

Resolució 892/2021, de 7 d'octubre**Número d'expedient de la Reclamació:** 691/2021**Administració reclamada:** Ajuntament de Sant Fruitós de Bages**Informació reclamada:** Un expedient municipal de riscos laborals.**Sentit de la resolució:** Desestimació

Resum: L'expedient 1321/1021 és un expedient d'avaluació de riscos laborals i de mesures preventives en relació amb un determinat lloc de treball, en el qual es posa de manifest que hi ha una persona al servei de l'Ajuntament que denuncia una altra per causar-li assetjament laboral, la documentació relativa a les diverses actuacions fetes i l'informe de la comissió municipal corresponent. Tret de les notificacions i dels documents relatius a la presentació de la sol·licitud d'informació pública i a la tramitació d'aquesta Reclamació, la resta contenen dades personals sensibles, que sens dubte afecten la intimitat (salut, relacions familiars i personals) de com a mínim una de les persones concernides, i les notificacions solen contenir-ne la identitat. Es tracta d'un tipus d'informació delicada, fins el punt que l'article 37.3 de la Llei 31/1995, de prevenció de riscos laborals, estableix el deure de confidencialitat dels delegats de prevenció en relació amb ella. Així mateix, i tal com posa de manifest l'informe de l'APDCAT aportat a aquest procediment, sembla inviable l'anonimització de les dades personals afectades, ja que la comunitat de personal municipal de Sant Fruitós de Bages és reduïda, i amb les referències que hi ha a alguns dels documents segurament qualsevol persona més o menys vinculada a l'Ajuntament deduiria fàcilment la identitat de, com a mínim, les dues persones més implicades, que són la denunciant i assetjada i la denunciada.

Paraules clau: Ajuntaments. Electes. Riscos laborals. Denúncies. Assetjament. Policia. Reclamació contra desestimació. Límits. Intimitat. Dades personals. Salut. Identificabilitat de les persones físiques.

Ponent: Josep Mir Bagó**Antecedents**

1. El 4 d'agost de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 691/2021, presentada per un regidor municipal contra l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages, 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 30 de juliol de 2021 la persona reclamant demana a l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages accés a l'expedient municipal 1321/2021, perquè el necessita per a l'exercici de la seva tasca.



3. Per Resolució de 2 d'agost de 2021 l'Ajuntament invoca els límits establerts pels articles 164.3 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya i 21.1.f LTAIPBG i desestima la sol·licitud perquè l'expedient sol·licitat conté documents que poden afectar la intimitat de terceres persones.
4. La Reclamació presentada el 4 d'agost de 2021 considera que la desestimació municipal és contrària a l'ordenament jurídic perquè si concorre el límit invocat allò procedent és fer un accés parcial.
5. El 6 d'agost de 2021 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages 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.
6. El 6 d'agost 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.
7. El 17 d'agost de 2021 la GAIP rep l'informe de l'Ajuntament, que justifica la desestimació de la sol·licitud en la consideració de que l'accés sol·licitat podria afectar la intimitat de terceres persones, ja que a l'expedient sol·licitat es tracten circumstàncies personals d'especial sensibilitat.
8. El 24 d'agost de 2021 la GAIP demana a l'Ajuntament l'accés a l'expedient sol·licitat, per tal de poder resoldre amb ple coneixement de causa i amb el compromís de respectar-ne la confidencialitat.
9. El 6 de setembre de 2021 la GAIP rep l'expedient municipal sol·licitat i constata que és relatiu a un procediment de prevenció de riscos laborals.
10. El 8 de setembre de 2021 la GAIP demana l'informe de l'APDCAT regulat per l'article 42.8 LTAIPBG i informa les parts de l'ampliació del procediment causada per aquest fet.
11. L'1 d'octubre de 2021 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou: "La normativa de protecció de dades personals no impedeix lliurar al regidor reclamant la informació relativa a l'aprovació del protocol d'actuació contra situacions d'assetjament laboral aplicable al personal de l'Ajuntament, al fet de si s'ha seguit el protocol o no, i la informació relativa al motiu que fonamenta l'expedient reclamat i el resultat del mateix, sense incloure dades de les persones afectades. No resultaria justificat l'accés a la resta de la informació que conté l'expedient". Aquesta conclusió es fonamenta en les consideracions següents: "el tractament de dades personals que poden fer els regidors que



no tenen atribuïdes responsabilitats de govern, com succeiria en el present cas, trobaria la seva justificació, des de la perspectiva de la protecció de dades, en l'exercici de les funcions que tenen atribuïdes com a membres d'òrgans col·legiats de la pròpia entitat local i, de manera especial, en les funcions de control i fiscalització de l'actuació municipal, com ara la formulació de preguntes, interpel·lacions, mocions o fins i tot la moció de censura, que els atribueix la normativa de règim local. D'altra banda, el principi de minimització exigeix fer un exercici de ponderació per tal d'avaluar les implicacions que pot tenir l'exercici del dret d'accés a la informació dels regidors per als drets de les persones afectades, tenint en compte, a tal efecte, les circumstàncies del cas concret, les dades personals que es contenen en la informació sol·licitada, la finalitat pretesa i els termes amb què es formuli la petició o els possibles subjectes afectats, entre d'altres aspectes. L'objectiu d'aquesta ponderació és evitar que es comuniquin als regidors dades personals excessives o no pertinents per assolir la finalitat pretesa amb l'accés, la qual necessàriament ha d'estar vinculada al desenvolupament de les funcions dels regidors que demanen la informació. En el cas que ens ocupa la informació sol·licitada és "l'expedient administratiu 1321/2021, el qual versa sobre mesures preventives i de control lloc de treball - TIP xxxx". D'entrada, de l'anàlisi de la documentació que integra aquest expedient, es pot dir que conté informació, com seria el cas del protocol d'actuació contra situacions d'assetjament laboral aplicable al personal de l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages, que, en tractar-se d'un protocol no incorpora dades personals, o el decret d'aprovació d'aquest protocol que incorpora únicament les dades de l'alcalde i el secretari que el signen així com de la responsable de l'ajuntament que el proposa. L'accés a aquesta informació no sembla que hagi de ser limitat al regidor des del punt de vista de la normativa de protecció de dades (art. 24.1 LTC i 70.2 RLTC). Ara bé, la resta de documents de l'expedient reclamat contenen dades personals de la persona que presenta la instància per un presumpte assetjament laboral, de les persones investigades pel presumpte assetjament (identificats tant amb el seu nom i cognoms com amb el seu TIP), dels empleats municipals que instrueixen l'expedient, així com dels policies locals que són entrevistats com a testimonis (identificats amb el seu TIP). L'expedient reclamat té caràcter reservat durant la seva tramitació, així cal tenir en consideració que la mateixa LTC estableix la possibilitat de limitar o denegar l'accés a informació pública si el seu coneixement o divulgació comporta un perjudici per a la investigació o la sanció de la infracció administrativa o disciplinària de què es tracti (article 21.1.b)). Ara bé, en el cas que ens ocupa aquest procediment hauria finalitzat havent considerat l'Ajuntament que procedia arxivar la denúncia d'assetjament laboral de conformitat amb l'Informe de la Comissió d'Investigació per considerar que no s'havia produït cap tipus d'assetjament. El caràcter reservat d'aquesta mena de procediments fa que calgui analitzar en cada cas si resulta procedent facilitar l'accés al seu contingut. Com ha posat de manifest aquesta Autoritat amb anterioritat, la protecció que la normativa de protecció de dades i la mateixa LTC imposa a les dades personals relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives s'ha de fer extensible als casos d'investigacions prèvies encara que aquestes



hagin finalitzat sense la incoació d'un expedient sancionador. La divulgació d'informació relativa al fet que una persona hagi estat denunciada (en el cas que ens ocupa per un cas d'assetjament laboral) pot produir en la persona denunciada el mateix dany per a la seva reputació, ja sigui en l'àmbit laboral, social o fins i tot familiar, que en el cas de la incoació d'un expedient sancionador. Així mateix, de l'anàlisi de la documentació que integra l'expedient es pot constatar que incorpora referències a situacions de baixa de la persona denunciant i a la realització de proves psicotècniques per a l'ús de l'arma que podrien revelar aspectes de la salut d'aquesta i per tant categories especials de dades relatives a la denunciant. A més, no es pot obviar que atesa la matèria sobre la qual versa l'expedient, la informació continguda té una afectació directa en la privacitat de les persones afectades i la seva divulgació pot tenir conseqüències perjudicials en la reputació professional i personal, tant pel que fa a les persones investigades pel presumpte assetjament com pel que fa a la mateixa persona denunciant. En el cas que ens ocupa, el regidor no justifica la necessitat d'accedir a aquesta informació més enllà de la necessitat d'exercir les seves funcions. En aquest sentit cal recordar que, si bé d'acord amb la legislació de règim local i la jurisprudència del Tribunal Suprem, no es pot exigir als regidors que per accedir a la informació municipal hagin d'explicar o fonamentar la finalitat de la seva petició, ja que la raó de la seva sol·licitud s'ha d'entendre implícita en l'exercici de les seves funcions com a regidors, als quals els correspon el control i la fiscalització dels òrgans de govern de la corporació, tal i com s'explicita en l'article 22.2.a) de l'LRBRL:- per tal de facilitar la ponderació que l'Ajuntament, com a responsable del tractament, ha de realitzar per valorar la pertinència de l'accés cal tenir en consideració les manifestacions que pugui fer el regidor pel que fa a la finalitat concreta de l'accés. En el present cas el regidor fonamenta la petició en el "desenvolupament de la nostra tasca de control de l'acció de govern". Per al control de l'acció de govern municipal sembla justificat que els regidors puguin conèixer quina ha estat l'actuació municipal com a conseqüència de la denuncia presentada, quina ha estat la naturalesa del problema i les repercussions que pot haver tingut en el funcionament dels serveis municipals. En conseqüència, des de la perspectiva del dret d'informació del regidor, pot resultar justificat facilitar-li l'accés a informació sobre el contingut del protocol d'actuació contra situacions d'assetjament laboral aprovat per l'Ajuntament, si s'ha instruït un expedient en aplicació d'aquest protocol, el motiu que ha fonamentat l'expedient i el resultat del mateix. Ara bé, tenint en compte la sensibilitat de la informació que pot constar en aquest tipus d'expedients, el desenvolupament de la tasca de control de l'acció de govern sense cap altre element que fonamenti la necessitat d'accedir a les dades personals contingudes a l'expedient, no sembla que pugui ser considerada com una justificació suficient que hagi de prevaler sobre el dret a la protecció de dades de les persones afectades i que li permeti accedir al contingut íntegre del mateix. Finalment, el regidor en la seva reclamació fa esment a la possibilitat que l'ajuntament li lliuri la informació de manera anonimitzada. Convé aclarir que qualsevol procés d'anonimització, aplicat a dades personals, ha de tenir per finalitat destruir el vincle o nexa entre la dada personal i



la persona física afectada a qui es refereix la informació. L'objectiu de l'anonimització és, doncs, que la persona afectada no resulti identificable per tercers sense esforços desproporcionats. Mentre aquest nexa entre la dada i la persona física a la qual es refereix pugui ser reconstruït de forma relativament senzilla –en aquest sentit, cal considerar-ne tots els factors objectius, com els costos i el temps necessaris per a la identificació, així com la tecnologia disponible -, no es pot considerar que la informació ha estat objecte d'un procediment d'anonimització adequat i seguirà subjecta als principis i obligacions derivats de la normativa de protecció de dades. En el cas que ens ocupa es dona la circumstància que la persona que presenta la denúncia és una agent de la policia local, que les persones investigades pel presumpte assetjament són els seus superiors jeràrquics i que les persones enquestades en el procediment són agents de la mateixa policia local. Cal tenir en consideració que la plantilla de personal de l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages, consta, pel que fa a la subescala de serveis especials d'11 agents (amb dues places vacants), un sergent i tres caporals (amb una plaça vacat),.-segons consta en l'aprovació del pressupost i la plantilla de personal per a l'any 2021, publicat al BOPB el 27 de gener de 2021. A més, el fet que demani un expedient concret indica que el reclamant disposa d'informació prèvia sobre el cas que li pot permetre reidentificar les persones afectades sense esforços desproporcionats. En aquest context sembla que una anonimització de les dades de les persones afectades no resultaria eficaç tenint en compte el reduït nombre de persones que integren la plantilla de la policia local, i el context en el qual es produeix que fa previsible la possibilitat de reidentificació pel regidor sol·licitant de les persones implicades sense esforços desproporcionats”.

12. El 4 d'octubre de 2021 la GAIP trasllada l'informe de l'APDCAT a les parts, per al seu coneixement.

Fonaments jurídics

1. Admissibilitat de la Reclamació

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. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP seria competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que deriva d'una sol·licitud d'informació pública. L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com “el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la



informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei". Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la informació pública com "la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei".

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

Nogensmenys, també cal tenir en compte que aquesta Reclamació ha estat presentada per un electe local, amb invocació del dret d'accés dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat regulat per l'article 164 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLMRLC). Aquest fet aconsella plantejar la seva admissibilitat a un procediment de revisió regulat per una normativa diferent, com és la legislació de transparència. A partir de la Resolució d'11 de febrer de 2016, sobre la Reclamació 4/2016, la GAIP ve admetent reiteradament reclamacions en relació amb sol·licituds d'informació municipal emparades en el dret a la informació reconegut a favor dels i de les electes locals per l'article 164 TRLMRLC. Tot i que la legislació de règim local remet directament a la jurisdicció contenciosa administrativa l'eventual impugnació de tota mena de resolucions dels òrgans i autoritats locals, sense fer cap referència a la via de reclamació davant la GAIP, aquesta Comissió de Garantia ve entenent que això obeeix al fet que la legislació vigent de règim local és anterior a la de transparència que institueix la reclamació davant d'un òrgan independent i especialitzat (la GAIP, en el cas de Catalunya); que aquesta via de reclamació és voluntària i en cap cas perjudica l'accés a la jurisdicció contenciosa administrativa i, si escau, constitucional; que suposa un increment de les garanties jurídiques del dret a la informació que, si són a l'abast de la ciutadania en general, amb més raó han de poder ser accessibles als electes locals, que exerceixen un dret reforçat a la informació emparat en el de participació i representació política de l'article 23 de la Constitució; i que l'aplicació supletòria de la legislació de transparència, inclosa la reclamació davant de la GAIP, respecte del dret a la informació regulat per la legislació de règim local, té empara tant a la legislació bàsica (disposició addicional 1^a.2 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, LTAIPBGE), com a la disposició addicional 1^a.2 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG). Aquesta interpretació de la GAIP ha estat enterament confirmada per la Sentència 1074/2019 del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

Procedeix, per tant, l'admissió a tràmit d'aquesta Reclamació, si bé caldrà tenir en compte que el règim material i procedimental aplicable a l'accés sol·licitat es regirà en primer lloc per l'article 164 TRLMRLC,



cosa que inclou la subjecció a uns límits al dret d'accés més reduïts que els previstos per l'LTAIPBG, així com també un deure dels i de les electes a respectar la confidencialitat de la informació a la que poden accedir per raó de la seva funció representativa.

En tot cas, en l'aplicació dels límits al dret d'accés caldrà tenir en compte els criteris establerts a aquests efectes per l'LTAIPBG, especialment pels apartats 2 i 3 del seu article 20, que 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, de manera que l'article 22 LTAIPBG 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 (un expedient municipal) sens dubte forma part de "tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació", als quals l'article 164.1 TRLMRLC garanteix el dret d'accedir-hi a tots els membres de les corporacions locals, si "són necessaris per al desenvolupament de llur funció". Tanmateix, se'ls pot denegar legítimament l'accés "quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge" (article 164.3.a TRLMRLC). L'Ajuntament denega la informació sol·licitada precisament perquè considera que pot afectar la intimitat de terceres persones.

L'expedient 1321/1021 és un expedient d'avaluació de riscos laborals i de mesures preventives en relació amb un determinat lloc de treball, en el qual es posa de manifest que hi ha una persona al servei de l'Ajuntament que denuncia una altra per causar-li assetjament laboral, la documentació relativa a les diverses actuacions fetes i l'informe de la comissió municipal corresponent. La Comissió ha pogut observar que, tret de les notificacions i dels documents relatius a la presentació de la sol·licitud d'informació pública i a la tramitació d'aquesta Reclamació, la resta de documents de l'expedient sol·licitat contenen dades personals sensibles, que sens dubte afecten la intimitat (salut, relacions familiars i personals) de com a mínim una de les persones concernides, i les notificacions



solen contenir-ne la identitat. Es tracta d'un tipus d'informació delicada, fins el punt que l'article 37.3 de la Llei 31/1995, de prevenció de riscos laborals, estableix el deure de confidencialitat dels delegats de prevenció en relació amb aquesta mena de documents. Així mateix, i tal com posa de manifest l'informe de l'APDCAT aportat a aquest procediment, sembla inviable l'anonimització de les dades personals afectades, ja que la comunitat de personal municipal de Sant Fruitós de Bages és reduïda, i amb les referències que hi ha a alguns dels documents segurament qualsevol persona més o menys vinculada a l'Ajuntament deduiria fàcilment la identitat de, com a mínim, les dues persones més implicades, que són la denunciant i assetjada i la denunciada.

Ateses les anteriors consideracions, és procedent desestimar la Reclamació perquè l'Ajuntament ha justificat raonablement la denegació de l'accés sol·licitat a l'expedient 1321/2021.

3. 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 7 d'octubre de 2021, resol per unanimitat:

1. Desestimar la Reclamació 691/2021 perquè l'Ajuntament ha justificat raonablement la denegació de l'accés sol·licitat a l'expedient 1321/2021.
2. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 691/2021 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

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