

## Resolució 250/2018, de 14 de setembre

**Número d'expedient de la Reclamació:** 93/2018

**Administració reclamada:** Direcció General de la Inspecció de Treball. Generalitat de Catalunya

**Informació reclamada:** Còpia d'un expedient iniciat arran de la denúncia de la persona reclamant.

**Sentit de la Resolució:** Estimació parcial

**Resum:** La manca d'invocació de l'LTAIPBG com a norma d'empara de l'accés que es demana no pot ser causa d'inadmissió de la sol·licitud, ni exclou que sigui precisament l'LTAIPBG la norma aplicable al cas, com tampoc seria rellevant que la sol·licitud s'emparés, per error, en una altra norma. El dret d'accés no es projecta sobre els expedients, sinó sobre la informació (documents o dades) que estigui en mans de l'Administració o que ella estigui en poder d'exigir, com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions (art. 2 LTAIPBG). Que la LOSITSS no atorgui a les persones denunciants automàticament la condició de persona interessada en el procediment tramitat per l'IT (condició jurídica que porta inherent el dret d'accés a l'expedient) no implica necessàriament que, en el marc del procediment d'accés a la informació pública regulat per l'LTAIPBG, aquest accés hagi de ser igualment desestimat, ja que, a diferència de l'article 20.4 LOSITSS, l'article 18 LTAIPBG exclou explícitament que calgui tenir la condició de persona interessada per exercir el dret d'accés a la informació pública. La naturalesa revisora dels òrgans de garantia, com la GAIP, establerta amb caràcter bàsic per la legislació estatal de transparència (Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern) justifica, avala i fins i tot exigeix que, per pronunciar-se adequadament sobre si l'Administració ha aplicat correctament l'LTAIPBG en la resolució de les sol·licituds d'informació, la Comissió pugui proveir-se dels informes i obtenir la documentació que consideri necessaris, especialment la documentació que és objecte de Reclamació, per tal de determinar, si escau, l'existència de terceres persones que puguin resultar afectades i que hagin de ser part del procediment, si l'Administració ha ponderat adequadament els límits aplicables a l'accés, i si cal considerar altres límits, drets o interessos que no s'hagin tingut en compte per l'Administració, i precisament a aquesta finalitat respon la previsió dels articles 42.7 LTAIPBG i 33.6 RGAIP. Altrament, s'estaria limitant aquest òrgan independent de garantia a dictar resolució tenint com a únic element de judici el criteri defensat per l'Administració, sense poder formar-se'n una opinió crítica, directa i pròpia, com correspon a un òrgan de revisió. La documentació que la GAIP obtingui per a la fonamentació de les seves resolucions està protegida pel deure de reserva, si és exigible, i lliurar-li-la no perjudica ni determina que la persona reclamant hi pugui accedir, ni tan sols si exercís el dret d'accés a l'expedient de Reclamació, ja que també li serien d'aplicació, si escau, els límits a l'accés legalment establerts. S'estima l'accés a les dades personals referides exclusivament a la persona denunciant (ara reclamant) com ara la documentació aportada per la pròpia denunciant, les comunicacions que li hagi adreçat prèviament l'Administració, els informes mèdics sobre la seva persona exclusivament, així com l'informe elaborat per l'Administració d'acord amb l'article 20.4 LOSITSS informant de les actuacions dutes a terme arran de la seva denúncia i les mesures proposades, si escau, ja que aquest accés no danya el secret del procediment (considerant que és informació prèviament coneguda per la reclamant) ni suposa un precedent que pugui perjudicar o danyar l'expectativa de confidencialitat o el secret de les actuacions realitzades davant l'autoritat inspectora del treball i la seguretat social. Tampoc li és d'aplicació



el límit relatiu a la protecció de dades personals, considerant que l'article 15 LOPD i 24.3 LTAIPBG permeten l'accés a les dades personals pròpies de la reclamant. Pel que fa a informació sobre terceres persones -com ara manifestacions, comunicacions i opinions referides a la persona denunciant- es veuen afectades pel límit relatiu a la protecció de les dades personals considerant que no han pogut participar en el procediment ni exercir el seu dret d'oposició, garantit per l'article 6.4 LOPD, i que tot i ocultant-ne les dades identificatives, poden resultar identificables sense un esforç desproporcionat, atesos els elements de context de què disposa la persona reclamant, en tant que treballadora del mateix centre i companya dels afectats. D'altra banda, a aquesta informació aportada per terceres persones li és aplicable també el límit relatiu al secret i confidencialitat dels procediments de l'IT, considerant que l'eficàcia de l'actuació futura de l'IT es podria veure compromesa si no es garanteix la confidencialitat de denunciants i testimonis en el marc de les seves actuacions. Porta també a l'exclusió d'aquesta informació la consideració d'altres drets privats i interessos col·lectius, com l'expectativa de privacitat dels testimonis, la protecció de la seva posició en el centre de treball i la preservació del clima laboral. Finalment, en relació amb el dret de defensa invocat per la reclamant, es té en compte que ella no té la condició de persona denunciada (que requeriria conèixer les acusacions per poder defensar-se'n) sinó de denunciant, i que el procediment d'investigació ja està tancat, per la qual cosa no es pondera com a prevalent el dret de defensa de la reclamant sobre els drets de les terceres persones afectades, sens perjudici que en el marc d'un procediment judicial, pugui obtenir-la si resulta necessària per a la seva defensa.

**Paraules clau:** Generalitat. Inspecció de Treball. Denúncia. Infracció laboral. Persona interessada. Persona denunciant. Accés a dades pròpies. Reclamació contra desestimació. Límits. Secret o confidencialitat. Dades personals.

**Ponent:** Elisabet Samarra i Gallego

### **Antecedents**

1. El 22 de març de 2018 té entrada a la GAIP la Reclamació 93/2018, formulada contra la Inspecció Territorial de Treball de Barcelona, 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, de 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 21 de febrer de 2018 la persona reclamant va registrar una sol·licitud adreçada a la Inspecció Territorial de Treball de Barcelona, indicant com a referència l'expedient núm. 8/0005669/17 i demanant accedir amb vista a l'expedient complet i obtenir-ne còpia. Fonamentava la seva petició en el dret d'accés a la informació pública i en el seu dret a la legítima defensa.
3. El 28 de febrer de 2018, la Secretària Territorial de la Inspecció Territorial de Treball de Barcelona, va adreçar un escrit a la persona reclamant denegant-li l'accés a l'expedient de referència, fonamentant-ho en els arguments següents: "*les ordres de servei corresponents a les actuacions inspectores no són expedients administratius*"; Afegia que la condició de denunciant de la persona ara reclamant no li atorga la condició de persona



interessada, d'acord amb l'article 62.5 de la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), l'article 20.4 de la Llei 23/2015, de 21 de juliol, ordenadora del Sistema de la Inspecció de Treball i Seguretat Social (LOSITSS), i l'article 9.3 del Reial decret 1078/2017, de 29 de desembre, pel qual es modifica el Reglament general sobre procediments per a la imposició de les sancions per infraccions d'ordre social i pels expedients liquidadors de quotes de la Seguretat Social. D'acord amb aquesta normativa, la persona denunciant i ara reclamant no tindria dret a accedir al contingut de les actuacions, sinó que *"només té el dret a ser informat de les actuacions inspectores portades a terme, dret a ser informat de l'estat de tramitació de la seva denúncia, dels fets constatats i de les mesures adoptades quan el resultat de la investigació afecti als seus drets"* cosa que ja van fer amb data 21 de febrer. Afegeix que: *"Segons disposa l'art. 17.4 del Reial decret 928/1998, només el subjecte o subjectes responsables que formulin al·legacions davant l'acta, tindran dret a la vista dels documents incorporats a l'expedient"*. Per tot l'exposat, es denega la còpia dels documents incorporats a l'expedient, per bé que se li ofereix, cas que l'hagi extraviat, tornar-li a enviar l'informe esmentat.

L'escrit signat per la Secretària Territorial de la Inspecció de Treball de Barcelona amb data 28 de febrer de 2018, no revesteix la forma de Resolució ni informa dels recursos que es poden interposar contra la desestimació de l'accés.

4. La Reclamació, de 22 de març de 2018, es fonamenta en el dret d'accés a la informació pública i en el dret a la legítima defensa, ja que és informació *"que em concerneix directament i que he de poder obtenir per tal d'emprendre les accions que consideri oportunes en defensa dels meus drets i interessos"*. Invoca Resolucions precedents de la GAIP, com la 70/2016 que estimava el dret de la persona reclamant a ser informada de les actuacions realitzades per l'Ajuntament en relació amb la queixa presentada per ella respecte d'una activitat molesta exercida sense llicència, i la 241/2017, que estima el dret a accedir a un expedient de la Inspecció de Treball. Cita també l'informe de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades 60/2012, que resol estimar el dret a accedir a la informació que sobre la seva pròpia persona és objecte de tractament o consta als fitxers del responsable corresponent, d'acord amb l'article 15 de la LOPD. La Reclamació conté també la petició addicional d'iniciar procediment sancionador previst a l'LTAIPBG per vulneració dels articles 77 i següents, considerant *"l'actitud recalcitrant de la Inspecció de Treball de Catalunya del Departament d'Empresa i Ocupació de la Generalitat, negant sistemàticament el dret d'accés dels interessats a accedir a la informació que sobre la seva persona és objecte de tractament o consta als fitxers del responsable corresponent."*



5. El 26 de març de 2018, la GAIP trasllada la Reclamació a l'Administració reclamada i li demana que, dins d'un termini de 15 dies, li remeti un informe sobre ella i còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la què deriva. En la mateixa data, es comunica a la persona reclamant l'admissió provisional a tràmit de la seva Reclamació.
  
6. El 19 d'abril de 2018 té entrada a la GAIP l'informe emès per la Direcció General de la Inspecció de Treball del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies. L'informe explica que la persona reclamant hauria interposat una denúncia davant la Inspecció de Treball de Catalunya (IT), i que després de la investigació i les comprovacions pertinents, va elaborar un ampli informe, de 17 pàgines, on es feien constar les actuacions inspectores realitzades, els fets constatats, la normativa aplicable i les mesures adoptades, entre les quals, una proposta de requeriment per a esmena de les deficiències observades, que va ser traslladat a la persona denunciant i ara reclamant en la mesura en què el resultat de les actuacions afectava els seus drets individuals, d'acord amb allò establert a l'article 20.4 LOSITSS. L'informe justifica la desestimació de l'accés que es reclama en tres arguments: en primer lloc, la sol·licitud d'accés a informació no es va fonamentar en l'LTAIPBG; en segon lloc, la persona reclamant no té la condició d'interessada en la legislació sectorial d'aplicació, la LOSITSS. Finalment, l'article 21.1.c de l'LTAIPBG en relació amb l'article 10 LOSITSS determinarien que la informació reclamada es troba afectada pel límit relatiu a la confidencialitat i secret dels procediments tramitats per l'Administració. En aquest sentit, afirma que el límit hauria d'operar amb caràcter absolut ja que *"aquest deure de sigil i confidencialitat abasta la totalitat de les dades, informes i antecedents a la que tinguin coneixement els funcionaris en l'àmbit de la funció inspectora, sense que es pugui destriar alguns continguts, el que implica que l'accés a aquesta informació sigui denegat, ni tan sols limitat"*. Justifica l'aplicació del límit considerant que es tracta de *"denúncies i reclamacions en entorns de treball en els que la confidencialitat de les dades dels treballadors, dels seus informes mèdics, les seves manifestacions o la mera identificació del denunciant constitueixen un pilar fonamental sobre el que es sustenta la investigació de les infraccions i la interposició de sancions en l'ordre social. Així, en les actuacions de comprovació d'aquest cas hi ha, entre d'altra documentació, informes mèdics, correus electrònics entre l'empresa i la persona treballadora, correus electrònics entre treballadors on consten opinions, i manifestacions, un expedient de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, un expedient informatiu de l'empresa, avaluació de riscos psico-socials, documentació de l'Institut Nacional de Seguretat Social en relació a la petició de contingència"*. Fa constar que *"no es pot facilitar informació mentre hi ha litispendència i l'expedient encara està en tramitació, doncs el fet de difondre la informació podria entorpir-ne la gestió o perjudicar el resultat del procediment. I un cop aquest ha conclòs, tampoc es pot sol·licitar vista i accés*



*doncs la pròpia Llei 23/2015, de 21 de juliol, preveu el secret i la confidencialitat”, llevat que es tracti de persones interessades en el procediment sancionador que se'n derivi, d'acord amb l'article 20.4 LOSITSS. Considera, finalment, que “l'article 20.4 de la Llei 23/2015, de 21 de juliol i l'article 9.3 del Reial Decret 928/1998, de 14 de maig, en la redacció donada pel Reial Decret 1078/2017, de 29 de desembre, estableixen un règim específic per a l'accés a la informació que contenen els expedients de la Inspecció de Treball on consten les actuacions prèvies de comprovació, i fixa que el denunciant només té el dret a ser informat de les actuacions inspectores portades a terme i l'estat de la tramitació de la denúncia, dels fets constatats i de les mesures adoptades quan el resultat de la investigació afecti als seus drets, però no a l'accés al contingut d'aquestes actuacions. Recordem que en el cas que ens ocupa la ITC va enviar a XXXX [nom de la persona reclamant] un informe on figuraven tots els extrems indicats”.*

L'informe, s'acompanya de l'expedient relatiu a la sol·licitud d'accés a la informació pública, que inclou, a més de la sol·licitud de la que porta causa aquesta Reclamació i de la resposta de la Secretaria Territorial de la Inspecció Territorial de Treball a Barcelona, de 21 de febrer, l'informe de 31 de gener de 2018 emès per la inspectora de Treball i Seguretat Social en el marc de l'expedient amb Ordre de Servei núm. OS 8/005669/17, que fou enviat ja a la persona reclamant amb caràcter previ, en tant que denunciant.

7. El 25 d'abril de 2018, la GAIP demana informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) sobre l'adequació de l'accés que es reclama a la legislació de protecció de dades, a l'empara de l'article 40.7 LTAIPBG, i tot seguit comunica a les parts que per aquesta causa amplia el termini per resoldre, d'acord amb l'article 33.7 RGAIP.
8. El 17 de maig té entrada a la GAIP l'informe de l'APDCAT sobre l'adequació a la normativa de protecció de dades de l'accés que es reclama. L'informe conclou que: *“Des de l'òptica de la legislació de protecció de dades de caràcter personal, la persona reclamant té dret a accedir a tota la informació que sobre la seva persona figura en l'expedient tramitat per la Inspecció de Treball de Barcelona, inclosos els informes mèdics sobre la seva persona i els correus electrònics que contenen opinions i manifestacions en relació a la reclamant i, la identitat de les persones que les varen efectuar, sense perjudici de tenir en compte, si escau, el dret d'oposició d'aquestes persones d'acord amb l'article 24.3 de l'LTC i 15 de l'LOPD.*

*L'accés a dades personals de terceres persones que constin a l'expedient es regirà pels criteris establerts en els articles 23 i 24 de l'LTC, d'acord amb els quals es podrà donar accés a la informació relativa a les persones que han intervingut en la tramitació de l'expedient, per la seva condició de personal al servei de l'administració pública, d'acord*



*amb l'article 24.1 de l'LTC, i caldrà denegar l'accés a les dades de la persona denunciada d'acord amb l'article 23 de l'LTC."*

9. El 25 de maig de 2018 la Comissió sol·licita a l'Administració reclamada que, dins del termini de cinc dies, faci arribar còpia de l'expedient núm. 8/0005669/17, indicant quina, de la documentació que s'hi integra, ja hauria estat lliurada a la persona reclamant i identificant, si escau, les terceres persones que en podrien resultar afectades per l'accés, als efectes del trasllat de la Reclamació perquè puguin fer-hi al·legacions.
10. El 31 de maig de 2018, té entrada al registre de la GAIP un informe de la Direcció General de la Inspecció de Treball, en resposta petició de la GAIP de consultar l'expedient reclamat, el qual denega a la Comissió l'accés a l'expedient d'acord amb la fonamentació següent: *"... la Llei 23/2015, de 21 de juliol, Ordenadora del Sistema d'Inspecció de Treball i Seguretat Social, l'article 10 de la qual impedeix facilitar la informació sol·licitada, resulta d'aplicació principal, tant pel criteri de jerarquia normativa com pel criteri d'especialitat, respecte de l'article 33 del Decret 111/2017, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, que preveu que la documentació ha de ser facilitada, sens perjudici, però, que es presti la màxima col·laboració a la GAIP, respectant, en tot cas, els preceptes del marc legal aplicable esmentat en aquest informe."*
11. Amb data 26 de juliol de 2018 la GAIP manté una reunió amb diversos representants de la Inspecció de Treball per tal d'aclarir el dret de la Comissió a accedir a la informació que consideri necessària per a dictar la seva Resolució.
12. Amb data 31 de juliol de 2018, l'Administració reclamada fa arribar a la GAIP un informe complementari, en el què reitera que considera d'aplicació el límit a l'accés derivat del deure de sigil que l'article 10 LOSITSS imposa als funcionaris de l'IT, però que amb la voluntat de la màxima col·laboració amb la GAIP i per tal que pugui disposar d'elements per a la resolució de la Reclamació, li fa arribar un índex o relació dels 39 documents que estan incorporats a l'ordre de servei 8/0005669/17, objecte de Reclamació.

## **Fonaments jurídics**

### **1. Competència de la GAIP i admissibilitat de la Reclamació**

L'article 39.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) estableix que les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública poden ser objecte de Reclamació gratuïta i voluntària davant de la GAIP. L'Administració reclamada rau dins l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG (art. 3





LTAIPBG) i de conformitat amb l'article 72 LTAIPBG, la GAIP és competent per atendre les reclamacions que es dirigeixin contra ella en matèria d'accés a informació pública.

Ara bé, la Direcció general de la Inspecció de Treball (IT) desestima l'accés, entre d'altres raons, considerant que la persona reclamant no invoca l'LTAIPBG, de la qual cosa en desprèn que no va endegar pròpiament el procediment d'accés a la informació pública regulat per la legislació de transparència. Això projecta dubtes sobre l'admissibilitat de la Reclamació, considerant que, d'acord amb l'article 39 LTAIPBG, ha de portar causa d'una sol·licitud d'accés prèviament desatessa per l'Administració. Cal recordar, però, el caràcter antiformalista del dret d'accés i la referència expressa que fa la llei a que la invocació d'una norma d'empara de l'accés que es demana –de la mateixa manera que la motivació o la justificació de la concurrència d'un interès personal– no són requisits exigibles (art. 18.2 LTAIPBG). Per tant, la manca d'invocació de l'LTAIPBG en la sol·licitud no pot ser causa d'inadmissió, ni exclou que sigui precisament l'LTAIPBG la norma aplicable al cas, com tampoc seria rellevant que la sol·licitud s'emparés, per error, en una altra norma; només es requereix que de la sol·licitud es desprengui clarament la voluntat d'accedir a informació pública i que s'exerceixi per una persona major de setze anys. Per tant, considerant que la sol·licitud expressa inequívocament la voluntat d'accedir a una ordre de servei (informació elaborada per l'Administració en exercici de les seves funcions, i per tant, informació pública d'acord amb l'article 2.b LTAIPBG, sens perjudici que el seu accés pugui resultar afectat per algun dels límits legals), la sol·licitud s'ha de considerar emparada per l'LTAIPBG i la Reclamació és admissible a tràmit.

Tampoc fa inadmissibles la sol·licitud i la Reclamació el fet que, com objecta l'IT, les Ordres de servei corresponents a actuacions inspectores no siguin expedients administratius (antecedent 3), ja que el dret d'accés no es projecta exclusivament sobre els expedients administratius, sinó que abasta qualsevulla informació (documents o dades) que tingui la condició de pública per estar en mans de l'Administració o perquè estigui en poder d'exigir-la, com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions (art. 2 LTAIPBG), de forma que fins i tot si les Ordres de servei no tinguessin la condició d'expedient administratiu de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i règim jurídic de les administracions públiques, com defensa l'IT, això és irrellevant en l'àmbit del dret d'accés i no fa inadmissible a tràmit la pretensió d'accedir-hi.

## *2. Sobre la condició de persona interessada de la reclamant*

L'IT justifica la desestimació de la sol·licitud d'accés en tres motius, un dels quals és el fet que la persona reclamant no té la condició de persona interessada a l'empara de la normativa sectorial d'aplicació, ja que de la seva denúncia no n'ha derivat un procediment sancionador, i



la dita normativa només reconeix el dret a vista de l'expedient al les persones que tinguin la condició d'interessats.

La normativa aplicada al cas per l'IT és la Llei 23/2015, de 21 de juliol, ordenadora del Sistema d'Inspecció de Treball i Seguretat Social (LOSITSS), que disposa en el seu article 20.4 de manera expressa que la persona denunciante no podrà al·legar la condició de persona interessada a cap efecte en la fase d'investigació, per bé que tindrà el dret a ser informada de l'estat de tramitació de la seva denúncia, així com dels fets que s'hagin constatat i de les mesures adoptades quan el resultat de la investigació afecti els seus drets individuals o col·lectius reconeguts per la normativa corresponent a l'àmbit de la funció inspectora. Preveu tanmateix aquest precepte que en el cas que arran de la denúncia s'iniciés un procediment sancionador, aleshores sí que la persona denunciante podria tenir la condició d'interessada, en els termes establerts per la normativa de règim jurídic i procediment administratiu.

D'acord amb això, certament sembla que la normativa sectorial d'aplicació no reconeix a la persona reclamant la condició jurídica de persona interessada en aquell procediment -i el dret d'accés a l'expedient que derivaria d'aquesta condició-, considerant que de la seva denúncia no n'ha derivat un procediment sancionador.

Ara bé, que la LOSITSS no atorgui a les persones denunciants automàticament la condició de persona interessada en el procediment tramitat per l'IT (condició jurídica que porta inherent el dret d'accés a l'expedient) no implica necessàriament que, en el marc del procediment d'accés a la informació pública regulat per l'LTAIPBG, aquest accés hagi de ser igualment desestimat, ja que, a diferència de l'article 20.4 LOSITSS, l'article 18 LTAIPBG exclou explícitament que calgui tenir la condició de persona interessada per a exercir el dret d'accés a la informació pública.

D'altra banda, el fet que la persona reclamant no tingui la condició jurídica de persona interessada en un procediment de l'IT d'acord amb l'article 20.4 LOSITSS, no implica ni exclou que en el marc del procediment de Reclamació davant la GAIP no s'hagi de tenir en consideració l'interès legítim que la persona reclamant té en l'expedient, considerant que hi va actuar com a denunciante i que invoca el dret a la defensa. Ben al contrari, l'LTAIPBG disposa que en la ponderació del dret d'accés amb els límits legals que hi puguin concórrer, s'han de tenir en compte els drets o interessos privats que concorrin al cas (article. 22.1 LTAIPBG), i per tant, s'ha de considerar l'interès que la reclamant té, en tant que persona denunciante, en l'expedient que reclama, de la mateixa manera que s'hauran de tenir en compte els drets o interessos de terceres persones que puguin resultar afectades per l'accés.





### 3. *Sobre el deure de sigil i el deure de col·laboració amb la GAIP*

L'article 10 LOSITSS estableix que els funcionaris del Sistema d'Inspecció de Treball i Seguretat Social *"estan obligats a observar secret i a no revelar, fins i tot després d'haver deixat el servei, les dades, informes o antecedents de què puguin haver tingut coneixement en l'exercici de les seves funcions, excepte per a la investigació o persecució de delictes públics, en el marc legalment establert per a la col·laboració amb l'Administració Laboral, la de la Seguretat Social, la Tributària, la de lluita contra el frau, en les seves diferents classes, i amb comissions parlamentàries d'investigació, en la forma que escaigui"*.

L'IT considera que aquest deure de sigil que la legislació sectorial d'aplicació imposa als funcionaris de la Inspecció de Treball els impedeix facilitar a la GAIP la documentació que li requereix per fonamentar adequadament la seva Resolució. Fonamenta la seva posició en que el deure de sigil està imposat en una norma de rang legal i d'especialitat, mentre el deure de col·laboració amb la GAIP estaria recollit en una norma de rang reglamentari i d'àmbit generalista. Ho expressa així: *"... la Llei 23/2015, de 21 de juliol, Ordenadora del Sistema d'Inspecció de Treball i Seguretat Social, l'article 10 de la qual impedeix facilitar la informació sol·licitada, resulta d'aplicació principal, tant pel criteri de jerarquia normativa com pel criteri d'especialitat, respecte de l'article 33 del Decret 111/2017, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, que preveu que la documentació ha de ser facilitada, sens perjudici, però, que es presti la màxima col·laboració a la GAIP, respectant, en tot cas, els preceptes del marc legal aplicable esmentat en aquest informe."*

Cal dir, en primer lloc, que la previsió de què la GAIP pugui disposar dels informes i documentació que precisi per fonamentar les seves resolucions té empara en una norma de rang legal, l'LTAIPBG. Concretament, l'article 42.7 LTAIPBG empara i garanteix que la Comissió pugui demanar d'ofici els informes o les dades que consideri necessàries per a fonamentar la resolució, previsió legal que va ser desplegada reglamentàriament per l'article 33.6 RGAIP, que disposa que la Comissió pot demanar a l'òrgan o l'entitat afectat les informacions que hagin estat sol·licitades quan el seu coneixement sigui necessari per a la resolució de les reclamacions, amb l'adopció de les mesures corresponents per garantir la seva reserva, en la mesura en què aquesta reserva sigui exigible, i que, en el cas d'informació especialment sensible, l'òrgan o entitat afectada pot proposar de manera suficientment motivada que els membres de la Comissió o personal de suport consultin la informació a la seva seu. Per tant, el principi de jerarquia normativa no faria prevalent el deure de sigil de la LOSITSS sobre el dret legalment reconegut a la GAIP d'obtenir de les Administracions la documentació que consideri necessari examinar per tal de ponderar adequadament el dret



d'accés amb els límits legals que s'hi puguin oposar, en el marc dels procediments de Reclamació que tramiti.

S'al·lega també que la LOSITSS, com a norma d'àmbit especial, s'imposaria a la legislació de transparència, d'àmbit general. Però, en realitat, l'LTAIPBG no és una norma generalista, sinó transversal. És a dir, tot i que l'objecte del dret d'accés pugui ser qualsevol informació pública, l'LTAIPBG té caràcter de norma especial pel que fa al procediment de sol·licitud i de Reclamació contra les decisions administratives davant d'aquesta Comissió, com a òrgan independent de revisió.

Precisament aquesta naturalesa revisora dels òrgans de garantia, com la GAIP, establerta amb caràcter bàsic per la legislació estatal de transparència (Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern) és la que justifica, avala i fins i tot exigeix que, per pronunciar-se adequadament sobre si l'Administració ha aplicat correctament l'LTAIPBG en la resolució de les sol·licituds d'informació, la Comissió pugui proveir-se dels informes i obtenir la documentació que consideri necessaris, especialment, la documentació que és objecte de Reclamació, per tal de determinar, si escau, si existeixen terceres persones que puguin resultar afectades i que hagin de ser part del procediment, o si l'Administració ha ponderat adequadament els límits aplicables a l'accés, o si cal considerar altres límits, drets o interessos que no han estat tinguts en compte per l'Administració.

Efectivament, la funció legalment encomanada a aquesta Comissió quan se li presenta una Reclamació és revisar si la limitació a l'accés imposada per l'Administració està prou justificada, i per fer-ho amb garanties i coneixement de causa, pot ser necessari examinar la documentació l'accés a la qual es reclama i formar-se el seu propi judici sobre el perjudici directe i real que l'accés causaria en el bé jurídic protegit pel límit, sobre quina afectació de drets individuals es derivaria de l'accés, i si aquesta afectació es produeix en la mesura necessària i proporcionada. Per tant, si la GAIP ha d'actuar com a òrgan revisor de les decisions administratives sobre accés a informació pública, haurà de poder disposar dels elements de judici que han incidit en la presa de la decisió que es revisa, i singularment, de la informació que és objecte de controvèrsia, i precisament a aquesta finalitat respon la previsió dels articles 42.7 LTAIPBG i 33.6 RGAIP. Altrament, s'estaria limitant aquest òrgan independent de garantia a dictar resolució tenint com a únic element de judici el criteri defensat per l'Administració, sense poder formar-se'n una opinió crítica, directa i pròpia, com correspon a un òrgan de revisió.

Cal tenir en compte, d'altra banda, que el mateix deure de sigil que tenen els funcionaris de la Inspecció respecte d'allò que coneixen en l'exercici de les seves funcions, el té la GAIP en relació amb la informació que coneix en el marc de la tramitació dels procediments de



Reclamació, en la mesura en què aquesta reserva sigui exigible (art.33.6 RGAIP). Per tant, la documentació que la GAIP pugui conèixer de l'IT continuaria protegida pel deure de reserva de la GAIP durant la tramitació de la Reclamació, i lliurar-li-la no perjudica ni determina que la persona reclamant hi pugui accedir, ni tan sols si exercís el dret d'accés a l'expedient, ja que també li serien d'aplicació, si escau, els límits a l'accés legalment establerts.

D'acord amb l'exposat, cal rebatre que el deure de sigil dels funcionaris en relació amb la informació que coneixen en l'exercici de les seves funcions es pugui oposar al dret de la GAIP a examinar la documentació que consideri necessària per a fonamentar les seves resolucions, dictades en exercici de la seva funció revisora de les decisions administratives en matèria d'accés a la informació, de la mateixa manera que no impediria que l'IT col·laborés amb l'Oficina Antifrau, o amb el Síndic de Greuges o amb els propis Tribunals de Justícia lliurant-los-hi informació, si en el marc de l'exercici de les seves funcions li ho requereixen, encara que l'article 10 LOSITSS no s'hi refereixi explícitament.

#### *4. Sobre la limitació de l'accés per secret o confidencialitat del procediments legalment establerts*

L'IT justifica la desestimació de l'accés, com a tercer argument, en l'aplicació de l'article 21.1.c LTAIPBG, en relació amb l'article 10 LOSITSS.

L'article 21.1.c LTAIPBG disposa que el dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement i la divulgació de la informació comporta un perjudici per al secret o la confidencialitat en els procediments tramitats per l'Administració pública, si el secret o la confidencialitat són establerts per una norma amb rang de llei. De la seva banda, l'article 10 LOSITSS estableix que els funcionaris han de considerar confidencial l'origen de qualsevol queixa sobre incompliment de les disposicions legals de què coneixen en l'àmbit de la funció inspectora, i que estan obligats a guardar-ne secret i no revelar-la, excepte en supòsits aliens al cas que ens ocupa: per a la investigació i persecució de delictes públics, en el marc legalment establert per a la col·laboració amb l'Administració Laboral, la de la Seguretat Social, la Tributària, la lluita contra el frau i la col·laboració amb la comissions parlamentàries d'investigació.

D'acord amb aquesta normativa, l'IT defensa que l'article 10 LOSITSS actuaria com a habilitació legal per a l'aplicació de l'article 21.1.c LTAIPBG al cas, i per tant, que el deure de sigil que s'hi regula comportaria establir el caràcter secret i confidencial del procediment tramitat en l'àmbit de l'activitat inspectora de l'Administració, cosa que en limitaria l'accés. Afirmar també que aquest límit afecta la totalitat de la informació que conté l'ordre de servei



*“sense que es pugui destriar alguns continguts, el que implica que l'accés a aquesta informació ha de ser denegat, ni tan sols limitat”, tot això “llevat que es donin les condicions que la citada llei estableix a l'article 20.4, que permet específicament l'accés i vista a aquells que gaudeixen de la consideració d'interessat un cop inicia el procediment sancionador, que no és el cas”. Continua afirmant que aquesta normativa “i l'article 9.3 del Reial decret 928/1988, de 14 de maig en la redacció donada pel Reial decret 1078/2017, de 29 de desembre, estableixen un règim específic per a l'accés a la informació que contenen els expedients de la Inspecció de Treball on consten les actuacions prèvies de comprovació i fixa que el denunciador només té el dret a ser informat de les actuacions inspectores portades a terme i l'estat de la tramitació de la denúncia, dels fets constatats i de les mesures adoptades quan el resultat de la investigació afecti els seus drets, però no a l'accés al contingut a aquestes actuacions” i recorda que aquest informe ja va ser tramès a la persona reclamant abans que iniciés aquest procediment de Reclamació.*

El primer que cal aclarir és que l'article 10 LOSITSS i l'article 9.3 del Reglament general sobre procediments per a la imposició de sancions per infraccions d'ordre social i per als expedients liquidatoris de quotes de la seguretat social, als quals fa referència l'IT, no constitueixen pròpiament un règim d'accés especial, en el sentit que li dona la Disposició Addicional Primera LTAIPBG. Aquesta disposició estableix, en el seu apartat 2, que l'accés a la informació en aquelles matèries que tenen establert un règim d'accés especial es regirà per la normativa específica i, amb caràcter supletori, per l'LTAIPBG. Però no és aquest el cas, ja que els preceptes esmentats no constitueixen una regulació d'un règim d'accés especial (no en regulen el procediment, ni els terminis, ni els òrgans responsables de resoldre, ni la legitimació, ni l'àmbit d'aplicació, ni el sentit del silenci, ni l'aplicació de límits, etc) com si que ho són, per exemple, el règim d'accés a la informació mediambiental, o el règim d'accés dels electes a la informació de la seva Corporació. Contràriament, el que determinen els preceptes abans esmentats són els drets i la condició jurídica que es reconeix, en el marc de les actuacions de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, a la persona que inicia el procediment com a denunciador, així com qui tindria la condició jurídica de persona interessada en aquell procediment de l'IT (i només com a derivada d'aquesta condició, entre d'altres drets, el dret d'accés a l'expedient). No es pot considerar, doncs, que la LOSITSS constitueixi un marc regulador d'un règim d'accés específic per a les actuacions de la Inspecció de Treball, que suposaria desplaçar l'LTAIPBG a una aplicació subsidiària. De fet, la pròpia conclusió de l'informe de l'IT exclou que la pròpia Administració consideri la LOSITSS com un règim jurídic a aplicar al cas, ja que en justificar la desestimació invoca l'aplicació del límit de l'article 21.1.c LTAIPBG, la qual cosa suposa aplicar-hi el règim jurídic general d'accés previst a l'LTAIPBG.



Per tant, la LOSITSS té eficàcia com a habilitació legal de la declaració de secret i confidencialitat de la informació que requereix l'article 21.1.c LTAIPBG, però no com a reguladora d'un règim específic d'accés que, d'acord amb la Disposició Addicional Primera.2, suposaria desplaçar l'LTAIPBG a una aplicació subsidiària.

Un cop establert que l'accés que es reclama està sotmès al règim jurídic general de l'LTAIPBG, cal avaluar ara si l'aplicació al cas del seu article 21.1.c està justificada i si ha de comportar, com pretén l'Administració, la desestimació total de la sol·licitud.

En aquest sentit, cal recordar que el catàleg de límits establert a l'article 21 LTAIPBG no constitueix un llistat de matèries excloses automàticament i per llei de l'accés, sinó una relació d'interessos jurídics la protecció dels quals "pot" (o no) limitar, parcialment o totalment, l'accés i que s'han d'aplicar restrictivament, només en la mesura en què sigui necessari per protegir-lo (article 20.2 LTAIPBG). I per determinar-ho, l'LTAIPBG requereix que l'Administració faci una anàlisi casuística i individualitzada del dany o perjudici que l'accés infligiria directament i efectivament en aquests béns jurídics, juntament amb la ponderació d'altres drets o interessos privats que hi concorrin (de la persona sol·licitant o de tercers afectats) i de l'interès públic existent en què la informació sigui accessible, des del punt de vista de la finalitat de la transparència.

S'estableix també a l'article 22.1 LTAIPBG l'obligació d'aplicar els límits de forma proporcional a l'objecte i a la finalitat de la protecció; en el cas del secret dels procediments de la IT i de la confidencialitat de la persona denunciant, establerts a l'article 10 LOSITSS, la finalitat del límit és protegir la investigació i l'eficàcia de l'actuació inspectora de l'Administració, així com les persones que denunciïn infraccions legals de l'ordenament laboral, o que col·laboren en la investigació de l'autoritat inspectora. Això porta a què s'hagi de ponderar de manera diferent si l'accés es demana d'actuacions o investigacions en curs (la divulgació de les quals comprometria clarament el seu resultat) o si es pretén l'accés a expedients relatius a actuacions finalitzades, com és el cas, en relació amb les quals aquest perjudici directe a la investigació no es produiria.

Però l'IT planteja una qüestió que no és menor: l'impacte negatiu que tindria en les actuacions futures de l'IT establir un precedent d'accés per la via de l'LTAIPBG que danyés el bé jurídic a protegir: la reserva dels procediments de l'IT, com a garantia de l'efectivitat de la seva activitat inspectora i de la protecció de les persones que hi col·laboren. Això connecta amb la finalitat de l'article 10 LOSITSS, que estableix el deure de sigil dels funcionaris de l'IT fins i tot un cop perduda la condició de persona funcionària, és a dir, també en relació amb els expedients que hagin finalitzat. L'IT al·lega que la seva tasca es veuria greument pertorbada si no queda garantida la confidencialitat de les persones i del seu testimoni, i que obrir la porta a que per la



via del dret d'accés es puguin conèixer la identitat i el contingut declarat davant l'IT portaria a que testimonis i denunciants actuessin en el futur coartats pel temor a represàlies dels companys investigats, considerant que poden ser, a més, el seus superiors jeràrquics. I en base a això, defensa que: *“el secret i la confidencialitat que preveu el citat article és raonable en el marc de denúncies i reclamacions en entorns de treball, en els que la confidencialitat de les dades dels treballadors, dels seus informes mèdics, les seves manifestacions o la mera identificació del denunciador constitueixen un pilar fonamental sobre el que es sustenta la investigació de les infraccions i la interposició de sancions en l'ordre social.”*

Considerant que la preservació de l'activitat inspectora de l'IT és un interès públic a protegir, i que en la ponderació dels límits cal tenir igualment presents els interessos i drets privats legítims que puguin ser oposats al dret d'accés, és raonable concloure que no es pot aplicar sense filtres la transparència sobre la totalitat de la informació de què disposa l'IT per actuar, si això suposa exposar les persones que denunciïn il·legalitats o els testimonis que col·laboren en la investigació i desproveir-los de la protecció que la legislació sectorial els atorga, compromentent, com a conseqüència d'això, l'entorn de confiança amb l'IT i restant-li eficàcia en el marc de futures actuacions inspectores.

Per tant, tot i que el que es reclama no és un expedient en tràmit i, per tant, malgrat que de l'accés no es derivaria un dany directe a la investigació del cas, cal considerar d'aplicació el límit relatiu a la reserva dels procediments de l'IT, per bé que és exigible que aquest límit s'apliqui de manera proporcional a la seva finalitat: la protecció de l'activitat inspectora de l'IT (en general, i no referida al cas tancat), que comporta haver de protegir adequadament a denunciants i testimonis, perquè puguin col·laborar sense coaccions amb l'autoritat inspectora, i fer-ho també de forma restringida i acotada a la part de la informació que certament danyi aquest bé jurídic.

Així, considerant que en el cas que es resol ara la persona reclamant era la persona denunciador en l'expedient que reclama, no es pot considerar que tots els documents integrats a l'Ordre de servei que es reclama comprometin de la mateixa forma, si se'n permet l'accés, el secret del procediment de l'IT, ja que precisament per ser-ne la denunciador, alguns són ja coneguts d'antuvi per la persona reclamant, bé perquè n'és l'autora, o perquè la pròpia Administració els hi ha remès atesa l'obligació d'informar la persona denunciador de les actuacions dutes a terme arran de la seva denúncia si els seus drets estan afectats. Tampoc cal protegir, en aquest cas, la confidencialitat de la identitat de la persona denunciador, ja que és la mateixa persona reclamant. En canvi, de la relació de documentació inclosa a l'expedient que es reclama se'n desprèn que hi ha documentació referida a terceres persones companys de feina que han col·laborat en les actuacions de d'investigació de l'autoritat inspectora i que





han declarat amb una expectativa de confidencialitat i reserva que cal preservar, pels arguments abans exposats.

5. *Sobre la ponderació amb la protecció de dades personals i els altres drets o interessos de tercers*

Tot i que l'Administració no s'hi refereix, el cert és que un dels límits que es podria oposar a l'accés a l'expedient que es reclama és el dret de les persones físiques que hi constin a protegir les seves dades personals, excloent-les de l'accés. Considerant això, la GAIP va demanar a l'APDCAT que emetés informe sobre l'adequació de l'accés a la legislació sobre protecció de dades, el qual va concloure el següent: *“Des de l'òptica de la legislació de protecció de dades de caràcter personal, la persona reclamant té dret a accedir a tota la informació que sobre la seva persona figura en l'expedient tramitat per la Inspecció de Treball de Barcelona, inclosos els informes mèdics sobre la seva persona i els correus electrònics que contenen opinions i manifestacions en relació a la reclamant i, la identitat de les persones que les varen efectuar, sense perjudici de tenir en compte, si escau, el dret d'oposició d'aquestes persones d'acord amb l'article 24.3 de l'LTC i 15 de l'LOPD.*

*L'accés a dades personals de tercers persones que constin a l'expedient es regirà pels criteris establerts en els articles 23 i 24 de l'LTC, d'acord amb els quals es podrà donar accés a la informació relativa a les persones que han intervingut en la tramitació de l'expedient, per la seva condició de personal al servei de l'administració pública, d'acord amb l'article 24.1 de l'LTC, i caldrà denegar l'accés a les dades de la persona denunciada d'acord amb l'article 23 de l'LTC.”*

D'acord amb això, i des de la perspectiva de la protecció de dades personals, la informació que faci referència a la persona denunciada per l'ara reclamant s'ha d'excloure de l'accés, per aplicació de l'article 23 LTAIPBG. Quant a les dades pròpies de la persona denunciant, l'APDCAT afirma que, en principi, serien accessibles d'acord amb l'article 24.3 de l'LTAIPBG i 15 de l'LOPD (lleí aplicable al cas per raons de temporalitat), per bé que cal distingir entre la informació que fa referència exclusivament a la persona denunciant i ara reclamant –en relació amb la qual l'accés no es veu limitat per la protecció de dades personals–, d'aquella informació que contingui dades personals de terceres persones físiques que declaren o testimonien en relació amb la denunciant, que mereixen protecció i a les que cal garantir l'exercici del seu dret d'oposició (art. 6.4 LOPD).

L'informe de l'APDCAT, com expressa perfectament el text transcrit, s'emet exclusivament en relació amb la legislació de protecció de dades personals, i per tant, no prejutja la legalitat de



l'accés, sinó solament si aquest accés és compatible, o bé si és contrari a la legislació de protecció de dades, i en quines condicions. Però, lògicament, l'encaix en la legislació de protecció de dades personals no esgota l'anàlisi de drets o interessos privats i públics legalment protegits que hi puguin concórrer. En el cas que ens ocupa, la protecció de la identitat i de les manifestacions fetes per terceres persones que puguin aparèixer en l'expedient no només s'ha d'avaluar a la llum de la protecció de dades personals regulada per l'LOPD, sinó que cal també ponderar el perjudici que puguin infligir al dret a la privacitat de les persones treballadores que han declarat davant la Inspecció amb expectatives de confidencialitat, i les conseqüències que la difusió de les seves opinions o manifestacions puguin tenir en la seva posició en el centre de treball i en la preservació del clima i la convivència laborals, considerant que el conflicte es planteja entre dues persones treballadores d'un centre laboral petit.

L'APDCAT, en relació amb l'accés a dades o informació aportada per terceres persones sobre la denunciant (i ara reclamant), recorda que cal garantir que aquestes terceres persones afectades puguin exercir el seu dret d'oposició a l'accés, en aplicació de l'article 6.4 LOPD. I considerant els altres drets i interessos en joc esmentats en els paràgrafs anteriors (la privacitat i l'expectativa de confidencialitat dels testimonis, la preservació del clima laboral i les eventuais represàlies que es poguessin derivar en la seva posició laboral considerant que denunciant i denunciada són persones del mateix centre de treball), resulta encara més necessari i rellevant garantir que les terceres persones afectades per l'accés puguin fer les al·legacions que considerin adients per a la seva defensa, si escau, oposant-se a l'accés, amb els efectes suspensius de l'accés que deriven d'aquesta oposició, d'acord amb l'article 47.2 RGAIP.

Malauradament, les terceres persones afectades no han estat part del procediment de sol·licitud, segons es desprèn de l'expedient tramès per l'Administració, ja que aquesta no els n'hauria fet trasllat i, per tant, no van poder formular al·legacions. Tampoc han estat part d'aquest procediment de Reclamació, ja que la GAIP no ha pogut consultar la documentació per identificar-les -com hauria estat la seva voluntat- dins del termini de què disposa per resoldre, tot i haver-la demanat a l'IT a finals de maig. Per tant, les terceres persones que apareixen a l'Ordre de servei que es reclama no han pogut exercir el seu dret d'oposició a l'accés, ni al·legar el que estimin adient per a la defensa dels seus drets i interessos, ni han pogut aportar a la GAIP elements de judici que puguin ser rellevants del sentit de la seva resolució, restant indefenses.

D'altra banda, cal tenir en compte que les circumstàncies del cas comprometen molt l'eficàcia de l'anonimització de les declaracions per garantir que les persones que les han fet no resulten identificables, considerant que és un centre laboral petit i que la reclamant és companya de feina i, per tant, disposa de molt elements de context que li poden permetre reconstruir o

associar, sense esforços desproporcionats, les dades identificatives que s'han dissociat o anonimitzat.

#### 6. *Sobre el dret d'accés a la informació reclamada*

D'acord amb l'exposat, de la ponderació de l'accés amb els límits derivats del secret i la confidencialitat dels procediments de l'IT i de la legislació de protecció de dades, així com dels altres drets i interessos legítims que concorren en el cas, en resulta que:

- S'ha d'excloure l'accés a les dades, informació o documentació que constin a l'expedient referides a la persona denunciada, aportades per la pròpia denunciada o per qualsevol altra persona, d'acord amb l'article 23 LTAIPBG.
- Quant a la informació que contingui dades personals referides exclusivament a la persona denunciant (ara reclamant), com ara la documentació aportada per la pròpia denunciant, les comunicacions que li hagi adreçat prèviament l'Administració, els informes mèdics sobre la seva persona exclusivament, així com l'informe elaborat per l'Administració en compliment del seu dret a ser informada de les actuacions dutes a terme arran de la seva denuncia, el seu accés no queda impedit pel límit relatiu a la protecció de dades personals, considerant que l'article 15 LOPD i 24.3 LTAIPBG permeten l'accés a les dades personals pròpies de la reclamant. Tampoc pot ser restringit el seu accés pel límit relatiu al secret del procediment, ja que és informació prèviament coneguda per la reclamant i, per tant, l'accés que ara es dirimeix no infligiria cap mena de dany en el procediment concret ja clos, ni tampoc suposaria un precedent que pugui perjudicar o danyar l'expectativa de confidencialitat o reserva de les actuacions realitzades davant l'autoritat inspectora del treball i la seguretat social. Tampoc li és d'aplicació el límit relatiu a la confidencialitat de la identitat de la persona denunciant, ja que és ella mateixa. Per tant, se n'ha d'estimar l'accés.
- Pel que fa a la informació que contingui dades personals de terceres persones que hagin participat en la investigació o actuació inspectora –fent manifestacions o expressant opinions referides a la persona denunciant o denunciada–, estan afectades pel límit relatiu a la protecció de les dades personals, considerant que no han pogut participar en el procediment ni exercir el seu dret d'oposició, garantit per l'article 6.4 LOPD, i tenint en compte que, tot i ocultar-ne les dades identificatives, poden resultar en aquest cas identificables sense un esforç desproporcionat atesos els elements de context de què disposa la persona reclamant, en tant que treballadora del mateix



centre i companya dels afectats. D'altra banda, li és aplicable també el límit relatiu al secret dels procediments de l'IT, considerant que l'eficàcia de l'actuació futura de l'IT es podria veure compromesa si no es garanteix la confidencialitat de denunciants i testimonis en el marc de les seves actuacions. Porta també a l'exclusió d'aquesta informació la consideració d'altres drets privats i interessos col·lectius, com l'expectativa de privacitat i de confidencialitat dels testimonis, la protecció de la seva posició en el centre de treball i la preservació del clima laboral. Finalment, en relació amb el dret de defensa invocat per la reclamant, es té en compte que ella no té la condició de persona denunciada (que requeriria conèixer les acusacions per tal de poder-se'n defensar) sinó de denunciant, i que el procediment ja està tancat, i en base a això no es pondera com a prevalent el dret de defensa de la reclamant sobre els drets de les terceres persones afectades, sens perjudici que en el marc d'un procediment judicial pugui obtenir-la si resulta necessària per a la seva defensa. D'acord amb l'exposat, es desestima l'accés a la informació i documentació aportada per terceres persones referida a la reclamant.

- En relació amb les dades personals identificatives del personal públic que hagi actuat en la instrucció de l'expedient i que constin a la documentació l'accés a la qual s'ha estimat, no s'han d'anonimitzar considerant que els és d'aplicació el règim general d'accés previst a l'article 24.1 LTAIPBG.

#### *7. Sobre la petició de procediment sancionador contra la Inspecció de treball*

La persona reclamant demana que s'apliqui el règim sancionador previst a l'LTAIPBG, concretament al seu article 76, contra la Inspecció de Treball de Catalunya, considerant que tot i tenir coneixement d'altres resolucions de la GAIP que declaren el dret dels interessats a accedir a informació sobre la seva persona, i, manté una actitud d'oposició que qualifica de recalcitrant. En primer lloc, cal aclarir que aquesta Comissió no té competència per incoar expedient sancionador contra l'Administració per resoldre contràriament als seus criteris doctrinals, més enllà de la facultat de demanar als òrgans que en són competents que l'iniciïn si l'Administració es nega a executar una Resolució estimatoria de la GAIP.

Però no és això el que planteja la reclamant: el que considera sancionable no és la inexecució d'una Resolució de la GAIP, sinó el fet que l'IT no hagi adequat el sentit de resolució de la seva sol·licitud als precedents i doctrina d'aquesta Comissió. En l'escrit de Reclamació, cita com a precedents de la GAIP estimatoris del dret d'accés que serien aplicables al seu cas i que entén que l'IT hauria d'haver aplicat, els següents:



- Resolució de la GAIP, de 21 de juliol de 2016, d'estimació de la Reclamació 70/2016 que estableix que res no impedeix que els denunciants emprin la via del dret d'accés de la legislació de transparència per tal de conèixer les actuacions realitzades per l'Administració arran de la seva denúncia per l'exercici d'una activitat molesta sense permís que l'afectava en tant que veí, considerant que en aquell cas *“no s'hi poden oposar límits dels articles 21, 23 i 24 LTAIPBG, ja que no es demanen dades personals ni es posa en rics la investigació o la sanció de possibles infraccions administratives.”* Com es desprèn dels FJ anteriors, en aquest cas sí són d'aplicació aquests límits.
- Resolució de la GAP d'11 de febrer de 2016, de finalització de la Reclamació 22/2015, que estableix que *“el dret d'accés a la informació pública no pot ser condicionat ni restringit a la concurrència d'un interès personal i subjectiu en la informació a què es vol accedir, sinó que deriva i és conseqüència del caràcter públic objectiu de la informació”*. Ja s'ha analitzat i considerat aquesta qüestió en el FJ3, en termes coherents amb aquesta Resolució.
- Resolució 303, de 8 de setembre de 2017, d'estimació de la Reclamació 241/2017, sobre un cas similar a aquest en el seu objecte: l'accés per part de la persona denunciada a un expedient de la Inspecció de Treball de Barcelona. D'aquella Resolució la persona reclamant en transcriu el seu escrit el FJ4, que té aquest tenor literal: *“L'accés es sol·licita en relació amb l'expedient 8/0019856/16 de l'ITB, incoat arran de la denúncia de la reclamant en relació amb riscos psico-socials que l'afectaven en el seu entorn de treball, i clos sense acta d'infracció per l'ITB. La desestimació de l'accés es fonamenta exclusivament en el fet que la denunciada no tindria la condició de persona interessada en el procediment en no haver generat un procediment sancionador, sense que l'ITB hagi al·legat la concurrència de cap límit legal a l'accés, especialment els regulats als articles 21 i 23 de l'LTAIPBG.*  
*Per tal de ponderar l'eventual concurrència de límits en l'accés a la informació que es contingui en l'expedient, especialment pel que fa a la protecció de dades personals de terceres persones que eventualment poguessin constar-hi, la GAIP ha reclamat l'expedient complet al qual es vol accedir. De l'examen de l'expedient tramès per l'ITB en resposta a aquest requeriment en resulta que està integrat per la documentació aportada per la pròpia reclamant relativa a la denúncia, la seva admissió i resolució, i la documentació que ja li hauria adreçat la Inspecció de Treball en compliment del que preveu l'article 240.4 LOSITSS, atès el seu dret a ser informat del resultat de la investigació que afecti els seus drets. Incorpora igualment l'expedient la comunicació que ja li hauria fet l'ITB a la reclamant del resultat d'una actuació iniciada en relació amb el risc psicosocial la mateixa unitat de treball a instància dels delegats de*



*personal (ordre de servei 8/0008398/16). Hi consten, a més, informes mèdics referits a la persona reclamant, que resultarien exclosos del règim general d'accés per a qualsevol altra persona (art. 23 LTAIPBG) en ser dades especialment protegides, però no per a la pròpia reclamant, en constituir accés a les seves pròpies dades i a documentació aportada per ella mateixa.” Tal i com es desprèn del text transcrit, en aquell cas no hi havia a l'expedient altra informació que la que havia estat aportada per la mateixa persona reclamant, com a denunciant, i la que ja havia rebut de l'Administració informant-la de les actuacions dutes a terme arran de la seva denuncia, i coherentment amb el que ara es resol, se'n va estimar l'accés.*

Com es desprèn de l'exposat, les resolucions que cita la persona reclamant i que, almenys en relació amb la darrera d'elles, coneix l'IT, són estimatòries en un cas en què, a diferència d'aquest, no són d'aplicació els límits dels articles 21.1, 23 i 24 LTAIPBG, i pel que fa al precedent de la pròpia IT, no hi havia a l'expedient que es reclamava altra informació que l'aportada per la pròpia reclamant com a denunciant, i l'informe que l'Administració ja li havia lliurat prèviament. Contràriament, en el cas que ens ocupa, tal i com s'ha fonamentat anteriorment, són aplicables límits derivats de l'article 21.1.c LTAIPBG, i dels articles 23 i 24 LTAIPBG, que comporten la limitació parcial de l'accés.

Considerant l'obligació de resoldre atenent les circumstàncies pròpies de cada cas i ponderant-hi l'aplicació casuística dels límits, no es pot acusar la IT de ser recalcitrant i mereixedora de sanció l'actuació per desestimar l'accés a l'expedient reclamat, ja que la Resolució de la GAIP que es cita com a precedent no prejutja ni determina l'accés lliure i il·limitat a les ordres de servei de l'IT per part de les persones denunciants, sinó que el que és procedent és examinar en cada cas quina ha de ser la documentació que, d'acord amb els arguments vessats en els FJ anteriors, hagi de ser accessible. En tot cas, el que podria constituir una infracció tipificada a l'article 76.2.b LTAIPBG és l'impediment o l'obstrucció deliberada per part de l'Administració de l'accés a la informació quan una resolució de la GAIP n'hagi estimat l'accés –sens perjudici del seu dret i legitimitat per recórrer-la davant dels tribunals- i això no s'ha produït.

## 8. 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.

#### 9. *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 14 de setembre de 2018, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació i declarar el dret de la persona reclamant a accedir a aquella documentació integrada a l'ordre de servei de referència que hagi estat aportada per ella mateixa com a denunciant, a les comunicacions que li hagi adreçat prèviament l'Administració, els informes mèdics sobre la seva persona exclusivament si n'hi han, així com l'informe que, en compliment de l'article 20.4 LOSITSS hagi elaborat l'Administració sobre les actuacions dutes a terme arran de la seva denúncia i les mesures proposades, si escau, en els termes del FJ 6.
2. Desestimar l'accés a la resta d'informació continguda a l'ordre de servei.
3. Considerant que la informació que s'estima ja és en possessió de la persona reclamant, perquè n'és l'autora o perquè prèviament a la Reclamació li ha estat lliurada per l'Administració, es considera executada la Resolució, sens perjudici que la persona



- reclamant, si ha extraviat algun d'aquests documents esmentats al punt 1, pugui demanar a l'Administració que n'hi proporcioni una altra còpia.
4. Convidar la persona reclamant a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta Resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.
  5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 93/2018 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 14 de setembre de 2018

Elisabet Samarra i Gallego

Presidenta

---

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i comencen, si no s'especifica altra cosa, a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per part de 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](mailto: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](http://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.