

IAI 23/2021

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación presentada por un representante de los trabajadores contra una empresa pública por la denegación de acceso a la información sobre las ayudas a la formación 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 una reclamación presentada por un representante de los trabajadores contra la denegación por la empresa pública de la solicitud de acceso a la información sobre las ayudas a la formación de su personal.

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

Antecedentes

1 En fecha 22 de febrero de 2021 se presentó una solicitud de acceso a la información pública ante la empresa pública en la que se solicitaba:

“- De cada una de las ayudas a cursos/congresos que se solicitaron a la GTCC en los años 2019 y 2020: --> Datos de la persona solicitante ---->Nombre y apellidos ----> Categoría profesional ----> Fecha de la solicitud ----> Importe pedido -----> Matrícula -----> Otros (dietas,...)

**--> Informe del Responsable de la Unidad
----> Nombre y apellidos ----> Favorable/
Desfavorable ----> Nº. horas en horario
laboral ----> Fecha --> Informe de la
Comisión de formación**

**----> Se otorga / Se deniega
----> Prioridad (1,2,3)
----> Importe
aprobado ----->
Matrícula -----> Otros (dietas,...)
-----> Total**

----> Fecha”

3. En fecha 19 de marzo de 2021, la empresa pública dicta una Resolución por la que desestima la petición de acceso a la información solicitada, en concreto, considera que “(...) no existen razones de interés público suficientes para dar acceso a la información sobre las ayudas a la formación del personal que les pidió y/o percibió en detrimento de la protección de sus datos personales, en tanto que estos profesionales no se encuentran encabezados en los casos en los que prevalece el derecho a la información pública al llevar a cabo la ponderación entre el derecho a la privacidad de los datos personales retributivos y el interés público de acceder a esta información atendiendo al nivel del puesto del empleado público, por lo que procede la desestimación del derecho de acceso a la información solici

2. En fecha 22 de marzo de 2021, el solicitante presenta reclamación ante la GAIP contra la empresa pública por la desestimación de la petición de acceso a la información pública solicitada reiterando su petición inicial.

3. En fecha 26 de marzo de 2021, la GAIP remite la reclamación a la empresa pública requiriéndole un informe que exponga los antecedentes de hecho y fundamente su posicionamiento en relación con la reclamación, así como el expediente completo y, en su caso, concrete a las terceras personas que resulten afectadas por el acceso reclamado.

4. En la fecha de emisión de este informe esta Autoridad no tiene constancia de la respuesta de la empresa pública al requerimiento efectuado por la GAIP.

5. En fecha 30 de marzo de 2021, 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 los mismos.

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 dictamen 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.

II

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de los datos personales (en adelante, 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 el artículo 6.1. En concreto el apartado c) dispone que “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento” (letra c).

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

El artículo 18.1 de la LTC establece: "Las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida" .

El citado artículo 2.b) 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 este sentido, la información relacionada con las ayudas a la formación es información que debe ser considerada pública a los efectos del artículo 2.b) de la LTC y, por tanto, queda sometida al derecho de acceso (art. 18 del LTC).

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

III

De entrada debe señalarse que por la información de que se dispone, quien formula la solicitud de información es un representante de los trabajadores. Aunque no se acredita en el expediente, así parece desprenderse de su reclamación. En su reclamación el representante alega que pide esta información "por las funciones e interés legítimo como representante de los trabajadores/as en este ámbito territorial." Por tanto, en este informe se partirá de la premisa de que esta persona ostenta la condición de representante de los trabajadores.

Ésta es una cuestión relevante, dado que son las juntas o delegados de personal (art. 39 TRLEBEP (Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto básico) del empleado público)), 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.

La Disposición adicional primera de la Ley 19/2014 dispone que 2. El acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial está regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta ley."

En este caso, los representantes de los trabajadores cuentan con un régimen específico de derecho de acceso a la información previsto en los artículos 40 del TRLEBEP y 64 del ET, y consecuentemente son estas normas las que deben aplicarse con carácter prioritario, sin perjuicio de la aplicación supletoria del régimen de acceso previsto en la legislación de transparencia.

El artículo 40.1 del TRLEBEP, relativo a las funciones y legitimación de los órganos de representación, otorga a los delegados de personal las funciones de "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. Así como la de vigilar ~~las condiciones~~ en materia de condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales, Seguridad Social y empleo, ejerciendo, en su caso, las acciones legales oportunas ante los organismos competentes". Éstos, como órganos de representación de los trabajadores, deben poder acceder a la información de que disponga la empresa pública que sea necesaria para el ejercicio sus funciones, información que podría contener datos personales de los trabajadores. Sin embargo, por la información que consta en el expediente, la información solicitada no tiene relación con los aspectos previstos en el artículo 40.

Por lo que respecta al personal laboral, el artículo 64 del ET atribuye al Comité de empresa y por extensión también a los delegados de personal (art. 62.2 ET) el derecho a ser informados sobre determinadas cuestiones, sin que exista una mención específica a la información que se solicita en caso de que nos ocupa. El artículo 64.5.e) se refiere a la recepción de información sobre los planes de formación profesional de la empresa. El apartado 7 de este mismo precepto atribuye también a los órganos de representación la función, entre otros, de vigilancia en el cumplimiento de las normas vigentes en materia laboral, de Seguridad Social y empleo, así como el 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." Estas previsiones pueden dar derecho a recibir información sobre las acciones de formación previstas, y sobre el resultado de las mismas

(datos agregados sobre participación etc.), pero el derecho de los representantes sindicales a recibir esta información no da cobertura a recibir toda la información individualizada solicitada.

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 pedido una ayuda para realizar alguna actividad formativa promovida por la empresa pública.

Sin embargo, será necesario determinar si la normativa de transparencia habilitaría el acceso a estos datos.

IV

La persona reclamante solicita a la empresa pública el acceso a “cada una de las ayudas a cursos/ congresos que se solicitaron a la GTCC en los años 2019 y 2020” y concreta la petición a los “Datos de la persona solicitante”, en concreto, el nombre y apellidos, la categoría profesional, la fecha de la solicitud, el importe pedido (matrícula, dietas...) “el Informe del responsable de la unidad”, en concreto, el nombre y apellidos, si es favorable o desfavorable, el número de horas en horario laboral y la fecha, y el “Informe de la comisión de formación”, en concreto si se otorga o se deniega, la prioridad (1,2,3), el importe aprobado (matrícula, dietas...) total y la fecha.

De entrada, por el tipo de información que se trata no se refiere 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 de especial protección y en aplicación del artículo 24 LTC es necesario realizar una ponderación razonada entre los diferentes derechos e intereses en juego.

Así, el artículo 24 de la LTC establece:

“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.

3. Las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran sólo a datos personales del solicitante deben resolverse de acuerdo con la regulación del derecho de acceso que establece la legislación de protección de datos de carácter personal.”

De entrada, entre la información solicitada se encontrará información los datos identificativos de las personas responsables de las unidades administrativas que intervienen en el procedimiento de otorgamiento de las ayudas y los cursos.

Sobre estos datos se debe tener en cuenta el apartado 1 del artículo 24 del LTC transcrito, así como el artículo 70.2 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (en adelante Decreto 8/2021) el cual concreta que se entiende como datos personales meramente identificativos “los consistentes en el nombre y apellidos, el cargo o lugar ocupado, cuerpo y escala, las funciones desarrolladas y el teléfono y las direcciones , postal y electrónica, de contacto profesional, referidas al personal al servicio de las administraciones públicas, altos cargos y personal directivo del sector público de las administraciones públicas”. Y añade que “en los casos en los que la publicación o el acceso a un documento administrativo requiera la identificación del autor, deben eliminarse, especialmente, los datos de localización, el número del documento nacional de identidad o documento equivalente y la firma manuscrita. Si la firma es electrónica, debe publicarse el documento firmado electrónicamente de forma que no se pueda acceder a las propiedades del certificado electrónico empleado para la firma. Los datos de localización deben suprimirse en caso de que no se trate de los datos meramente identificativos del autor en su condición de cargo o personal al servicio

De acuerdo con este precepto, no habría inconveniente, desde el punto de vista de la protección de datos, al facilitar determinada información meramente identificativa (nombre y apellidos y cargo o puesto ocupado) de los empleados públicos que intervienen por razón de sus funciones en los diferentes procedimientos o actuaciones públicas llevadas a cabo por la Administración, salvo que concurran circunstancias concretas que justifiquen la prevalencia del derecho a la protección de datos de la persona o personas afectadas. En este caso concreto sería el nombre y apellidos del responsable de la unidad que informa sobre la concesión de la ayuda a la formación.

Respecto al resto de datos, cabe señalar, que el reclamante pide información sobre cada una de las ayudas a cursos/congresos que se solicitaron a la GTCC en los años 2019 y 2020, sin especificar si se refiere a cursos organizados por la empresa pública o por terceras entidades. Por tanto, hay que considerar que pueden tratarse tanto de cursos organizados por la empresa pública, como de cursos organizados por terceros y en los que la empresa pública ha otorgado algún tipo de ayuda económica para asistir.

Partiendo de esta premisa y en cuanto a los cursos impartidos por la empresa pública, de entrada, debe tenerse en cuenta que en materia de transparencia en la organización y la estructura administrativa, el artículo 9.1. g) del LTC, obliga a las administraciones a publicar “las listas que eventualmente se creen para acceder a los procesos de formación y promoción.” De acuerdo con este precepto, el listado de personas inscritas para la participación en un proceso de formación debería ser información disponible en el portal de transparencia.

En este sentido, el artículo 22 del Decreto 8/2021 concreta que “se entiende por listas que eventualmente se creen para acceder a los procesos de formación y promoción, las listas que contengan personal al servicio de las administraciones públicas admitidos a actividades formativas de recepcion

y directamente relacionadas con la promoción interna, económica o profesional, que organicen cada una de las administraciones públicas” y explicita que estas listas deben publicar “los datos relativos a la identificación de los nombres y apellidos de las personas admitidas, el puesto de trabajo que ocupan y la unidad orgánica en la que se integra, la unidad que gestiona la actividad y una descripción de la actividad formativa, que debe incluir el código, el año y las fechas de inicio y de final

Parece claro que en el caso de los cursos organizados por la propia empresa pública no puede haber inconveniente, desde el punto de vista del derecho a la protección de datos, al entregar esta información, incluyendo también la información relativa al sentido favorable o desfavorable de los informes que se hayan emitido para su otorgamiento, o las horas de jornada laboral ocupen.

El artículo 14 del TRLEBEP reconoce el derecho de los funcionarios a la formación continua y a 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. Con este objetivo puede resultar justificado que los representantes sindicales puedan acceder a esta información, ya que puede resultar relevante para el control del cumplimiento de este derecho de los funcionarios y que la intrusión para la vida privada de las personas afectadas no resulta significativa teniendo en cuenta ya las obligaciones de publicidad activa que recaen sobre la administración.

En cuanto a los cursos organizados por terceros, a los que la empresa pública ha autorizado a asistir alguna de sus personas trabajadoras y respecto de los cuales ha otorgado alguna ayuda económica, hay que tener en cuenta que en materia de transparencia en la actividad subvencional, El artículo 15 c) del LTC, obliga a las administraciones a publicar la información relativa a “las subvenciones y ayudas públicas otorgadas, con indicación del importe, el objeto y los beneficiarios”.

En este sentido, el artículo 45.2 del Decreto 8/2021 concreta que el cumplimiento del deber de publicar la información relativa a subvenciones y ayudas otorgadas, establecido en el artículo 15 c) del LTC “se hace efectivo, para los sujetos que se encuentran obligados, mediante el envío de esta información al Registro de subvenciones y ayudas de Cataluña, al que debe poder accederse desde el Portal de la transparencia de Cataluña.” Y especifica que “el Portal de la transparencia de Cataluña debe dar acceso, mediante un enlace al Registro de subvenciones y ayudas de Cataluña, a la normativa reguladora de la subvención o ayuda, a sus bases reguladoras, a la resolución que aprueba la convocatoria, a sus eventuales modificaciones, ya la información sobre el importe, el objeto y las personas beneficiarias de las subvenciones y ayudas públicas otorgadas con o sin publicidad y concurrencia competitiva.”

De hecho, y en cuanto a los altos cargos y personal directivo, el artículo 29 del Decreto 8/2021, dispone que “deben publicarse las designaciones para el acceso de los altos cargos de la Administración de la Generalidad y del personal directivo de las entidades de su sector público a cualquier actividad formativa que suponga un gasto para la Administración de la Generalidad o las entidades de su sector público.” Y especifica que “se deben publicar los datos relativos a la identificación de los nombres y apellidos de las personas admitidas, el cargo que ocupan, la unidad, ente o institución que gestiona la actividad y una descripción de la actividad formativa, que debe incluir el código, el año y las fechas de inicio y de finalización.”

Parecería justificado también en este caso entregar la información sobre la identidad del beneficiario de la ayuda (persona que asiste al curso), el importe de la ayuda y el objeto (denominación y características del curso). Igualmente para la finalidad ya citada parecería justificado poder acceder igualmente a la información relativa al sentido favorable o desfavorable de los informes que se hayan emitido para su otorgamiento, o las horas de jornada laboral ocupen.

Especial mención debe hacerse a la información de carácter económico reclamada, en concreto, la relativa a “las dietas u otras”.

El artículo 25 del Decreto 8/2021 concreta que se entiende por dietas las “cantidades que se acreditan a diario como compensación económica para satisfacer los gastos de manutención y alojamiento que pueden originar los cometidos de servicio y la asistencia a cursos fuera de la localidad del puesto de trabajo habitual.” Y define que se entiende por indemnizaciones “otras cantidades que puedan percibirse por razón de la prestación de servicios a la administración pública. Se incluyen, entre otras, las indemnizaciones por gastos de viaje, (...), por la colaboración en cursos y actividades de formación y perfeccionamiento del personal organizados por la administración pública (...).”

Hay que tener en cuenta que en el caso de altos cargos y personal directivo, el artículo 11.1.b) de la LTC prevé que deben hacerse públicas las retribuciones, indemnizaciones y dietas de altos cargos y personal directivo.

Esta previsión, se ha visto ampliada por el artículo 25 del Decreto 8/2021 que, en el caso de la Administración de la Generalidad y las entidades de su sector público establece que “deben hacer públicas, con carácter agregado, total y anual, con identificación del nombre y apellidos, y con una periodicidad mensual, las retribuciones, indemnizaciones y dietas efectivamente percibidas por el personal al servicio de las administraciones públicas a que se refiere el artículo 20.2.a) de este decreto.”. El artículo 20.2.a) del Decreto 8/2021, al que se remite el artículo 25, se refiere a los puestos de mando o puestos singulares de libre designación, del personal eventual y del personal laboral con funciones de dirección o mando.

Más allá de ello, en materia de transparencia en la gestión económica, contable, presupuestaria y patrimonial, el artículo 11.1.e) de la Ley 19/2014, obliga a las administraciones a publicar “la información general sobre las retribuciones, indemnizaciones y dietas percibidas por los empleados públicos, agrupada en función de los niveles y cuerpos.”, pero no la información individualizada por cada uno de los empleados públicos.

Así, de acuerdo con los preceptos expuestos, la empresa pública estaría obligado a hacer públicas en el portal de transparencia la relación de las personas admitidas que han obtenido la ayuda a la formación y en cuanto al dato de las dietas, referentes a los altos cargos, personal directivo, de las personas funcionarias que ocupan puestos de mando o puestos singulares de libre designación, del personal eventual y del personal laboral con funciones de dirección o mando, tanto si ocupan puestos de trabajo incluidos en la relación de puestos de trabajo como si prestan servicios sin ocupar puestos de trabajo incluidos en la relación de puestos de trabajo.

En este sentido, 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. Por tanto, las expectativas de privacidad que puedan tener estos trabajadores respecto a las dietas percibidas por su participación en los programas de formación vienen condicionadas por la publicidad de su identidad a efectos de transparencia.

Ahora bien, más allá de esto, y en lo que respecta al resto de personas empleadas, parece que hay que llegar a una conclusión similar, dado que en caso de que nos ocupa, la percepción de las dietas o indemnizaciones no forman parte de las retribuciones ordinarias asociadas al puesto de trabajo o al rendimiento u otras características de los trabajadores sino que tienen un carácter excepcional y su percepción a menudo irá asociada a un amplio margen de discrecionalidad, no sólo para la autorización o no de la asistencia a la actividad formativa, sino también en lo que se refiere a la percepción de dietas e indemnizaciones.

La solicitud de la información se fundamenta en el ejercicio de las funciones como representante de los trabajadores y trabajadoras de la Gerencia Territorial de la Cataluña Central de la empresa pública y aunque, como se ha informado en el Fundamento Jurídico III de este informe, ni el TRLEBEP ni el ET prevén de forma expresa que los representantes de los trabajadores tengan que recibir esta información, hay que tener en cuenta que los representantes de los trabajadores realizan una función de vigilancia y control, entre otras cuestiones, de los fondos públicos que se destinan a formación programada o no programada y, en definitiva, contribuyen a asegurar la efectividad del derecho de los trabajadores a recibir una información suficiente y adecuada sobre las ayudas a la formación que en este caso, la empresa púb

Conclusión

La normativa de protección de datos personales no impide el acceso de los representantes de los trabajadores a la información solicitada sobre las ayudas a cursos o congresos que se solicitaron a la GTCC para la formación de los trabajadores de la Gerencia Territorial de la Cataluña Central de la empresa pública realizados durante los años 2019 y 2020

Barcelona, 20 de abril de 2021