

Reclamació: 191/2018

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada per una organització sindical contra un Ajuntament per la denegació d'accés a la informació sobre les accions formatives del seu personal.

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació presentada per una organització sindical contra un Ajuntament per la denegació d'accés a la informació sobre a la informació sobre les accions formatives del seu personal.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

Antecedents

1. En data 3 de novembre de 2015, la secció sindical d'un Ajuntament sol·licita a aquest Ajuntament, *"la relació d'activitats formatives programades (que no siguin AFEDAP) durant els anys 2014 i 2015, en la qual s'especifiqui per àrees, el nom de les companys i companyes, i el cost corresponent, així com els criteris per a la selecció de les persones que fan o faran aquestes activitats."*
2. En data 4 d'octubre de 2016, aquesta organització presenta a través d'un altre representant, sengles escrits en que demana la mateixa informació, aquesta vegada referida als anys compresos entre 2013 i 2016.
3. En data 18 de juliol de 2017, la mateixa organització presenta nou escrit en que demana en relació amb les accions formatives dels anys 2015, 2016 i 2017, informació sobre: *"El personal inscrit en totes i cadascuna de les accions formatives (amb excepció de les de l'AFEDAP) fetes o en marxa d'enguany, amb especificació del pressupost previst o cost final (segons escaigui) així, com dels criteris avaluats en l'assignació corresponent a les places."*

Les tres sol·licituds apel·len a la necessitat d'obtenir la informació per al desenvolupament de les tasques sindicals, emparant-se en la legislació de transparència.

4. En data 24 d'octubre de 2017, l'organització presenta un darrer escrit en que s'exposa que determinats tipus de programes formatius no compleixen, al seu parer, els principis d'administració pública (la igualtat, els mèrits i la publicitat), al·legant manca d'informació o coneixement dels programes de formació existents per part de les persones treballadores, produint-se fins i tot discriminació. S'afegeix que aquesta situació afecta a la promoció futura d'aquestes persones, atès que la formació té la seva valoració en els processos selectius dins

l'Administració, i es sol·licita que es compleixin els principis d'igualtat, mèrit i de publicitat exigibles a tota formació.

2. En data 25 de maig de 2018, la secció sindical presenta reclamació a la GAIP contra aquest Ajuntament, per la denegació d'accés a la informació sol·licitada.

En l'escrit de reclamació es demanen textualment *“les dades relatives a les accions formatives de l'Ajuntament (...), amb especificació del pressupost previst, final i criteris avaluats en l'assignació de les accions formatives.”*

Així mateix, s'al·lega que com a delegades sindicals han de tenir dret a la informació sol·licitada en les diverses instàncies presentades anteriorment, per tal d'incentivar a la participació, la millora de la qualitat de la informació i de la gestió administrativa, i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat que els hi pertoca.

4. En data 22 de juny de 2018, l'Ajuntament tramet a la GAIP informe sobre el seu posicionament en relació amb la reclamació presentada, acompanyat de diversa documentació que consta en l'expedient.

5. En data 20 de juliol de 2018, es celebra una sessió de mediació que la GAIP dona per finalitzada atès el desacord entre les parts.

6. En data 31 de juliol de 2018, la GAIP sol·licita a la persona reclamant que concreti si la identificació de les persones que han assistit a les formacions es manté com a objecte de la reclamació, i si és així, que es motivi la necessitat d'accedir a aquestes dades personals.

Així, mateix, es demana informació addicional sobre el tipus d'informació que és objecte de reclamació i a quin tipus de personal va adreçada (formació bàsica de l'entorn laboral, formació especialitzada, postgraus...).

7. En data 1 d'agost de 2018, el delegat sindical de l'Ajuntament tramet escrit a la GAIP, manifesta que mantenen la necessitat d'accedir a les dades personals, adduint als motius exposats en l'escrit presentat el 24 d'octubre de 2017, i indicant les diferents línies de formació sobre les quals demanen la informació.

8. En data 3 d'agost de 2018, la GAIP sol·licita aquesta Autoritat que emeti informe en relació amb les reclamació presentada.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en

l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha d'emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades.

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclogui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

Abans d'entrar a analitzar el fons de la qüestió convé fer avinent però, que tot i que el nou RGPD és d'aplicació des del dia 25 de maig de 2018 (article 99), en aquest cas regeix l'LOPD i el seu reglament de desplegament (RLOPD), atès que aquesta era la normativa vigent en el moment en què es van formular les sol·licituds d'accés prèvies a la reclamació (3 de novembre de 2015, 4 d'octubre de 2017, i 24 d'octubre de 2017). Cal tenir present, però, que les conclusions d'aquest informe no variarien en cas que fos la nova reglamentació europea la norma de referència.

II

D'acord amb l'article 3.i) de l'LOPD, qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat, constitueix cessió o comunicació de dades personals. Amb caràcter general, les dades personals només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de la finalitat directament relacionada amb les funcions legítimes del cedent i cessionari, amb el consentiment previ de l'interessat. No obstant això, l'article 11.2 a) l'LOPD habilita la cessió de dades personals sense comptar amb el consentiment de l'interessat quan aquesta estigui emparada en una norma amb rang de Llei.

L'article 18 de la Llei 19/2014 (en endavant LTC), estableix que "les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda" (apartat 1).

L' article 2 .b) LTC defineix "informació pública" com "la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei".

En termes similars es pronuncia la Llei estatal 19/2013 en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

La reclamació s'interposa contra la denegació d'accés a les dades relatives a les accions formatives de l'Ajuntament. Aquesta informació és informació pública als efectes del l'article 2.b) LTC i, per tant, resta sotmesa al regim d'accés previst en la legislació de transparència. No obstant això, d'acord amb l'article 20 i s. de la Llei 19/2014, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret i pel que fa a la informació que conté dades de caràcter personal, cal valorar si el dret a la protecció de dades de les persones afectades justificaria o no la limitació del dret d'accés a la informació pública regulat a l'LTC que invoca la persona sol·licitant.

III

Tenint en compte tant l'escrit de reclamació, com les sol·licituds d'accés que la precedeixen així com la resta de documentació de l'expedient, la persona interessada pretén l'accés de les dades relatives a les accions formatives de l'Ajuntament amb especificació del pressupost previst i final, així com els criteris avaluats en l'assignació dels cursos, i també, per àrees, el nom de les persones inscrites.

La primera part de la informació (pressupost previst i final, i criteris avaluats en l'assignació dels cursos), no hauria d'afectar a dades personals, i per tant des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades cap inconvenient hauria d'haver en lliurar-la.

La segona part de la informació, això és, el detall, per àrees, de les persones inscrites a cadascuna de les línies de formació proposades, sí afecta a dades personals dels treballadors, i cal determinar si la normativa de transparència habilitaria la cessió d'aquestes dades.

D'entrada, pel tipus d'informació de què es tracta (informació de tipus curricular professional o acadèmica dels treballadors) no sembla que hi pugui referir-se a dades especialment protegides, això és, relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, sobre les quals caldria limitar-ne l'accés, en atenció al que disposa l'article 23 LTC.

Partint, doncs, de la premissa que no es tracta d'informació mereixedora d'especial protecció i en aplicació de l'article 24.2 LTC cal fer una ponderació raonada entre els diferents drets i interessos en joc:

“2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:

- a) El temps transcorregut.*
- b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.*
- c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.*
- d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.*

(...) ”

La persona que formula la reclamació davant la GAIP ho fa en nom i representació d'una Secció sindical a l'Ajuntament. Segons consta en l'informe de l'Ajuntament, de 18 de juny de 2018, tramés a la GAIP, aquesta persona forma part de la Junta de Personal Funcionari com a delegat sindical. Aquesta qüestió és rellevant, atès que són les juntes o delegats de personal (art. 39 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, en endavant TRLEBEP), així com el Comitè d'Empresa (art. 63 de l'Estatut dels Treballadors, Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre), els òrgans específics de representació dels funcionaris i dels treballadors públics amb contracte laboral respectivament, i com a tals, exerceixen les funcions que els atorga la corresponent normativa (art. 40 TRLEBEP i 64 ET), entre d'altres, la funció de vigilància del compliment de la normativa vigent.

En aquest cas, es demana informació sobre totes les línies formatives previstes a excepció de l'anomenada línia AFEDAP, que es correspon, segons el document sobre “La formació 2017 “ que consta en l'expedient, amb la línia 1: *“accions formatives acordades amb la representació sindical dels empleats/des en el marc de la Comissió de Formació.”*

Els motius pels quals es demana la informació es fonamenten en l'exercici de les funcions com a delegat sindical. S'addueix per part del reclamant, que hi ha discriminació a causa d'una manca d'informació o coneixement dels programes de formació existents per part de les persones treballadores, contrària als principis d'igualtat, mèrit i publicitat que ha de regir en els processos de formació. S'afegeix que aquesta situació afecta a la promoció futura d'aquestes persones, atès que la formació té la seva valoració en els processos selectius dins l'Administració.

L'article 14 del TRLEBEP reconeix el dret dels funcionaris a la formació contínua i a l'actualització permanent dels seus coneixements i capacitats professionals, preferentment en horari laboral, i l'article 16 d'aquest mateix text, reconeix als funcionaris el dret a la carrera professional, entesa com *“el conjunt ordenat d'oportunitats d'ascens i expectatives de progrés professional d'acord amb els principis d'igualtat mèrit i capacitat.”* Amb aquest objecte les administracions públiques han de promoure l'actualització i el perfeccionament de la qualificació professional dels seus funcionaris.

L'article 40.1.a) del TRLEBEP atribueix a les juntes de personal, entre d'altres funcions, la de rebre informació sobre la política de personal, així com sobre les dades referents a l'evolució de las retribucions, l'evolució provable de l'ocupació en l'àmbit corresponent i els programes de millora del rendiment.

Més enllà d'aquestes previsions, el TRLEBEP no preveu de manera expressa que els representants dels treballadors hagin de rebre una relació detallada de totes les persones treballadores que hagin participat en alguna activitat formativa promoguda per l'Ajuntament.

Tanmateix, cal tenir en compte que en matèria de transparència en l'organització i l'estructura administrativa, l'article 9.1.de la Llei 19/2014, obliga les administracions a publicar "*g) les llistes que eventualment es creïn per a accedir als processos de formació i promoció.*"

D'acord amb aquest precepte, l'Ajuntament estaria obligat a fer públiques al portal de transparència la relació de persones inscrites per a la participació en els diversos cursos de formació proposats. Per tant, és la mateixa llei la que fa prevaldre l'interès públic en l'accés a la identitat de les persones que participen en els esmentats processos de formació front el seu dret a la privacitat. En aquest sentit, les expectatives de privacitat que puguin tenir els treballadors respecte a la seva participació en els programes de formació venen condicionades per la publicitat de la seva identitat a afectes de transparència.

Tenint en compte aquestes previsions, si qualsevol ciutadà podria accedir a aquesta informació, amb més motiu hauria de poder se lliurada a un membre de la Junta de personal i delegat sindical. Els representants dels treballadors realitzen una funció de control, entre d'altres qüestions, dels fons públics que es destinen a formació 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, amb ple respecte als principis d'igualtat, mèrit i capacitat, sense que es pugui produir cap situació discriminatòria. De fet, segons l'informe de l'Ajuntament tramés a la GAIP, aquest ja hauria facilitat la relació de persones que haurien participat en una de les línies formatives, corresponent al Màster de Gestió Pública Avançada, adduint com a motius de justificació de la manca de lliurament de la resta de la informació la manca de recursos tecnològics.

IV

Finalment, cal fer avinent la importància de donar trasllat de la sol·licitud a les persones afectades, tal com preveuen els articles 31.1 i 42 de la LTC, bé per part de l'Ajuntament, durant la tramitació de la sol·licitud d'accés, bé per la GAIP durant el procediment de reclamació, de manera que es pugui conèixer si concorre alguna circumstància personal concreta que justifiqui la limitació del dret d'accés. A aquests efectes, la GAIP pot utilitzar les dades que consten a l'expedient per posar-se en contacte amb les persones afectades o bé sol·licitar a l'Ajuntament que els faciliti les dades que puguin ser emprades per posar-s'hi en contacte.

Conclusió

La normativa de protecció de dades de caràcter personal no impedeix l'accés per part d'un delegat sindical i membre de la Junta de personal funcionari a la informació relativa a les línies formatives sol·licitades, especificant el pressupost previst i final i els criteris avaluats en l'assignació dels cursos, així com el detall, per àrees, del nom de les persones que han fet o faran els cursos.

Barcelona, 6 de setembre de 2018