

IAI 39/2020

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación presentada por un sindicato contra un ayuntamiento por la denegación de acceso a los expedientes personales de una auxiliar administrativa y una trabajadora social del consistorio

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 un sindicato contra un ayuntamiento, por denegación de acceso a los expedientes personales de una auxiliar administrativa y de una trabajadora social del consistorio.

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 14 de noviembre de 2019, el sindicato presenta un escrito ante el Ayuntamiento en el que pide:

"Acceso al expediente del auxiliar administrativa de la OMIC a quien no se ha renovado el contrato y al expediente de la trabajadora social (...), que la sustituye."

2. En fecha 20 de enero de 2020, el sindicato, ante la carencia de respuesta a su solicitud de acceso a la información pública solicitada, presenta reclamación ante la GAIP contra el Ayuntamiento.

3. En fecha 31 de enero de 2020, la GAIP remite la reclamación al Ayuntamiento, informándole de la tramitación del procedimiento de mediación a solicitud expresa de la parte reclamante, y requiriéndole la emisión de informe en el que fundamente sus posiciones, así como el expediente completo relativo a la solicitud de acceso a la información pública, la identificación de las terceras personas que resulten afectadas por el acceso reclamado, así como la persona o personas que las representarán en la sesión de mediación.

4. En fecha 12 de junio de 2020, el sindicato reclamante dirige a la GAIP un correo electrónico mediante el cual desiste en su petición de acceso respecto al expediente de la trabajadora social del Ayuntamiento, al haber tenido constancia de que ésta persona no sustituyó al auxiliar administrativa de la OMIC, a quien no se renovó el contrato.

5. En fecha 12 de noviembre de 2020, se celebra la primera sesión del procedimiento de mediación, regulado por el artículo 42 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sin que se llegue a un acuerdo entre las partes sobre el acceso a la información reclamada.

6. En fecha 26 de noviembre de 2020, el sindicato reclamante, en respuesta a una comunicación de la GAIP solicitando una aclaración respecto a la reclamación presentada, dirige a la GAIP un correo electrónico mediante el cual limita el objeto de su reclamación a “la documentación existente en el expediente (de la trabajadora de la OMIC) relativa a los motivos y la información referente a la no superación del período de prueba.”

7. En fecha 10 de diciembre de 2020, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la 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 APDCAT 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, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de esta persona (artículo 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en lo sucesivo RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos personales 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 personales.

II

El artículo 4.2) del RGPD considera “tratamiento”: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, concejal o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”

El RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito (artículo 5.1.a)) y, en este sentido, establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en su artículo 6.1. En concreto, el apartado c) dispone que el tratamiento será lícito si "es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento".

Por su parte, el artículo 86 del RGPD dispone que “las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de las datos personales en virtud del presente Reglamento.”

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

El artículo 18 de la LTC reconoce el derecho de las personas a “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) de la 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 establecido en esta ley”.

La presente reclamación se interpone contra la denegación del acceso al expediente personal de una persona que ha ocupado un puesto de auxiliar administrativa en la OMIC y en el expediente personal de una trabajadora social municipal.

Sin embargo, tal y como consta en los antecedentes de este informe, el sindicato reclamante, por un lado, ha desistido en su solicitud de acceso con respecto al expediente personal de la trabajadora social municipal; por otra parte, ha limitado el objeto de su solicitud, en cuanto al expediente de la persona que ocupaba un puesto de auxiliar administrativa en la OMIC, a la información que pueda constar relativa a los motivos por los que esta persona no ha superado el período de prueba.

El Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP), aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, dispone, en relación con los procesos selectivos en el ámbito del Administración pública (artículo 61), que:

“1. (...)

2. Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas.

Las pruebas podrán consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas. 3. (...)

4. (...)

5. Para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, las pruebas podrán completarse con la superación de cursos, de períodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas. Igualmente podrán exigirse reconocimientos médicos. (...)”

En esta línea, el Decreto legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública, establece que “en la convocatoria respectiva se pueden establecer cursos de formación y, en su caso, una fase de prueba, que pueden tener carácter selectivo” (artículo 51.1).

Sobre esta fase de prueba, el artículo 53 del Decreto legislativo 1/1997 dispone que:

“

1. Si la convocatoria lo determina, los aspirantes deben superar un período de prueba, cuya duración tiene que fijarse en función del cuerpo o de la escala a los que se quiere ingresar.

2. Durante este período, bajo la tutoría inmediata de funcionarios, debe cuidarse que la persona adquiera la formación práctica que pide el ejercicio de la función pública y debe evaluarse su capacidad de aprendizaje.

3. Una vez finalizado este período, emitirán informe los funcionarios encargados del candidato y el jefe o jefes de las unidades orgánicas donde el funcionario ha cumplido el período de prueba. Todos estos informes se dan a conocer al interesado, que puede realizar las alegaciones que considere oportunas. Toda esta documentación se incluye en su expediente personal y se envía al órgano competente.”

En el ámbito local, el Decreto 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales, dispone, al regular el contenido de las bases que deben regir los procesos de selección (artículo 70), que éstas deben contener, entre otros datos, los siguientes:

“f) Pruebas selectivas que deban realizarse y, en su caso, relación de méritos a tener en cuenta en la fase de concurso, así como los sistemas de acreditación y valoración de estos méritos. Determinación, en su caso, de las características y duración del curso de formación o del curso selectivo, así como del período de prácticas con carácter selectivo.”

A pesar de no disponer de las bases específicas reguladoras de la convocatoria en la que habría participado la persona afectada por el acceso solicitado, las bases generales que regulan los procesos selectivos

convocados por el Ayuntamiento de Vilanova y la Geltrú (BOPB de 29 de febrero de 2008) prevén (artículo 15) que:

“1. En el contrato laboral o resolución de nombramiento se debe prever un período de prueba o de nombramiento en prácticas para el personal de nuevo ingreso (....). 2. (...)

3. Una vez finalizado este período el/la tutor/a emitirá su informe, en el que deberá hacer constar expresamente si han superado el período de prueba, el cual se dará a conocer a la persona interesada, que podrá hacer las mismas alegaciones que considere oportunas. Toda esta documentación se incluirá en su expediente personal. (...).”

Visto esto, y teniendo en cuenta la aclaración formulada en el correo electrónico de 26 de noviembre de 2020, debe entenderse que la solicitud de acceso tiene por objeto el informe de evaluación emitido por el tutor o tutora de la persona que ocupaba el puesto de auxiliar administrativa en la OMIC, en el que constan los motivos por los que esta persona no ha superado el período de prueba que se habría establecido en la convocatoria correspondiente. Esta información debe entenderse como pública a efectos del artículo 2.b) de la LTC y sometida al régimen del derecho de acceso (artículo 18 LTC).

Este derecho de acceso no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto, y en lo que respecta al derecho a la protección de datos personales, es necesario tener en cuenta las limitaciones y criterios previstos en la legislación de transparencia (artículos 23 y 24 LTC), y los principios de la normativa de protección de datos personales.

III

El artículo 23 de la LTC, relativo a los datos personales merecedores de especial protección, establece lo siguiente:

“Las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidos, como los relativos a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado consienta expresamente a través de un escrito que debe acompañar la solicitud.”

En términos similares, el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su redacción dada por la disposición final undécima de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), dispone que:

“1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelan la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiera hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicite el acceso.

Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos

relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comportaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de ley.”

Con carácter general, en caso de que en el informe de evaluación de la persona que ocupaba el puesto de auxiliar administrativa en la OMIC hubiera o de su contenido se pudiera desprender información merecedora de especial protección, en atención a los motivos concretos por los que se haya considerado que no se puede dar por superado el período de prueba (por ejemplo, si hubiera información de tipo psicológico o psiquiátrico), deberá preservarse su confidencialidad, salvo que con la solicitud se hubiera aportado el consentimiento expreso de la persona afectada o que concurra alguna otra de las circunstancias habilitantes previstas en el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, citado. De no concurrir ninguna de estas circunstancias, el derecho a la protección de datos prevalecerá sobre el derecho al acceso a la información.

IV

En relación con el resto de datos personales que puedan constar en el mencionado informe de evaluación que no tengan la consideración de especialmente protegidos, se estará a lo establecido en el artículo 24 de la LTC, según el cual :

- “1. Se dará acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativos salvo que, excepcionalmente, en el caso concreto haya prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.
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 se tendrá 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. (...).”

El apartado 1 de este precepto de la LTC permite acceder a los datos meramente identificativos de las personas que, en este caso, han intervenido en la evaluación de la (entonces) trabajadora municipal por razón de sus funciones, siempre que se trate de datos que sean estrictamente necesarios para el ejercicio de estas funciones.

Es decir, a menos que concurra alguna circunstancia excepcional en la persona afectada (por ejemplo, encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad), se debe poder acceder a la información estrictamente necesaria para identificar a la persona que realiza una actuación administrativa concreta (nombre y apellidos) y el cargo o puesto que ocupa. Cualquier otra información de carácter personal sobre las personas que han intervenido en el procedimiento en razón de su cargo no podría encontrar amparo en esta previsión.

Por tanto, facilitar el acceso del sindicato reclamando al nombre, apellidos y cargo del tutor o tutora que ha emitido el informe de evaluación de la persona que ocupaba el puesto de auxiliar administrativa en la OMIC en principio no sería contrario al derecho a la protección de datos personales.

Ahora bien, en cuanto a la información vinculada a la persona evaluada, como son los motivos por los que se considera que no ha superado el período de prueba, resultará aplicable el apartado 2 de este artículo 24, por lo que, a los efectos de otorgar el acceso, es necesario realizar una ponderación razonada entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de la persona afectada.

En este punto, hacer notar que quien pide el acceso es la secretaria general de una organización sindical, sin especificar si ostenta la condición de órgano de representación de los trabajadores.

Si bien en abstracto esta cuestión podría ser relevante, dado que los órganos de representación de los trabajadores públicos -no así el sindicato propiamente- tienen reconocida la legitimación para recibir información para el ejercicio de sus legítimas funciones de representación (artículos 40 TRLEBEP y 64 ET), recuerda que en el presente caso esta circunstancia (que la persona reclamante pudiera ser delegado o representante de los trabajadores) no tendría especial incidencia, dado que no existe ninguna previsión específica en la normativa aplicable en la que se establezca la necesidad de entregar a los representantes de los trabajadores públicos la información controvertida.

De acuerdo con el artículo 18.2 de la LTC, el ejercicio del derecho de acceso no está sujeto a motivación, pero el hecho de que el solicitante exprese cuál es la finalidad que persigue y en definitiva los motivos por los que interesa conocer la información añade un elemento muy importante a tener en cuenta como criterio de ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de las personas afectadas.

En el presente caso, el sindicato reclamante alega que “la motivación es conocer las causas que llevan a no superar el período de prueba, ya que por norma general no se emite un informe de haberlo superado y ha sido tan sólo en este caso reciente que se ha aducido este motivo para despedir a una trabajadora”.

El artículo 15 de las bases generales que regulan los procesos selectivos convocados por el Ayuntamiento, a los que hemos hecho referencia en el apartado II de este informe establece en su apartado 3 que “una vez finalizado este período el/la tutor /a emitirá su informe, en el que deberá hacer constar expresamente si han superado el período de prueba (...)”.

El apartado 4 de este artículo 15 añade que “si a juicio del tutor o tutora, motivado en sus informes, alguno del/de las aspirantes no supera con aprovechamiento el período de prueba o de prácticas, perderá todos sus derechos por resolución de Alcaldía, igualmente motivada, que dará lugar a la rescisión del contrato o a la revocación del nombramiento ya la pérdida de cualquier derecho que pueda corresponderle en virtud del proceso selectivo.”

De estos preceptos se desprende que el tutor está obligado a emitir un informe de evaluación sobre la persona trabajadora una vez finalizado el período de prueba, tanto si considera que lo ha superado como si considera que no, y que debe dejar constancia de esta circunstancia en dicho informe, así como de los motivos que le lleven a emitir la valoración en uno u otro sentido.

Destacar, en este punto, que las propias bases (artículo 15.3) prevén expresamente que el contenido del informe debe ponerse a disposición de la persona evaluada, quien podrá hacer las alegaciones que considere oportunas para la defensa de los sus intereses: “(...) el/la tutor/a emitirá

su informe, en el que deberá hacer constar expresamente si han superado el período de prueba, el cual se dará a conocer a la persona interesada, que podrá hacer las alegaciones que considere oportunas. (...).”

Por tanto, en un caso como el examinado, se puede presuponer que la persona afectada (la persona que ocupaba el puesto de auxiliar administrativa en la OMIC) tendría conocimiento, o habría podido tener conocimiento, de los motivos concretos por los que no debería haber superado el período de prueba, lo que habría supuesto la revocación de su nombramiento como funcionaria en prácticas en el Ayuntamiento. Es decir, el derecho a defender sus intereses en el proceso selectivo en el que ha participado no parece haberse visto afectado.

Visto esto, el acceso del sindicato reclamante debería entenderse enmarcado dentro de la finalidad de la propia ley de transparencia. De acuerdo con su artículo 1.2, la finalidad de la LTC es “establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y los demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública.”

El control de las actuaciones de la Administración en materia de planificación y gestión de los recursos humanos es uno de los objetivos que se pretende con la transparencia (así se desprende de la exposición de motivos de la LTC).

La información que solicita el sindicato reclamante hace referencia a los motivos concretos por los que se ha considerado que una determinada persona no es apta para desempeñar un determinado puesto de trabajo en la función pública. Esta motivación podría comprender la evaluación de diferentes aspectos personales de esta persona, como su rendimiento profesional o su comportamiento o conducta (tanto propia como hacia terceros), incluso determinados aspectos de su personalidad, podrían hacer referencia a su salud mental o bien estar relacionados con posibles incumplimientos de los deberes inherentes al ejercicio de la función pública, entre otros.

Nos encontramos, por tanto, ante información que puede ofrecer un perfil sobre la persona evaluada, que incluso puede tener repercusiones más allá del ámbito estrictamente profesional, cuya revelación puede producir efectos significativos negativos en la persona afectada, sin que, tanto desde el punto de vista de la transparencia como de la protección de datos, pueda considerarse justificada.

Por otra parte, cabe descartar también la posibilidad de entregar los datos anonimizados. En un caso como éste la eliminación de los datos personales identificativos de la persona afectada en los documentos facilitados no sería una herramienta eficaz para garantizar la anonimización de la información facilitada, dado que, por lo que se desprende del expediente enviado, la información facilitada podría relacionarse fácilmente con una persona concreta identificable.

Por tanto, salvo que se cuente con el consentimiento de la persona afectada, no se puede admitir el acceso del sindicato al contenido concreto del informe de evaluación, en el que se contienen los motivos por los que la persona afectada no ha superado el período de prueba.

Dicho esto, a efectos de alcanzar el objetivo de control de las actuaciones de la administración en este ámbito de actuación, en un caso como el planteado se podría facilitar al sindicato reclamando la información relativa a las tareas concretas que corresponden a un puesto de trabajo de auxiliar administrativo en la OMIC como el que ocupaba la persona afectada por el acceso y también información sobre los criterios o aspectos concretos que los tutores deben tener en cuenta en una evaluación o

características. Con esta información el sindicato reclamante ya puede tener conocimiento de los criterios aplicados sin afectar a la esfera personal de la persona concreta afectada.

Conclusión

A falta de consentimiento de la persona afectada, el sindicato reclamante no puede acceder al informe de evaluación del período de prueba de la persona que ocupó el puesto de auxiliar administrativa en la OMIC, en el que constan los motivos concretos por los que no ha superado esta prueba del proceso selectivo. Sin embargo, se le podría facilitar información sobre las tareas asociadas a un puesto de trabajo de estas características y sobre los criterios o aspectos a evaluar por las personas que ejercen la tutoría de las personas que se encuentran en período de prueba o en prácticas en este tipo de puesto de trabajo.

Barcelona, 7 de enero de 2021

Traducción Automática