema de fonts en cas de regulacions especials del dret d'accés a la informació pública; els articles 10 (deure de sigil), 20 (el denunciador no té la condició de persona interessada en la fase d'investigació) i 22 LOSITSS (mesures derivades de l'activitat inspectora) i la Disposició addicional segona de la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals LOPDGDD), que determina que en els procediments d'accés a informació pública, l'accés a les dades personals s'haurà de regir per la normativa de transparència i la de protecció de dades personals. I conclou que "la reclamant ha d'accedir a les actuacions inspectores en els termes que s'exposen en l'índex que s'adjunta". Aquest índex, que relaciona amb un títol descriptiu el contingut de l'expedient reclamat, conté un apartat amb el subtítol "Documentació en relació a la qual cal limitar l'accés" on hi inclou els comunicats de



baixes i altes laborals i els informes de salut de la reclamant, considerant que “En tractar-se de dades especialment sensibles – malgrat són referides a la reclamant – entenem que per prudència i règim de ponderació cal preservar.”. També s’objecta a l’accés als informes de prevenció de riscos laborals, a la Resolució de l’Ajuntament i al recurs d’alçada, amb l’argument que “Contenen nombroses dades personals. Aplicant el règim de ponderació casuística entenem que cal limitar l’accés”. S’acompanya també la documentació que consta a les actuacions inspectores per a la seva ponderació, que queda sota el deure de reserva de la Comissió, d’acord amb l’article 33.6 RGAIP.

14. El 2 juliol de 2021 la GAIP rep un correu electrònic de la persona reclamant en el que sol·licita accés a l’informe que hauria trames la DGIT.
15. El 5 de juliol de 2021 la GAIP remet l’informe de la DGIT a la persona reclamant, per al seu coneixement.
16. El 5 de juliol de 2021 la GAIP remet la reclamació i l’expedient a l’Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT), i li sol·licita l’informe previst a l’article 42.8 LTAIPBG, Seguidament, notifica a les parts l’ampliació del termini per resoldre que se’n deriva.
17. El 8 de juliol de 2021 la GAIP rep un correu electrònic de la persona reclamant demanant que se li traslladi també l’índex de documentació al què fa referència l’informe de la DGIT.
18. El 12 de juliol de 2021 la GAIP trasllada l’índex facilitat per la DGIT a la persona reclamant.
19. El 19 de juliol de 2021 la GAIP rep un correu electrònic de la persona reclamant en el què es posiciona en relació amb l’informe i l’índex de documentació aportat per la DGIT al procediment, en aquests termes:
 - Apartat 1 i 2, lletres a i b. Com que diuen que no hi ha objecció, cap problema. Tinc dret d’accés.
 - Del Procediment de risc psicosocial, ja vaig rebre resolució de l’APDCAT i l’Ajuntament va emetre un Ofici conforme tenia dret d’accés. *Adjunto document.
 - El pressupost no és rellevant, però entenc que és un document públic. + adjunto document avaluació riscos.
 - Comunicats baixa/alta + Fitxa Investigació accident + Resultat examen de salut + Informe sanitari qualificació. *Malgrat no volen facilitar-ho, reconeixen són dades referides a mi. Per tant, tinc dret d’accés.
 - Els anomenats “Varis” no sé el que són, però no fan cap esment específic, de cap obstacle particular. Per tant, tinc dret d’accés.

Vaig fer sol·licitud a l’Ajuntament i recentment m’han donat còpia del requeriment rebut d’Inspecció (donat que comprèn mesures que afecten a la meva persona). Per tant, també tinc dret d’accés. Amb el que entenc que no hi ha cap obstacle per accedir a la informació sol·licitada.



I amb els documents que aporto, entenc que es facilita molt la tasca. Fins i tot és possible que ja tingui tota la documentació, però precisament es vol veure el conjunt d'aquesta, donat que hi ha aspectes que figuren com a constatats, que no quadren perquè no són certs, per veure si hi ha quelcom diferent i es destaca: "Cal tenir en compte que la finalitat de la llei de transparència 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". (art. 1.2 LTC) el que avala que ara tingui dret d'accés també en aquest.

Així mateix, l'APDCAT informa que el dret d'accés també està avalat pel dret de rectificació (art. 16 RGPD) per si hi ha alguna informació errònia de dades meves, poder-la corregir. I donat que consten com a acreditats aspectes que no són veraçs, en tractar-se de quelcom que m'afecta directament, tinc un interès legítim."

20. El 23 de juliol de 2021 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que remarca el següent: "... El dret de la persona física titular de les dades que són objecte de tractament, en aquest cas, la persona reclamant, a sol·licitar i obtenir del responsable del tractament una còpia de les seves dades personals sotmeses a tractament, no queda limitat ni condicionat en funció de la tipologia o categories de les dades personals a les que el titular sol·licita accedir.

Cal tenir en compte que aquest dret d'accés no és absolut, i podria veure's limitat d'acord amb les previsions de l'article 23 RGPD, però per la informació de què es disposa, no sembla que en el cas que ens ocupa concorri alguna d'aquestes limitacions.

Per tant, d'acord amb la normativa de protecció de dades pel que fa a les dades de salut de la reclamant, inclosos els comunicats de baixa aportats per l'Ajuntament (exemplar per l'empresa), les fitxes d'investigació d'accident i el resultat de l'examen de salut (doc 5 , 7 i 19) i a les altes i baixes es reconeix el dret d'accés. Aquest serà un element decisiu en al ponderació que, com veurem, s'ha de fer d'acord amb l'article 24 LTC. (...)

V. Pel que fa a les dades de la pròpia persona reclamant, com ja s'ha exposat, escau tenir en compte als efectes de la ponderació que l'article 15 de l'RGPD reconeix el dret d'accés de la persona interessada (persona física titular de les dades que siguin objecte del tractament) a la seva pròpia informació. Això fa que respecte la pròpia informació del reclamant que consti a l'expedient, la ponderació s'hagi de decantar necessàriament a favor de l'accés.

Això inclou la possibilitat d'accedir a tots els informes, valoracions i resolucions incorporats a l'expedient així com als correus electrònics en els quals la persona reclamant sigui la destinatària (o l'emissora), entre els quals hi hauria els correus aportats a l'expedient per la cap de secció d'urbanisme en els quals la destinatària o emissora és la reclamant.



El dret d'accés a les pròpies dades, com s'ha exposat, inclou també el dret a obtenir qualsevol informació sobre l'origen de les dades (article 15.g) RGPD). La qual cosa, permetria a la reclamant accedir no només a la informació directa sobre la seva persona que pugui constar en l'expedient, sinó també a la identitat de les persones que han facilitat aquesta informació en el procediment d'inspecció.

Respecte de la informació recollida com a conseqüència de l'activitat inspectora (declaracions, correus electrònics) cal tenir en consideració que l'Informe emès per la Inspecció de Treball recull els noms i cognoms del personal de l'ajuntament que es va citar a declarar els quals, segons diu el mateix informe "Aportan la documentación solicitada y prestan declaración en relación con la organización de la prevención de riesgos laborales en la empresa, las medidas adoptadas en materia de riesgos psicosociales en el centro de trabajo y en particular el procedimiento seguido en relación con los daños para la salud y la situación de riesgo psicosocial comunicada por la trabajadora".

Tal com s'ha exposat al fonament segon d'aquest informe en aplicació de l'article 20.4 de la Llei 23/2015, la reclamant va tenir accés a l'informe que va emetre la inspecció de treball. Per tant aquesta ja coneix el nom de les persones que van ser cridades a declarar i el resum de les seves declaracions.

Més enllà de la informació recollida a l'informe d'inspecció, en l'expedient pot haver documentació aportada pels declarants com podria ser la còpia dels correus electrònics entre la cap de la secció d'urbanisme i el servei de prevenció de riscos laborals de l'ajuntament, sobre la persona reclamant, o correus electrònics entre la cap de la secció d'urbanisme i el servei de prevenció de riscos laborals de l'ajuntament, sobre la persona reclamant.

Aquesta informació afectaria terceres persones. Ara bé, en la mesura que es refereixi a la persona reclamant tindria dret a accedir a aquesta informació. La reclamant ha de poder conèixer aquesta informació per poder tenir una visió de conjunt dels motius de la resolució del conflicte, i si escau, poder rebatre determinats fets o situacions descrites per terceres persones. Des d'aquesta perspectiva, conèixer l'origen i el contingut de la informació sobre la seva persona pot ser necessari per a la finalitat pretesa per la persona reclamant.

Això, és clar, llevat que en el tràmit d'audiència que cal donar a les persones afectades, s'al·legui alguna circumstància que pugui justificar una limitació de l'accés.

El mateix criteri seria aplicable, a l'informe d'Investigació per un presumpte cas d'assetjament moral al servei d'urbanisme tramitat pel servei de prevenció de riscos laborals de l'Ajuntament (que forma part de la documentació tramesa per l'ajuntament). Aquest informe fa referència a la situació viscuda per la reclamant però inclou també referències a les persones de l'àrea d'urbanisme implicades que han participat en la investigació. La finalitat de poder rebatre determinats fets o situacions descrites



per terceres persones i, en definitiva, tenir una visió de conjunt dels motius de la resolució del conflicte investigat per l'ajuntament, requereix que la persona reclamant tingui una informació completa als efectes de la finalitat pretesa, que inclogui l'origen de les declaracions que l'ajuntament va tenir en compte.

VI: A més d'aquesta documentació l'expedient pot incorporar altres documents que contenen dades personals de terceres persones que no son companys de feina de la reclamant. Seria el cas de l'informe d'avaluació de riscos psicosocials (que incorpora les dades de nom i cognoms de la tècnica de prevenció de riscos del servei de prevenció de riscos laborals de l'ajuntament i del coordinador de prevenció de riscos laborals, així com les dades identificatives dels tècnics de l'empresa de seguretat encarregats de la seva elaboració) o correus electrònics entre el servei de prevenció de riscos laborals i l'empresa de prevenció contractada per l'ajuntament (incorpora les dades personals d'empleats de l'empresa).

En el cas concret de l'informe d'avaluació de riscos psicosocials s'efectua sobre la base de les enquestes efectuades als deu treballadors de l'àrea tècnica d'urbanisme de l'ajuntament, però no inclou la identificació d'aquests.

En aquest cas, i partint de la base que aquest document no contingui dades relacionades directa o indirectament amb altres persones físiques diferents als empleats municipals que han elaborat els documents o que hi consten com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions, la ponderació entre el dret de la persona reclamant a accedir a la informació sol·licitada i el dret a la protecció de dades d'aquests empleats municipals es decantaria a favor de l'accés en els mateixos termes en què ja ens hem referit al fonament jurídic IV sobre l'accés a les dades de la inspectora de Treball que apareix en la documentació de l'expedient i d'altres empleats públics que constin en l'expedient com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions.

Pel que fa als empleats de l'empresa de prevenció de riscos laborals que signen l'informe, atès que el dret de defensa de la persona reclamant que constituiria la finalitat de l'accés s'assoliria igualment sense sacrificar la privacitat d'aquestes persones i d'acord amb el principi de minimització de dades (article 5.1.c RGPD), en principi caldria limitar l'accés a aquesta informació.

El mateix criteri caldria seguir, respecte de la resta de documentació que incorpori dades personals dels empleats de l'empresa contractada per l'ajuntament per a la prevenció de riscos laborals.

Conclusions

La normativa de protecció de dades no impedeix que la persona reclamant (denunciant en l'expedient que ha tramitat la Inspecció de treball) pugui conèixer l'estat de tramitació de la denúncia, la informació relativa als fets que s'hagin constatat, els possibles incompliments detectats i les mesures adoptades, així com la informació personal seva que consti l'expedient, incloent també



les dades merament identificatives dels funcionaris i personal de l'administració que siguin els documents en els quals consten.

Pel que fa a l'informe de riscos psicosocials també s'hi podria accedir, atès el contingut que s'ha descrit, llevat de la informació personal dels empleats de l'empresa contractada per l'ajuntament per a la prevenció de riscos laborals.”

21. El 26 de juliol la GAIP notifica l'informe de l'APDCAT a les parts, per al seu coneixement.

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 expressives 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 adreçada a una administració obligada per l'LTAIPBG (article 3.1.a)

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. Accés a la informació reclamada i protecció de dades personals

D'acord amb els antecedents, la DGIT desestima la sol·licitud de vista i còpia de l'expedient d'investigació realitzat arran de les denúncies de la persona reclamant, pel fet que la persona denunciant no té la condició de persona interessada en la fase d'investigació, d'acord amb l'article 20.4 LOSITSS. Aquest precepte assenyala que: “4. (...) El denunciant no pot al·legar la consideració d'interessat a cap efecte en la fase d'investigació, si bé té dret a ser informat de l'estat de tramitació de la seva denúncia, així com dels fets que s'hagin constatat i de les mesures adoptades en aquest sentit únicament quan el resultat de la investigació afecti als seus drets individuals o col·lectius reconeguts per la normativa corresponent a l'àmbit de la funció inspectora”. I fa constar que aquesta comunicació del resultat de la inspecció a que obliga aquest precepte ja s'hauria notificat a la persona denunciant, aquí reclamant.

Si bé la petició d'accés i vista de l'expedient es formula invocant la condició de denunciant i sense cap fonamentació jurídica, el què pot haver portat a la DGIT a avaluar-la d'acord amb la seva pròpia norma sectorial i a desestimar-la per la manca de condició de persona interessada de la reclamant, cal valorar si pot trobar empara en el dret d'accés a la informació pública reconegut a l'LTAIPBG.

D'entrada, és clar que es tracta d'informació pública, d'acord amb l'article 2.b LTAIPBG, ja que és informació en poder de la Inspecció de Treball en exercici de les seves funcions, i considerant que la Inspecció de Treball és un organisme públic sotmès a l'LTAIPBG, cal concloure que el dret d'accés reconegut a l'article 18 LTAIPBG s'hi projecta. En segon lloc, cal descartar que la manca d'invocació expressa de la llei de transparència pugui excloure la seva aplicació al cas, ja que l'article 18.2 LTAIPBG és clar en afirmar que l'exercici del dret d'accés no requereix la invocació de cap norma, i s'ha presentat vàlidament, amb acompliment dels requisits establerts als articles 26 i 27 LTAIPBG. D'acord amb això, la petició formulada per la persona reclamant a la DGIT és admissible com a sol·licitud d'informació pública.



Quant al règim jurídic amb base al qual correspon dirimir si la petició d'accés ha de ser estimada o no, la DGIT es limita a invocar com a fonament jurídic del seu informe la disposició addicional primera LTAIPBG, que estableix el següent

“1. L'accés dels interessats als documents dels procediments administratius en tràmit es regeix pel que determina la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu.

2. L'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei.”

El primer apartat, que remet a la legislació de règim jurídic i procediment administratiu, no resulta aplicable al cas, perquè fa referència a supòsits d'accés de persones interessades en procediments encara en tràmit, i en aquest cas, el procediment ja és clos, i la persona denunciant no té la condició jurídica de persona interessada en la fase d'investigació, tal i com remarca la DGIT.

Quant al segon apartat, seria d'aplicació quan existeixi un règim especial d'accés propi o específic, per raó de la matèria o del subjecte. Però el cert és que no existeix un règim jurídic especial d'accés als expedients de la Inspecció de Treball, perquè les soles previsions de la LOSITSS que s'esmenten per fonamentar-ho (deure de sigil i condició jurídica de persona interessada) no tenen una substantivitat suficient per considerar-se autèntiques regulacions del règim d'accés. La jurisprudència del Tribunal Suprem és clara en exigir que perquè operi la disposició addicional primera.2 LTAIPBG, cal una regulació autònoma i completa dels subjectes legitimats, el contingut del dret i els límits, no essent suficient la previsió de confidencialitat de determinada informació que es contingui a lleis sectorials per desplaçar l'aplicació de l'LTAIPBG (Sentència del Tribunal Suprem núm. 1565/2020, recurs de cassació núm. 4614/2019, FJ4t:

“En respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo, debe afirmarse que las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición Adicional Primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.

La Ley del Mercado de Valores, contiene una regulación sobre la confidencialidad de ciertas informaciones y otros aspectos, pero no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información en materias en las que no se encuentren protegidas por la confidencialidad.”



D'acord amb això, l'LTAIPBG és plenament aplicable a la sol·licitud d'informació pública objecte de reclamació.

El cert és, tanmateix, que en el marc d'aquest procediment, l'objecció formalitzada per la DGIT a l'accés reclamat està relacionada amb la protecció de dades personals, i per això, la GAIP ha demanat a l'APDCAT que emeti l'informe preceptiu previst a l'article 42.8 LTAIPBG. Aquest informe, àmpliament reproduït als antecedents d'aquesta Resolució, conclou que, contra el què objecta la DGIT, no es pot limitar l'accés de la reclamant a les dades pròpies, encara que siguin sensibles per fer referència a la seva salut, ni tampoc a les dades personals que es continguin en els informes d'avaluació de riscos psicosocials de terceres persones, atès que constitueixen la font de dades referides a la pròpia reclamant i considerant que puguin resultar necessàries per al seu dret de defensa. Val a dir que la persona reclamant ja ha tingut accés a aquests informes, en el marc d'un procediment anterior, segons afirma ella mateixa i consta a aquesta Comissió, motiu pel qual s'ha considerat innecessari donar trasllat a les terceres persones afectades. Quant a les dades del personal públic de la IT que constin a les actuacions, comunicacions o informes, s'han de mantenir les que els identifiquin amb nom o càrrec, eliminat la resta de dades personals (les dades de contacte, la signatura manual o les metadades de la signatura electrònica), per ser redundants o innecessàries, d'acord amb el què disposa l'article 70.2 del Decret 8/2021, del 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública:

“Protecció de dades personals

2. Als efectes del que preveu l'article 24.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, són dades personals merament identificatives les consistents en el nom i cognoms, el càrrec o lloc ocupat, cos i escala, les funcions desenvolupades i el telèfon i les adreces, postal i electrònica, de contacte professional, referides al personal al servei de les administracions públiques, alts càrrecs i personal directiu del sector públic de les administracions públiques.

En els casos en els quals la publicació o l'accés a un document administratiu requereixi la identificació de l'autor, s'han d'eliminar, especialment, les dades de localització, el número del document nacional d'identitat o document equivalent i la signatura manuscrita. Si la signatura és electrònica, s'ha de publicar el document signat electrònicament de manera que no es pugui accedir a les propietats del certificat electrònic emprat per a la signatura.

Les dades de localització s'han de suprimir en el cas que no es tracti de les dades merament identificatives de l'autor en la seva condició de càrrec o personal al servei de les administracions públiques”.

D'acord amb l'exposat, correspon estimar la reclamació i declarar el dret de la persona reclamant a la informació reclamada, prèvia eliminació de les dades personals prescrites a l'article 70.2 del Decret 8/2021, del 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública



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 previst pels articles 48 i 49 RGAIP i per 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 l'obligació de facilitar la informació dins del termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment, i que la desatenció d'aquest requeriment pot donar lloc a l'exigència de responsabilitats en el marc del règim sancionador previst a la mateixa llei. Concretament, a la vista de la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, la desatenció dels requeriments d'aquesta Comissió constitueix una infracció qualificada de molt greu que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG. Amb aquesta finalitat, l'article 49.2 RGAIP preveu que la Comissió n'informi als òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador 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 per l'Administració i que se n'hi faci difusió mentre duri l'incompliment.

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 electrònic de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 30 de juliol de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 456/2021 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada, d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 2.
2. Requerir a la DGIT que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies.
3. Requerir a la DGIT 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 456/2021 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Per substitució

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 adreça 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.