

Ref. : IAI 35/2018

Reclamación: 191/2018

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación a la reclamación presentada por una organización sindical contra un Ayuntamiento por la denegación de acceso a la información sobre las acciones formativas de su personal.

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación presentada por una organización sindical contra un Ayuntamiento por la denegación de acceso a la información sobre a la información sobre las acciones formativas de su personal.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

Antecedentes

1. En fecha 3 de noviembre de 2015, la sección sindical de un Ayuntamiento solicita a este Ayuntamiento, "la relación de actividades formativas programadas (que no sean AFEDAP) durante los años 2014 y 2015, en la que se especifique por áreas, el nombre de las compañeros y compañeras, y el coste correspondiente, así como los criterios para la selección de las personas que realizan o realizarán estas actividades."
2. En fecha 4 de octubre de 2016, esta organización presenta a través de otro representante, sendos escritos en los que solicita la misma información, esta vez referida a los años comprendidos entre 2013 y 2016.
3. En fecha 18 de julio de 2017, la misma organización presenta nuevo escrito en el que pide en relación con las acciones formativas de los años 2015, 2016 y 2017, información sobre: "El personal inscrito en todas y cada una de las acciones formativas (con excepción de las de la AFEDAP) hechas o en marcha de este año, con especificación del presupuesto previsto o coste final (según proceda) así, como de los criterios evaluados en la asignación correspondiente a las plazas."

Las tres solicitudes apelan a la necesidad de obtener la información para el desarrollo de las tareas sindicales, amparándose en la legislación de transparencia.

4. En fecha 24 de octubre de 2017, la organización presenta un último escrito en el que se expone que determinados tipos de programas formativos no cumplen, a su juicio, los principios de administración pública (la igualdad, los méritos y la publicidad), alegando falta de información o conocimiento de los programas de formación existentes por parte de las personas trabajadoras, produciéndose incluso discriminación. Se añade que esta situación afecta a la promoción futura de estas personas, dado que la formación tiene su valoración en los procesos selectivos dentro

la Administración, y se solicita que se cumplan los principios de igualdad, mérito y publicidad exigibles a toda formación.

2. En fecha 25 de mayo de 2018, la sección sindical presenta reclamación a la GAIP contra este Ayuntamiento, por la denegación de acceso a la información solicitada.

En el escrito de reclamación se piden textualmente "los datos relativos a las acciones formativas del Ayuntamiento (...), con especificación del presupuesto previsto, final y criterios evaluados en la asignación de las acciones formativas."

Asimismo, se alega que como delegadas sindicales deben tener derecho a la información solicitada en las diversas instancias presentadas anteriormente, con el fin de incentivar a la participación, la mejora de la calidad de la información y de la gestión administrativa, y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad que les corresponde.

4. En fecha 22 de junio de 2018, el Ayuntamiento envía a la GAIP informe sobre su posicionamiento en relación con la reclamación presentada, acompañado de diversa documentación que consta en el expediente.

5. En fecha 20 de julio de 2018, se celebra una sesión de mediación que la GAIP da por finalizada dado el desacuerdo entre las partes.

6. En fecha 31 de julio de 2018, la GAIP solicita a la persona reclamante que concrete si la identificación de las personas que han asistido a las formaciones se mantiene como objeto de la reclamación, y si es así, que se motive la necesidad de acceder a estos datos personales.

Asimismo, se solicita información adicional sobre el tipo de información que es objeto de reclamación ya qué tipo de personal va dirigida (formación básica del entorno laboral, formación especializada, posgrados...).

7. En fecha 1 de agosto de 2018, el delegado sindical del Ayuntamiento envía escrito a la GAIP, manifiesta que mantienen la necesidad de acceder a los datos personales, aduciendo a los motivos expuestos en el escrito presentado el 24 de octubre de 2017, e indicando las diferentes líneas de formación sobre las que piden la información.

8. En fecha 3 de agosto de 2018, la GAIP solicita esta Autoridad que emita informe en relación con las reclamación presentada.

Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCA es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en

el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a ellos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas.

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos de carácter personal que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos de carácter personal.

Antes de entrar a analizar el fondo de la cuestión conviene revertir sin embargo, que aunque el nuevo RGPD es de aplicación desde el día 25 de mayo de 2018 (artículo 99), en este caso rige la LOPD y su reglamento de despliegue (RLOPD), dado que ésta era la normativa vigente en el momento en que se formularon las solicitudes de acceso previas a la reclamación (3 de noviembre de 2015, 4 de octubre de 2017, y 24 de octubre de 2017). Sin embargo, hay que tener presente que las conclusiones de este informe no variarían en caso de que fuera la nueva reglamentación europea la norma de referencia.

II

De acuerdo con el artículo 3.i) de la LOPD, cualquier revelación de datos efectuada a una persona distinta del interesado, constituye cesión o comunicación de datos personales. Con carácter general, los datos personales sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de la finalidad directamente relacionada con las funciones legítimas del cedente y cesionario, previo consentimiento del interesado. Sin embargo, el artículo 11.2 a) la LOPD habilita la cesión de datos personales sin contar con el consentimiento del interesado cuando ésta esté amparada en una norma con rango de ley.

El artículo 18 de la Ley 19/2014 (en adelante LTC), establece que “las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a la que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida” (apartado 1).

El artículo 2.b) LTC define “información pública” como “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo que establece esta ley”.

En términos similares se pronuncia la Ley estatal 19/2013 en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

La reclamación se interpone contra la denegación de acceso a los datos relativos a las acciones formativas del Ayuntamiento. Esta información es información pública a efectos del artículo 2.b) LTC y, por tanto, queda sometida al régimen de acceso previsto en la legislación de transparencia. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 20 y s. de la Ley 19/2014, el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto y en lo que se refiere a la información que contiene datos de carácter personal, hay que valorar si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas justificaría o no la limitación del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTC que invoca a la persona solicitante.

III

Teniendo en cuenta tanto el escrito de reclamación, como las solicitudes de acceso que la preceden así como el resto de documentación del expediente, la persona interesada pretende el acceso de los datos relativos a las acciones formativas del Ayuntamiento con especificación del presupuesto previsto y final, así como los criterios evaluados en la asignación de los cursos, así como, por áreas, el nombre de las personas inscritas.

La primera parte de la información (presupuesto previsto y final, y criterios evaluados en la asignación de los cursos), no debería afectar a datos personales, y por tanto desde la perspectiva de la normativa de protección de datos ningún inconveniente debería tener que entregarla.

La segunda parte de la información, esto es, el detalle, por áreas, de las personas inscritas en cada una de las líneas de formación propuestas, sí afecta a datos personales de los trabajadores, y debe determinarse si la normativa de transparencia habilitaría la cesión de estos datos.

De entrada, por el tipo de información de que se trata (información de tipo curricular profesional o académica de los trabajadores) no parece que pueda referirse a datos especialmente protegidos, esto es, relativos a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual, ya la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, sobre las que habría que limitar su acceso, en atención a lo dispuesto en el artículo 23 LTC.

Partiendo, pues, de la premisa de que no se trata de información merecedora de especial protección y en aplicación del artículo 24.2 LTC es necesario realizar una ponderación razonada entre los diferentes derechos e intereses en juego:

“2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación debe tenerse en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:

a) El tiempo transcurrido. b)

La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan. c) El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad. d) El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas.

(...)”

La persona que formula la reclamación ante la GAIP lo hace en nombre y en representación de una Sección sindical en el Ayuntamiento. Según consta en el informe del Ayuntamiento, de 18 de junio de 2018, remitido a la GAIP, esta persona forma parte de la Junta de Personal Funcionario como delegado sindical. Esta cuestión es relevante, dado que son las juntas o delegados de personal (art. 39 del Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto básico de empleado público, en adelante TRLEBEP), así como el Comité de Empresa (art. 63 del Estatuto de los Trabajadores, Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), los órganos específicos de representación de los funcionarios y de los trabajadores públicos con contrato laboral respectivamente, y como tales, ejercen las funciones que les otorga la correspondiente normativa (art. 40 TRLEBEP y 64 ET), entre otras, la función de vigilancia del cumplimiento de la normativa vigente.

En este caso, se pide información sobre todas las líneas formativas previstas a excepción de la llamada, línea AFEDAP, que se corresponde, según el documento sobre “La formación 2017 que consta en el expediente, con la línea 1: “acciones formativas acordadas con la representación sindical de los empleados/das en el marco de la Comisión de Formación.”

Los motivos por los que se solicita la información se fundamentan en el ejercicio de las funciones como delegado sindical. Se aduce por parte del reclamante, que existe discriminación a causa de una falta de información o conocimiento de los programas de formación existentes por parte de las personas trabajadoras, contraria a los principios de igualdad, mérito y publicidad que debe regir en los procesos de formación. Se añade que esta situación afecta a la promoción futura de estas personas, dado que la formación tiene su valoración en los procesos selectivos en la Administración.

El artículo 14 del TRLEBEP reconoce el derecho de los funcionarios a la formación continua ya la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral, y el artículo 16 de este mismo texto, reconoce a los funcionarios el derecho a la carrera profesional, entendida como “el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional de acuerdo a los principios de igualdad mérito y capacidad.” Con este objeto las administraciones públicas promoverán la actualización y el perfeccionamiento de la calificación profesional de sus funcionarios.

El artículo 40.1.a) del TRLEBEP atribuye a las juntas de personal, entre otras funciones, la de recibir información sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, la evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y los programas de mejora del rendimiento.

Más allá de estas previsiones, el TRLEBEP no prevé de forma expresa que los representantes de los trabajadores tengan que recibir una relación detallada de todas las personas trabajadoras que hayan participado en alguna actividad formativa promovida por el Ayuntamiento.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que en materia de transparencia en la organización y la estructura administrativa, el artículo 9.1.de la Ley 19/2014, obliga a las administraciones a publicar “ g) las listas que eventualmente se creen para acceder a los procesos de formación y promoción.”

De acuerdo con este precepto, el Ayuntamiento estaría obligado a hacer públicas en el portal de transparencia la relación de personas inscritas para la participación en los distintos cursos de formación propuestos. Por tanto, es la misma ley la que hace prevalecer el interés público en el acceso a la identidad de las personas que participan en dichos procesos de formación frente a su derecho a la privacidad. En este sentido, las expectativas de privacidad que puedan tener los trabajadores respecto a su participación en los programas de formación vienen condicionadas por la publicidad de su identidad a efectos de transparencia.

Teniendo en cuenta estas previsiones, si cualquier ciudadano podría acceder a esta información, con mayor motivo debería poder ser entregada a un miembro de la Junta de personal y delegado sindical. Los representantes de los trabajadores realizan una función de control, entre otras cuestiones, de los fondos públicos que se destinan a formación y, en definitiva, contribuyen a asegurar la efectividad del derecho de los trabajadores a recibir una información suficiente y adecuada sobre la formación que el Ayuntamiento les ofrece, y sobre las personas que se benefician, con pleno respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, sin que se pueda producir ninguna situación discriminatoria. De hecho, según el informe del Ayuntamiento remitido a la GAIP, éste ya habría facilitado la relación de personas que habrían participado en una de las líneas formativas, correspondiente al Máster de Gestión Pública Avanzada, aduciendo como motivos de justificación de la falta de entrega del resto de la información la falta de recursos tecnológicos.

IV

Finalmente, es necesario revertir la importancia de dar traslado de la solicitud a las personas afectadas, tal y como prevén los artículos 31.1 y 42 de la LTC, bien por parte del Ayuntamiento, durante la tramitación de la solicitud de acceso, bien por la GAIP durante el procedimiento de reclamación, de forma que pueda conocerse si concurre alguna circunstancia personal concreta que justifique la limitación del derecho de acceso. A estos efectos, la GAIP puede utilizar los datos que constan en el expediente para ponerse en contacto con las personas afectadas o bien solicitar al Ayuntamiento que les facilite los datos que puedan ser utilizados para ponerse en el mismo. en contacto.

Conclusión

La normativa de protección de datos de carácter personal no impide el acceso por parte de un delegado sindical y miembro de la Junta de personal funcionario a la información relativa a las líneas formativas solicitadas, especificando el presupuesto previsto y final y los criterios evaluados en la asignación de los cursos, así como el detalle, por áreas, del nombre de las personas que han realizado o realizarán los cursos.

Barcelona, 6 de septiembre de 2018

Traducción Automática