

Ref: GVRTE/2021/1890854

RESOLUCIÓ DE DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA: DESESTIMATÒRIA

I. Antecedents de fet

Primer. En data 23 de juliol de 2021 té entrada en el Registre Telemàtic de la Generalitat amb número GVRTE/2021/1890854, un escrit en el qual D. [REDACTED] sol·licita l'accés a la informació de l'expedient generat per la denúncia d'assetjament laboral, registre d'entrada número 4796 de data 10/04/2018, al PROP de Germans Bou de Castelló.

El motiu que al·lega és personal, per ser la persona denunciada.

Segon. El termini màxim per a resoldre i notificar és d'un mes des que la sol·licitud haja tingut entrada en el registre electrònic de l'Administració competent per a la seua tramitació, d'acord amb el que s'estableix en l'article 17.1 de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, i l'article 55.1 del Decret 105/2017, de 28 de juliol, transcorregut el qual la sol·licitud s'entendrà estimada.

II Fonaments de dret

Primer. Les actuacions de la Inspecció General de Serveis (d'ara en avant IGS) són **diligències prèvies que no s'emmarquen dins d'un procediment administratiu**, sinó que tenen la finalitat de conèixer les circumstàncies del cas concret i valorar la conveniència o no d'iniciar un procediment (article 55 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques). En el seu cas, és l'acte administratiu que s'adopte per l'òrgan competent el subjecte a la Llei 39/2015 i, en conseqüència, a l'exercici dels drets que la mateixa regula. Per tant, el fet que les diligències prèvies formen part d'un expedient administratiu, regulat en l'article 70 de la Llei 39/2015, dependrà del fet que s'inicie el procediment administratiu i que les diligències prèvies es tinguen en compte i, per tant, s'incorporen a l'expedient.

Segon. El "expedient" de la IGS que se sol·licita respon a una **situació especialment sensible** per iniciar-se amb una **denúncia d'assetjament laboral**. Totes les actuacions dutes a terme són de **caràcter reservat** i tenen com a finalitat analitzar si es compleixen els requisits per a admetre la denúncia i, en el cas de realitzar l'actuació, si des d'una posició de superioritat s'ha adoptat alguna de les conductes tipificades en l'ordenament jurídic penal i administratiu.



La protecció de la confidencialitat i altres dades de caràcter personal de les persones denunciants i d'aquelles altres que intervinguen en la comprovació dels fets investigats és una exigència legal per al personal de la IGS, tal com es recull en l'article 4.2 de la Llei 22/2018 de 6 de novembre, de la Generalitat, d'Inspecció General de Serveis i del sistema d'alertes per a la prevenció de males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental: *El personal d'inspecció de serveis i el que ocasionalment pugui col·laborar en l'exercici de la funció inspectora, guardarà secret i confidencialitat respecte de les investigacions que es duguin a terme i dels assumptes que coneguen per raó del seu lloc, així com sobre les dades, especialment els de caràcter personal, informes, origen de les denúncies o antecedents als quals tinga accés durant l'acompliment de les seues funcions. Aquesta obligació subsistirà encara després de finalitzada la relació amb la inspecció de serveis. Aquest mateix deure de secret i confidencialitat serà exigible al personal de suport a la inspecció de serveis. Així mateix, es desenvoluparan reglamentàriament els mecanismes necessaris per a protegir la intimitat i privacitat de les persones que presenten denúncies o comuniquen fets amb aparença d'irregularitat, com ara la dissociació de dades, ocultació de la identitat en totes les comunicacions formals i informals, així com en els arxius i bases de dades. De la mateixa manera, es regularà reglamentàriament la protecció d'aquelles persones que intervinguen en la comprovació dels fets investigats.*

En els casos especialment sensibles com l'actual, en els quals cal superar la barrera de la **por de patir represàlies per denunciar, s'han d'extremar les mesures de cautela i protecció**. Per aquest motiu, l'obligació de publicar una informació bàsica sobre els resultats obtinguts en cada actuació inspectora prevista en l'article 35 de Llei 22/2018, en les denúncies d'assetjament laboral, es limita a la publicació d'una fitxa on s'informa que s'ha desenvolupat una actuació en aquesta matèria sense assenyalar cap dada d'aquesta. **Trencar la confiança de confidencialitat** depositada en la IGS per a investigar aquest tipus de conductes mitjançant la difusió de la informació sol·licitada **produiria un efecte dissuasiu res desitjable i posaria en risc futures investigacions en les quals es requereix en moltes ocasions la col·laboració de persones que no volen ser identificades**.

A més, és habitual que hi haja **dades de salut especialment protegits** que no hagen de ser revelats.

En definitiva, la vinculació entre les persones implicades en aquesta mena d'actuacions és tan forta i la informació que es maneja és tan sensible que **és impossible la anonimitat de la documentació. De tal forma que la revelació de dades podria atemptar contra la intimitat, honor i/o seguretat de les persones afectades i altres drets fonamentals que requereixen d'una protecció especial**. Tots els fets analitzats i la informació rebuda va referida a la relació de la persona denunciada amb la persona o persones denunciants.

Per tant, ens trobem davant un interès general que cal protegir al costat dels drets individuals de les persones implicades en cada actuació.





La incorrecta utilització de la Llei de Transparència per a l'obtenció d'informació, en el qual la persona sol·licitant té interès en l'assumpte concret, com és el cas que ens ocupa, pot arribar a confondre l'abast de concedir el seu accés. És a dir, facilitar la documentació a la persona sol·licitant, **implica que la mateixa es pot entregar a qualsevol persona i que pot ser divulgada. En tal cas, una de les persones que podria resultar perjudicada, a més de la persona denunciant, és el propi investigat per no ser possible una anonimització efectiva**, al qual també es pretén protegir perquè no s'ha obert un procediment contradictori en el qual poder al·legar o defensar-se sobre una possible conducta delictiva o que implique una infracció administrativa d'assetjament laboral, d'abús d'autoritat o qualsevol altra tipificada.

L'esmentada protecció també està regulada en la Llei 22/2018, en concret en el seu article 4.3: *En les actuacions que es desenvolupen s'adoptaran les mesures i cauteles necessàries per a garantir tots els drets de les persones que siguen o puguen ser investigades, i particularment el dret a la presumpció d'innocència, a la inviolabilitat del domicili, al secret de les comunicacions, a la protecció de dades de caràcter personal, així com els drets a l'honor, a la intimitat i la pròpia imatge, sense que en cap cas puga produir-se indefensió, ni realitzar-se actuacions o exigències que, en l'àmbit jurisdiccional, requeririen autorització judicial, llevat que aquesta existisca”.*

En el seu cas, la IGS únicament realitza recomanacions que poden ser tingudes en compte, o no, per l'òrgan competent per a adoptar les mesures que considere pertinents.

Per tot això es pot afirmar que la documentació sol·licitada **s'enquadra en alguns supòsits que limita l'accés a la informació pública previstos en els articles 14 i 15 de la Llei 19/2013** de Transparència, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (d'ara en avant 19/2013). Respecte a l'article 14 estarien afectades les següents lletres del punt primer:

1. El dret d'accés podrà ser limitat quan accedir a la informació supose un perjudici per a:
 - e) La prevenció, investigació i sanció dels il·lícits penals, administratius o disciplinaris.
 - f) La igualtat de les parts en els processos judicials i la tutela judicial efectiva.
 - g) Les funcions administratives de vigilància, inspecció i control.
 - k) La garantia de la confidencialitat o el secret requerit en processos de presa de decisió.

En aquest sentit ja s'ha pronunciat el **Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern de la Comunitat Valenciana** en la resolució número 125/2019, que analitza el deure o no d'entregar un informe de la IGS.



En el propi Preàmbul de la Llei 19/2013, s'indica *que aquest dret solament es veurà limitat en aquells casos en què així siga necessari per la pròpia naturalesa de la informació –derivat del que es disposa en la Constitució Espanyola– o per la seua entrada en conflicte amb altres interessos protegits. En tot cas, els límits previstos s'aplicaran atenent un test de mal (de l'interés que se salvaguarda amb el límit) i d'interés públic en la divulgació (que en el cas concret no prevalga l'interés públic en la divulgació de la informació) i de forma proporcionada i limitada pel seu objecte i finalitat.*

De fet, el propi article 105, b) de la Constitució Espanyola, estableix com a límit per a l'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius, **la intimitat** de les persones.

Així mateix, el citat article 14, a més dels límits específics que es relacionen en l'apartat 1, estableix en el seu apartat 2 que l'aplicació dels límits serà justificada i proporcionada al seu objecte i finalitat de protecció i atindrà les circumstàncies del cas concret, especialment a la concurrència d'un interés públic o privat superior que justifique l'accés.

En el cas que ens ocupa (petició d'un informe d'actuació de la IGS), s'han analitzat els dos test que predica la norma:

- Mitjançant el test de mal, es pretén conèixer si l'estimació de la pretensió produeix un perjudici concret, definit i avaluable, ponderant el dret d'accés a la informació amb altres drets fonamentals, en funció del perjudici que pot produir-se sobre l'interés objecte de protecció que, en el cas dels “expedients” d'assetjament laboral, són el dret a la protecció de dades, a la confidencialitat, a l'honor, a la intimitat i al prestigi professional. Doncs bé, en el present assumpte, sí que es produiria un mal concret a les persones que s'han vist afectades en la denúncia.

Amb la limitació aplicable a aquest supòsit es pretén salvaguardar altres drets de terceres persones, ja que en els “expedients” de la IGS ha de prevaldre la protecció de dades personals i altres drets constitucionalment protegits (com el dret a l'honor) sobre l'interés públic de la divulgació (que a més ja s'exerceix a través de la publicitat activa).

- Quant al test de l'interés públic, la petició d'accés a l'informe de la IGS no obeeix a raons d'interés públic ni, com afirma la Llei 19/2013 en el seu preàmbul, *a facilitar que els ciutadans poden conèixer com es prenen les decisions que els afecten, com es manegen els fons públics o baix quins criteris actuen les nostres institucions (...). Més aviat obeeix a un interés personal i privat.*

Com ha reconegut la Doctrina, no tota informació pot ser objecte de divulgació. És lògic, d'una part, que existisquen **límits destinats a salvaguardar altres valors i principis, entre els quals destaca la protecció de dades de caràcter personal**. En aquest sentit, l'article 15 de la Llei 19/2013 exigeix la ponderació prou raonada de l'interés públic en la divulgació de la informació i els drets dels afectats les dades dels quals apareguen en la informació sol·licitada, en particular el seu dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal, que com ja s'ha exposat de manera detallada.



L'article 5 del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de dades de les persones físiques, disposa que les dades personals han de ser adequats, pertinents i limitats al necessari en relació amb els fins per als quals són tractats (principi de minimització de dades).

Tercer. A més, s'entén que concorren les circumstàncies perquè les actuacions de la IGS s'emmarquen dins de l'excepció a l'aplicació de la Llei 19/2013 prevista en la seua disposició addicional primera:

1. La normativa reguladora del corresponent procediment administratiu serà l'aplicable a l'accés per part dels qui tinguen la condició d'interessats en un procediment administratiu en curs als documents que s'integren en aquest.

2. Es regiran per la seua normativa específica, i per aquesta Llei amb caràcter supletori, aquelles matèries que tinguen previst un règim jurídic específic d'accés a la informació.

3. En aquest sentit, aquesta Llei serà aplicable, en el no previst en les seues respectives normes reguladores, a l'accés a la informació ambiental i a la destinada a la reutilització.

Sobre aquesta disposició addicional el Consell de Transparència i Bon Govern va emetre un criteri interpretatiu, el 8/2015, en el qual assenyala que:

El caràcter de la llei bàsica de la LTAIBG en aquesta matèria té com a conseqüència principal que les excepcions a la seua aplicació en matèria d'accés a la informació pública han de vindre expressament previstes i autoritzades per ella.

Els apartats 2 i 3 de la disposició addicional primera de la LTAIBG contenen l'única excepció prevista en la Llei per a aplicació de les seues normes sobre exercici del dret a la informació.

Els règims esmentats en l'apartat tres de la seua disposició addicional primera ho són a títol d'exemple i admeten la consideració d'altres sectors (...).

La Inspecció General de Serveis disposa de normes pròpies on es regula, entre altres qüestions, el procediment d'investigació, els principis d'actuació, els drets i deures del personal inspector, els informes de resultats i la conservació i accés a la documentació soporte de les actuacions investigadores. Aquestes normes són la Llei 22/2018, de 6 de novembre, i el Decret 68/2014, de 9 de maig, totes dues normes ja citades anteriorment.



La confidencialitat de la informació, la protecció de les dades i el secret professional són presents al llarg de totes dues normes. Al llarg de l'informe ja s'han esmentat alguns exemples de la Llei 22/2018: articles 4.2, 35 i 36.

Tot el règim de confidencialitat i protecció va més enllà de la tramitació i finalització d'una informació reservada concreta perquè es pretén protegir els drets i interessos jurídics esmentats i no, únicament, assegurar el bon transcurs de la investigació. En cas contrari, en la pràctica es buidaria de contingut la Llei i es crearia desconfiança en les possibles persones que podrien presentar una alerta o altres col·laboradors, en contra de l'esperit de la norma, on es potencia la confidencialitat de la informació en llaures a promoure les fonts que identifiquen possibles irregularitats.

La regulació de protecció dels denunciants i col·laboradors no és única de la IGS de la Generalitat, sobre aquest tema cal destacar les normes que creen i regulen les “entitats antifrau”, com la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat, de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, i la Llei 16/2016, de 9 de desembre, de creació de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears. De fet, l'article 32.2 de la citada Llei 22/2018, disposa que “Quan es formulen denúncies o alertes, la Inspecció General de Serveis haurà **d'aplicar el règim de protecció establert en l'article 14 de la Llei 11/2016**, de 28 de novembre, de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana o, en el seu

Quart. L'article 18.1 de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, disposa que en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat seran competents per a la resolució del procediment les persones titulars dels centres directius responsables funcionals de la informació sol·licitada. Per part seua, el Decret 168/2020, de 30 d'octubre, del Consell, de modificació del Decret 105/2019, de 5 de juliol, del Consell, pel qual estableix l'estructura orgànica bàsica de la Presidència i de les conselleries de la Generalitat, estableix que és competent en matèria d'inspecció general de serveis, la Sotssecretaria de la Conselleria de Justícia, Interior i Administració Pública.

Per tot l'anteriorment exposat,

RESOLC

Primer. DESESTIMAR l'accés a la informació sol·licitada.





Segon. Notificar a la persona interessada la present resolució, amb la indicació que contra aquesta, que posa fi a la via administrativa, podrà interposar un recurs contenciós administratiu conforme al que s'estableix en els articles 112 i 123 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques i la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, en el termini de 2 mesos, comptats des de l'endemà al de la notificació de la present resolució. No obstant això, amb caràcter potestatiu i previ a la seua impugnació davant la jurisdicció contenciosa administrativa, podrà interposar una reclamació davant el Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern en el termini d'1 mes, comptat també des de l'endemà al de la notificació de la present resolució, segons el que es disposa en l'article 57, del Decret 105/2017, de 28 de juliol.

La Sotssecretària

Firmat per María Belén Cardona Rubert el
05/08/2021 15:44:05



GENERALITAT
VALENCIANA