

Dictamen en relació amb la consulta plantejada per un Ajuntament sobre l'accés dels representants dels treballadors a llistes d'accions formatives

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de l'alcalde d'un Ajuntament, en el qual es demana dictamen sobre una comunicació de dades als representants del treballadors.

En concret, l'escrit de consulta explica que els representants dels treballadors que formen part de la Comissió de formació sol·liciten que se'ls faciliti un llistat amb el nom i cognoms de tots els treballadors, amb el detall de les accions formatives que han realitzat i el nombre d'hores, tant de les accions programades com no programades, durant l'exercici 2014.

En base a aquesta sol·licitud d'informació, es pregunta si la Corporació podria incórrer en vulneració del dret fonamental a la protecció de dades personals, en cas de facilitar als representants legals dels treballadors el llistat en qüestió.

Analitzada la petició i la normativa vigent aplicable, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

La consulta exposa que l'Acord de condicions de treball del personal funcionari, així com el Conveni col·lectiu del personal laboral, estableixen la creació d'una sèrie de comissions de treball, entre d'altres, la Comissió de formació, composta per representants dels treballadors i per la direcció.

La consulta afegeix que els representants dels treballadors que formen part de la Comissió de formació sol·liciten un llistat amb el nom i cognoms de tots els empleats/des, amb el detall de les accions formatives que han realitzat i el nombre d'hores, tant de les accions programades com no programades, durant l'exercici 2014.

La consulta explica que la Comissió de formació desenvolupa les següents funcions:

- Avalua de forma periòdica i continuada els resultats assolits en matèria de formació, en contrast amb els objectius proposats al Pla de formació.
- Col·laborar en la proposta de Pla de formació anual així com amb la seva elaboració, seguiment i valoració d'acord amb els criteris i objectius establerts.
- Rebre la informació necessària per al treball de seguiment de la Comissió de Formació, tant de la formació programada com no programada que s'hagi realitzat.
- Participar en la gestió, l'anàlisi i la proposta de resolució de les sol·licituds dels ajuts a la formació que es presentin segons la convocatòria anual que s'aprovi.
- Participar en la gestió de la borsa de formadors interns.

La consulta afegeix que la Corporació facilita als representants dels treballadors un llistat amb el detall de cadascuna de les accions formatives realitzades i el nombre d'hores, tant de les accions programades com no programades, però que no facilita el nom i cognoms dels empleats/des que les han realitzat.

En relació amb les discrepàncies interpretatives respecte el dret a la llibertat sindical i el dret a la protecció de dades que aquesta qüestió genera, l'Ajuntament considera que amb l'entrega dels llistats en els termes sol·licitats pels representants dels treballadors (amb nom i cognoms dels treballadors) sense el seu consentiment explícit i exprés, es podria incórrer en una possible vulneració del dret fonamental a la protecció de dades personals, que suposaria un límit al dret a la llibertat sindical.

III

Per tal de situar la consulta de l'Ajuntament, cal fer unes consideracions generals, atès que es planteja la possible vulneració de la normativa de protecció de dades en cas de comunicar determinada informació personal sense el consentiment dels afectats, als representants dels treballadors.

Les dades que identifiquen i es refereixen directament a una persona física, en concret, a un determinat treballador, així com altres dades que puguin referir-se més específicament, per exemple, al lloc de treball que ocupa el treballador o a un ajut econòmic rebut, o a un curs de formació que aquest treballador ha realitzat, en el moment que s'associen o es vinculen al treballador concret i l'identifiquen, són dades de caràcter personal i queden protegides per la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD) i pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (en endavant, RLOPD).

Així, les dades personals que es puguin contenir en la informació que els representants dels treballadors sol·liciten a l'Ajuntament, es troben protegides per la normativa de protecció de dades personals.

En el cas que ens ocupa, la comunicació del llistat, incloent el nom i cognoms dels treballadors de l'Ajuntament que han realitzat determinada formació (accions programades i/o no programades), durant l'exercici 2014, constituiria una cessió de dades personals (article 3.i) LOPD), subjecta als principis i garanties de l'LOPD.

Des de la perspectiva de la protecció de dades, la comunicació o cessió de dades personals s'hauria de realitzar, en qualsevol cas, respectant el règim previst en l'article 11 de l'LOPD, segons el qual:

- “1. Les dades de caràcter personal objecte del tractament només podran ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat.*
 - 2. El consentiment que exigeix l'apartat anterior no és necessari:*
 - a) Quan la cessió està autoritzada en una llei.*
- (...)”*

Per aplicació del règim de comunicació citat, la comunicació de dades personals dels treballadors, objecte de consulta, ha de respondre i justificar-se en la consecució de finalitats legítimes (article 11.1 LOPD).

A més, caldria disposar del consentiment del titular de les dades, en aquest cas, del treballador (article 3.e) LOPD) per tal que l'Ajuntament pugui cedir les seves dades als representants dels treballadors, a menys que la cessió es trobi prevista i habilitada per una norma amb rang de llei.

Sobre aquest consentiment, i atès que la consulta fa referència a que seria necessari el consentiment "explícit i exprés" dels afectats, cal matisar el següent.

L'article 11.1 de l'LOPD, esmentat, exigeix el consentiment previ, a menys que existeixi habilitació legal. Ara bé, el consentiment exprés i, si escau, exprés i per escrit, només es requereix en relació amb la comunicació de dades especialment protegides, en els termes previstos a l'article 7 de l'LOPD.

Atès que en el cas que ens ocupa, la informació personal que seria objecte de comunicació als representants dels treballadors (nom i cognoms d'aquests, en relació amb la formació realitzada durant l'exercici de 2014), no té la consideració d'informació sensible, pel cas que s'hagués de demanar el consentiment, no es requeriria el consentiment exprés, de manera que fins i tot es podria admetre, si escau, un consentiment tàcit, en els termes de l'article 14 del RLOPD.

IV

La consulta planteja una discrepància interpretativa en relació amb el dret a la protecció de dades i la llibertat sindical, a efectes de determinar si la cessió de dades plantejada s'ajusta o no a la normativa.

Atès que la sol·licitud del llistat l'efectuen representants dels treballadors que són membres de la Comissió, es pot entendre que la sol·licitud es fonamenta en les funcions que la normativa atribueix a aquests representants, i per tant cal fer referència al marc normatiu aplicable a l'àmbit d'actuació dels representants dels treballadors, a fi i efecte de considerar la possible habilitació per a comunicar les dades en qüestió, sense consentiment dels afectats (art. 11 LOPD).

L'article 2.2 de la Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de Llibertat sindical (LOLS), disposa que les organitzacions sindicals tenen dret, entre d'altres, a l'exercici de l'activitat sindical que comprèn, en tot cas, el dret a la negociació col·lectiva, a l'exercici del dret de vaga, al plantejament de conflictes individuals i col·lectius i a la presentació de candidatures per a l'elecció de comitès d'empresa i delegats de personal, i dels corresponents òrgans de les Administracions públiques, en els termes previstos en les normes corresponents.

Pel que fa al personal funcionari, l'article 15 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, que aprova l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), reconeix als empleats públics una sèrie de drets, entre d'altres, a la llibertat sindical i la negociació col·lectiva, per als quals les organitzacions sindicals tenen atribuïda una funció de representació dels treballadors, i de garantia de l'exercici dels seus drets (arts. 31 i següents EBEP).

Específicament respecte les funcions i la legitimació dels òrgans de representació dels treballadors, l'article 40 de l'EBEP disposa que:

"1. Las Juntas de Personal y los Delegados de Personal, en su caso, tendrán las siguientes funciones, en sus respectivos ámbitos:

- a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento.
 - b) Emitir informe, a solicitud de la Administración Pública correspondiente, sobre el traslado total o parcial de las instalaciones e implantación o revisión de sus sistemas de organización y métodos de trabajo.
 - c) Ser informados de todas las sanciones impuestas por faltas muy graves.
 - d) Tener conocimiento y ser oídos en el establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo, así como en el régimen de vacaciones y permisos.
 - e) Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales, Seguridad Social y empleo y ejercer, en su caso, las acciones legales oportunas ante los organismos competentes.
 - f) Colaborar con la Administración correspondiente para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad.
2. Las Juntas de Personal, colegiadamente, por decisión mayoritaria de sus miembros y, en su caso, los Delegados de Personal, mancomunadamente, estarán legitimados para iniciar, como interesados, los correspondientes procedimientos administrativos y ejercitar las acciones en vía administrativa o judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones.”

Pel que fa al personal contractat a l'Ajuntament en règim de dret laboral, el Text refós de l'Estatut dels Treballadors (ET) atribueix als òrgans de representació dels treballadors determinades funcions, per a l'exercici de les quals els reconeix el dret a accedir a determinada informació, que podria incloure dades personals dels treballadors.

En concret, l'article 64 de l'ET disposa que:

- “(…)
2. El comité de empresa tendrá derecho a ser informado trimestralmente:
- a) Sobre la evolución general del sector económico a que pertenece la empresa.
 - b) Sobre la situación económica de la empresa y la evolución reciente y probable de sus actividades, (...).
 - c) Sobre las previsiones del empresario de celebración de nuevos contratos, con indicación del número de éstos y de las modalidades y tipos que serán utilizados, incluidos los contratos a tiempo parcial, la realización de horas complementarias por los trabajadores contratados a tiempo parcial y de los supuestos de subcontratación.
 - d) De las estadísticas sobre el índice de absentismo y las causas, los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y sus consecuencias, los índices de siniestralidad, (...).
3. (...)
4. El comité de empresa, con la periodicidad que proceda en cada caso, tendrá derecho a:
- a) Conocer el balance, la cuenta de resultados, la memoria y, en el caso de que la empresa, prevista la forma de sociedad por acciones o participaciones, los demás documentos que se den a conocer a los socios, y en las mismas condiciones que a éstos.
 - b) Conocer los modelos de contrato de trabajo escrito que se utilicen en la empresa así como los documentos relativos a la terminación de la relación laboral.
 - c) Ser informado de todas las sanciones impuestas por faltas muy graves.
- Asimismo, el comité de empresa tendrá derecho a recibir la copia básica de los contratos y la notificación de las prórrogas y de las denuncias correspondientes a los mismos en el plazo de diez días siguientes a que tuvieran lugar.
5. El comité de empresa tendrá derecho a ser informado y consultado sobre la situación y estructura del empleo en la empresa o en el centro de trabajo, así como a ser informado trimestralmente sobre la evolución probable del mismo, incluyendo la consulta cuando se prevean cambios al respecto.
- Asimismo, tendrá derecho a ser informado y consultado sobre todas las decisiones de la empresa que pudieran provocar cambios relevantes en cuanto a la organización del trabajo y a los contratos de trabajo en la empresa. Igualmente tendrá derecho a ser

informado y consultado sobre la adopción de eventuales medidas preventivas, especialmente en caso de riesgo para el empleo.

(...)

6. La información se deberá facilitar por el empresario al comité de empresa, sin perjuicio de lo establecido específicamente en cada caso, en un momento, de una manera y con un contenido apropiados, que permitan a los representantes de los trabajadores proceder a su examen adecuado y preparar, en su caso, la consulta y el informe.

7. El comité de empresa tendrá también las siguientes competencias:

a) Ejercer una labor:

1º De vigilancia en el cumplimiento de las normas vigentes en materia laboral, de seguridad social y de empleo, así como del resto de los pactos, condiciones y usos de empresa en vigor, formulando, en su caso, las acciones legales oportunas ante el empresario y los organismos o tribunales competentes.

(...).

3º De vigilancia del respeto y aplicación del principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres.

(...)

d) Colaborar con la dirección de la empresa en el establecimiento y puesta en marcha de medidas de conciliación.

e) Informar a sus representados en todos los temas y cuestiones señalados en este artículo en cuanto directa o indirectamente tengan o puedan tener repercusión en las relaciones laborales.

8. Lo dispuesto en el presente artículo se entenderá sin perjuicio de las disposiciones específicas previstas en otros artículos de esta Ley o en otras normas legales o reglamentarias.

(...)"

També cal referir-se a l'Acord de condicions de treball del personal funcionari de l'Ajuntament (en endavant, l'Acord), i al Conveni col·lectiu del personal laboral de l'Ajuntament (en endavant, el Conveni).

Segons l'article 7.1 de l'Acord, la Comissió de formació té les següents funcions:

“– Avalua de forma periòdica i continuada els resultats assolits en matèria de formació, en contrast amb els objectius proposats al Pla de Formació.

– Col·laborar en la proposta de Pla de formació anual així com amb la seva elaboració, seguiment i valoració d'acord amb els criteris i objectius establerts.

– Rebre la informació necessària per al treball de seguiment de la Comissió de Formació, tant de la formació programada com no programada que s'hagi realitzat.

– Participar en la gestió, l'anàlisi i la proposta de resolució de les sol·licituds dels ajuts a la formació que es presentin segons la convocatòria anual que s'aprovi.

– Participar en la gestió de la borsa de formadors interns.”

Segons l'article 43 de l'Acord, el Pla de formació és l'instrument bàsic de gestió de les polítiques de formació a l'Ajuntament, s'elabora amb el coneixement i la participació de la representació dels treballadors a través de la Comissió de formació, i té una durada plurianual. L'article 44 de l'Acord disposa que els representants dels treballadors participen en la gestió del Pla de Formació a través de la Comissió de Formació, desenvolupant les següents funcions:

- Treballar per vetllar per la qualitat de la formació desenvolupada en l'Ajuntament
- Fer el seguiment de l'execució del pla de formació

Segons l'Acord, les direccions de les diferents àrees municipals desenvolupen una línia de formació no programada, que atén necessitats formatives per detecció sobrevinguda no contemplada en la formació programada o per criteris d'oportunitat (art. 46 Acord).

Pel que fa a les previsions del Conveni sobre les polítiques de formació a l'Ajuntament, la Comissió de formació i les seves funcions, ens remetem a l'article 7 i al Capítol VI del Conveni (arts. 44 i seg.), que inclouen les mateixes previsions que les de l'Acord, citades.

Com es desprèn de l'Acord i del Conveni, s'ha previst que els membres de la Comissió de formació rebin *"la informació necessària"* per a fer el corresponent treball de seguiment, tant de la formació programada com de la no programada, que s'hagi realitzat (art. 7.1 de l'Acord i 7.1 del Conveni).

D'entrada, per fer un seguiment de la formació que s'ha realitzat (en aquest cas, durant l'exercici 2014), no sembla imprescindible que els membres de la Comissió hagin de conèixer la identitat dels treballadors concrets que han realitzat cada curs de formació, programada o no programada.

Així, ateses les previsions de les normes amb rang legal estudiades (EBEP i ET), relatives a la comunicació d'informació sobre diverses qüestions als representants dels treballadors en exercici de les funcions que tenen atribuïdes, als efectes del règim de comunicació de dades (article 11 LOPD), no sembla que hi hagi suficient habilitació legal per a la comunicar als representants dels treballadors la identitat de les persones que han realitzat un determinat curs de formació.

En conseqüència, no es desprèn d'aquesta normativa legal (EBEP i ET) una obligació, per a l'Ajuntament, de comunicar el llistat en els termes en què es sol·licita per part dels representants dels treballadors (amb la identificació dels treballadors), a menys que es disposi del consentiment dels treballadors afectats.

V

Ara bé, sens perjudici del que s'acaba d'exposar, cal tenir en compte altra normativa de rang legal, als efectes de l'aplicació del règim de comunicació esmentat al cas que ens ocupa (art. 11 LOPD).

La Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern, té per objecte ampliar i reforçar la transparència de l'activitat pública, i regular i garantir el dret d'accés a la informació relativa a aquesta activitat pública, entre d'altres (art. 1 Llei 19/2013).

El Títol I de la Llei 19/2013, que regula la transparència de l'activitat pública i el dret d'accés a la informació pública, resulta d'aplicació a les entitats que integren l'Administració local, per tant, resulta d'aplicació als ajuntaments (article 2.1.a) Llei 19/2013).

En aquesta Llei, dins el capítol dedicat a la publicitat activa no es preveu la publicació de l'esmentada informació sobre les activitats formatives en les quals ha participat el personal municipal. Però cal examinar també si hi hauria la possibilitat de comunicar aquesta informació als representants dels treballadors que s'integren en la comissió de formació en el cas que aquests formulin una sol·licitud d'accés.

La Llei 19/2013 regula el dret d'accés a la informació pública per part de totes les persones, en desenvolupament de la previsió de l'article 105.b) de la Constitució, entenent per informació pública *"els continguts o documents, sigui quin sigui el seu format o suport, que estiguin en poder d'algun dels subjectes inclosos en l'àmbit*

d'aplicació d'aquest títol i que hagin estat elaborats o adquirits en l'exercici de les seves funcions" (art. 13 Llei 19/2013).

Atès que l'accés a determinada informació pública pot afectar de manera directa la protecció de les dades personals, la Llei 19/2013 aclareix la relació entre tots dos drets i estableix els corresponents mecanismes d'equilibri i de ponderació. Així, quan la informació pública conté dades de caràcter personal, caldrà tenir en compte les previsions de l'article 15 de la Llei, segons el qual:

"1. Si la informació sol·licitada conté dades especialment protegides (...).

2. Amb caràcter general, i llevat que en el cas concret prevalgui la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits sobre l'interès públic en la divulgació que ho impedeixi, es concedeix l'accés a informació que contingui dades merament identificatives relacionades amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'òrgan.

*3. **Quan la informació sol·licitada no contingui dades especialment protegides, l'òrgan al qual s'adreça la sol·licitud ha de concedir l'accés prèvia ponderació suficientment raonada de l'interès públic en la divulgació de la informació** i els drets dels afectats les dades dels quals apareguin en la informació sol·licitada, en particular el seu dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal.*

*Per tal de dur a terme aquesta ponderació, l'òrgan esmentat ha de prendre particularment en consideració els **critèris següents**:*

a) El menor perjudici als afectats derivat del transcurs dels terminis que estableix l'article 57 de la Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol.

b) La justificació pels sol·licitants de la seva petició en l'exercici d'un dret o el fet que tinguin la condició d'investigadors i motivin l'accés en fins històrics, científics o estadístics.

c) El menor perjudici dels drets dels afectats en cas que els documents únicament continguin dades de caràcter merament identificatiu d'aquells.

d) La garantia més gran dels drets dels afectats en cas que les dades contingudes en el document puguin afectar-ne la intimitat o la seguretat, o es refereixin a menors d'edat.

(...)"

Com ha quedat dit, per la informació de què es disposa és clar que el llistat que sol·liciten els representants dels treballadors no conté dades especialment protegides (art. 7 LOPD), sinó únicament dades identificatives dels treballadors (nom i cognoms), vinculades a la informació sobre la realització de cursos de formació durant l'exercici 2014, de manera que resulta d'aplicació l'apartat 3 de l'esmentat l'article 15 de la Llei 19/2013.

En relació amb els criteris de ponderació específics de l'article 15.3 de la Llei 19/2013, la informació sol·licitada no conté dades personals sensibles ni mereixedores d'especial protecció. Tampoc no afecta, específicament, a la intimitat dels treballadors. Únicament es tractaria de dades identificatives relacionades amb la seva activitat professional, i més en concret a activitats formatives associades a aquesta activitat professional. Aquesta sola circumstància permetria descartar, amb caràcter general, un greuge significatiu per als afectats, ja que en cap cas es tractaria de difondre informació sobre la seva salut, ni sobre circumstàncies personals o familiars, ni qualsevol altra informació sensible (art. 7 LOPD).

Això, sumat al fet que el llistat sol·licitat tampoc no conté cap informació relativa a menors d'edat, ni a la seva seguretat, ni que en principi pugui donar lloc a algun tipus de discriminació, permetria decantar la ponderació a favor de l'accés a la informació objecte de consulta (art. 15.3.d) Llei 19/2013), especialment si tenim en compte que es tractaria de l'accés de representants dels treballadors.

Tot i que, com hem vist, ni l'EBEP ni l'ET preveuen de manera expressa que els representants dels treballadors hagin de rebre aquesta informació, cal tenir en compte que els representants dels treballadors realitzen una funció de control, entre d'altres qüestions, dels fons públics que es destinen a formació programada o no programada i, en definitiva, contribueixen a assegurar l'efectivitat del dret dels treballadors a rebre una informació suficient i adequada sobre la formació que l'Ajuntament els ofereix, i sobre les persones que se'n beneficien.

Sobre la base de les funcions atribuïdes als representants dels treballadors, es pot considerar que, en el cas examinat, hi ha un clar interès públic en la divulgació de la informació que sol·liciten aquests representants, en els termes de l'article 15.3 de la Llei 19/2013.

Possiblement en molts casos els representants dels treballadors poden exercir aquesta funció emprant només informació anonimitzada mitjançant una codificació que permeti veure la distribució dels cursos de formació entre els treballadors. Aquesta opció seria la més recomanable des del punt de vista del dret a la protecció de dades. Però ateses les circumstàncies exposades i que en alguns casos pot acabar essent necessari identificar alguns treballadors concrets quan es detectin determinades situacions, no sembla que es pugui descartar que l'accés pugui fer-se a la informació amb la identificació dels treballadors concrets afectats.

Cal tenir en compte que, tot i que per raons temporals no resulta d'aplicació al cas que ens ocupa -pel que fa als ens locals no entrarà en vigor fins el dia 31 de desembre de 2015- la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, preveu que entre la informació relativa a l'organització institucional i l'estructura administrativa que l'Administració ha de fer pública en aplicació del principi de transparència, s'inclouen *"les llistes que eventualment es creïn per a accedir als processos de formació i promoció"* (article 9.1.g) Llei 19/2014).

Així doncs, a partir de la data esmentada hi haurà suficient habilitació legal per comunicar als membres de la Comissió de formació i, singularment, als representants dels treballadors que en formen part, el llistat o llistats que faci l'Ajuntament per a l'accés a processos de formació i promoció, els quals inclouran la identificació dels treballadors que facin cursos de formació -als efectes que ens ocupen, formació programada o no programada-.

Per tot això, cal concloure que els representants dels treballadors poden tenir accés al llistat que sol·liciten, amb identificació del nom i cognoms dels treballadors que han realitzat cursos de formació, programada o no programada, durant l'exercici 2014, sense que resulti necessari el consentiment dels afectats.

En qualsevol cas, cal tenir present que l'article 19 de la Llei 19/2013, que regula el procediment per a la tramitació de les sol·licituds d'accés a la informació, estableix que quan la informació pot afectar els drets de tercers se'ls ha d'atorgar un termini de 15 dies perquè puguin fer les al·legacions que considerin oportunes.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara, es fan les següents,

Conclusions,

L'EBEP i l'ET no preveuen la comunicació als representants dels treballadors de la llista de les persones que han participat en activitats formatives.

No obstant això, d'acord amb la Llei 19/2013, i tenint en compte les funcions legalment atribuïdes als representants dels treballadors, les dades de què es tracta i l'interès públic en la divulgació de la informació, atesos els criteris de ponderació establerts en l'article 15.3 de l'esmentada Llei, els representants dels treballadors podrien tenir accés al llistat amb identificació del nom i cognoms dels treballadors que han realitzat cursos de formació, programada o no programada, durant l'exercici 2014, sense que resulti necessari el consentiment dels afectats.

Barcelona, 24 d'abril de 2015