

Dictamen en relación con la consulta planteada por un representante sindical relativa al acceso a la información sobre la distribución de horas sindicales entre los afiliados a un sindicato

La persona consultante, que ocupa un cargo en un sindicato, solicita el parecer de la Agencia acerca de si tiene derecho a acceder al fichero «Bolsa de horas sindicales», cuyo responsable es una determinada Administración Pública, para conocer la distribución de las horas sindicales entre los afiliados que las disfrutan. El consultante duda que se le otorguen las horas sindicales que en su opinión le corresponden. Alega que en diferentes ocasiones ha pedido esta información a los órganos directivos del sindicato y, por lo que parece desprenderse de su escrito, éstos le han facilitado cierta información, pero de forma que no permite examinar «si se ha efectuado una distribución equitativa y no discriminatoria de las horas». También alega que se ha dirigido a la Administración responsable del fichero mencionado y no ha obtenido una respuesta favorable, y que en ambos casos se ha invocado la eventual vulneración de la LOPD.

Como fundamento de su petición, el consultante acompaña el escrito de consulta con un informe emitido por la Agencia Española de Protección de Datos en 2009. Aunque el consultante se refiere a la similitud entre las dos peticiones de acceso formuladas por este representante sindical, debe constatarse que ese informe se refiere a un supuesto de hecho distinto, ya que se refería al acceso a ciertos datos de los afiliados al sindicato para enviarles comunicados de su interés y estrictamente profesionales.

Analizada la consulta y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se dictamina lo siguiente:

I

En el análisis que se realiza a continuación partiremos del presupuesto de que el consultante pretende acceder a datos personales de otros representantes del sindicato, es decir, a información que identifica o que permite identificar a esos representantes realizando un esfuerzo razonable (artículo 3.a de la LOPD). De no ser así, es decir, si el consultante accediera a la información sobre la distribución de horas sindicales de esos afiliados sin la posibilidad de identificarles (mediante la disociación o la anonimización de sus datos), no sería aplicable la normativa sobre protección de datos personales.

Partiendo de este presupuesto, debe señalarse que el acceso a datos personales sobre la distribución de horas de otros afiliados sindicales constituye una cesión o una comunicación de datos, entendida ésta como cualquier revelación de datos efectuada a una persona distinta del interesado (art. 3.i LOPD), en este caso de la Administración responsable del fichero mencionado al representante sindical consultante. Debe analizarse si esta comunicación de datos es legítima.

Dejamos fuera del análisis la posibilidad de acceder a la información que tiene el sindicato —que, en definitiva, es quien debe informar a sus afiliados sobre los criterios aplicados en la distribución de las horas sindicales—, puesto que eso no forma parte del ámbito competencial de esta agencia.

El artículo 11 de la LOPD regula el régimen general de la comunicación de datos, según el cual los datos sólo pueden ser comunicados a una tercera persona para el cumplimiento de finalidades directamente relacionadas con las funciones legítimas del cedente y el cesionario, y con el previo consentimiento de los interesados,

consentimiento que no es necesario cuando, entre otras circunstancias, la cesión está autorizada por una ley (art. 11.2.a LOPD).

Así pues, debe analizarse en el marco del artículo 11 de la LOPD si la finalidad perseguida está directamente relacionada con las funciones legítimas del cedente (la Administración responsable del fichero) y del cesionario (la persona consultante) y, en el caso de que así sea, si es preciso el consentimiento de los interesados (los otros representantes sindicales del sindicato) o bien existe habilitación legal que exime de la prestación del consentimiento.

II

2.1. En cuanto a las funciones legítimas del cedente, la Administración pública responsable del fichero «Bolsa de horas sindicales», debe señalarse lo siguiente:

El fichero «Bolsa de horas sindicales» está modificado por una disposición general, según la cual la finalidad y los usos del fichero son, entre otros, los siguientes: controlar la bolsa de horas sindicales establecida por el Pacto sobre Derechos Sindicales en el ámbito de la Administración titular del fichero e informar a las organizaciones sindicales de la cantidad de horas a las que tienen derecho, así como informar a las unidades de dicha Administración que están afectadas por las horas sindicales de las horas de las que dispone el personal que en ellas trabaja. En el apartado «Personas y colectivos afectados» se indica el personal que tiene la condición de representante del personal de dicha Administración o que disfruta de estas licencias en concepto de horas sindicales. En el apartado «Procedimiento de recogida de los datos personales» se indica que los datos son proporcionados por las organizaciones sindicales que disfrutan de estas licencias en concepto de horas sindicales de acuerdo con el procedimiento establecido por el Pacto sobre Derechos Sindicales. Y, en la descripción de los tipos de datos de carácter personal que se recogen, se indican, entre otros, los siguientes: el DNI/NIF/NIE, el nombre y los apellidos, la afiliación sindical, la organización sindical y las horas o la licencia de la que disfruta. Como responsable del fichero se señala un órgano administrativo de la Administración cedente, el cual tiene, entre otras, las siguientes funciones: c) ser el órgano de comunicación con los representantes legales del personal y con las organizaciones sindicales, sin perjuicio de las competencias que corresponden a cada departamento; d) elaborar y facilitar la información que, de acuerdo con la normativa vigente, deba remitirse a los órganos de representación y participación del personal funcionario o laboral, competencia del órgano administrativo; y f) gestionar y controlar los créditos horarios, el mantenimiento y el condicionamiento de los locales sindicales y la composición de los órganos de negociación. En lo que se refiere específicamente al personal funcionario, corresponden al Área del Personal Funcionario las siguientes funciones: d) controlar y gestionar los recursos necesarios para que las organizaciones sindicales y los órganos de representación unitaria de personal puedan efectuar la acción sindical y la acción representativa; e) coordinar los procesos electorales en órganos unitarios de representación; f) elaborar y facilitar la información a los representantes del personal funcionario.

De acuerdo con lo expuesto, se considera una función legítima de la Administración cedente informar a los representantes legales del personal de esta Administración y a las organizaciones sindicales sobre las cuestiones que se consideren necesarias para el ejercicio de la acción sindical y de la acción representativa, respectivamente, como, por ejemplo, y si fuera el caso, sobre los créditos horarios o las licencias sindicales que gestiona y controla.

2.2. En cuanto al cesionario, la persona consultante, conviene aclarar que ésta formula la solicitud de acceso desde el punto de vista personal, como se desprende del hecho de que indica que quiere saber si es correcta la asignación que se le ha hecho de horas sindicales. Por tanto, no formula la consulta como miembro de un órgano de

representación sindical o como delegado sindical. Si fuera así, habría que analizar las funciones de este órgano o estos órganos para concluir si éstas justifican o no el acceso.

Para analizar mejor la consulta es preciso exponer los supuestos en los que los afiliados pueden disfrutar de horas sindicales:

Hay que partir del artículo 21.1e) de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS), el cual reconoce el derecho de los trabajadores a la actividad sindical.

El artículo 107 del 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 los órganos de representación de los funcionarios al servicio de esta Administración son las juntas de personal o, en su caso, los delegados de personal, y que la acción sindical se ejerce mediante las secciones sindicales, que están constituidas por los empleados públicos afiliados a cada sindicato, libremente, de acuerdo con sus estatutos.

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece en el artículo 39 (aplicable tanto al personal funcionario como al estatutario de una empresa pública de la Administración cedente; ex art. 2.3 EBEP) que los delegados de personal son los órganos de representación en las unidades electorales donde el número de funcionarios es igual o superior a 6 e inferior a 50, y si es superior a 50 los órganos electorales son las juntas de personal, que estarán compuestas por un número de representantes establecido en función del número de funcionarios de la unidad electoral. El artículo 41 del EBEP establece que los miembros de las juntas de personal y los delegados de personal, en su caso, como representantes legales de los funcionarios tienen derecho a un crédito de horas mensuales dentro de la jornada de trabajo y retribuidas como de trabajo efectivo, de acuerdo con el número de funcionarios a los que representan (la escala va de 15 a 40 horas mensuales por miembro de la junta de personal o delegado de personal).

El Pacto sobre Derechos Sindicales en el ámbito de la Administración cedente regula en su punto 8 el procedimiento general de actualización de la asignación y la distribución de las horas de crédito sindical, estableciendo lo siguiente:

“La asignación y la distribución de las horas de crédito sindical entre los miembros de las juntas de personal, los delegados de personal, los delegados sindicales, los miembros de los comités de empresa e intercentros, o los empleados públicos de la Administración de la Generalitat de Cataluña que sean designados por las organizaciones sindicales para disfrutarlas con la finalidad de que las dediquen a la actividad derivada en general de la acción sindical, deberá actualizarse como consecuencia de la realización de las correspondientes elecciones sindicales para elegir a los representantes de los empleados públicos en cada uno de esos órganos de representación, de negociación o de acción sindical.

Dicha actualización será efectuada por las diferentes unidades administrativas, gestoras de las horas de crédito sindical, a propuesta de las organizaciones sindicales interesadas. En este sentido, las organizaciones sindicales deberán adjuntar a su propuesta una copia del acta del resultado definitivo de las elecciones correspondientes o de la constitución o la modificación del comité intercentros o de la sección sindical, así como una copia del modelo oficial de alta y baja de los miembros de todos esos órganos, debidamente formalizado y registrado.

Este procedimiento deberá aplicarse tanto en los supuestos de incremento como en los de reducción de las horas de crédito sindical que correspondan a cada organización sindical. En el caso de que, en el plazo de un mes desde la realización de las elecciones sindicales, las organizaciones sindicales no hayan presentado ninguna

propuesta de redistribución de las horas de crédito sindical, la Administración procederá a efectuar la actualización de oficio una vez informada la organización sindical afectada, en función del resultado de las elecciones y de acuerdo con los derechos y las garantías que la legislación vigente otorga a los representantes sindicales, suprimiendo las que hasta ese momento disfrutaban los miembros de los anteriores órganos de representación, negociación o acción sindical.”

Por otro lado, el punto 3 del Pacto regula el procedimiento para la acumulación de horas sindicales. De acuerdo con este punto, todos los empleados públicos que disfrutaran de horas sindicales deberán estar incluidos en una de las tres bolsas de horas de crédito sindical, según ejerzan las funciones sindicales en el ámbito del personal de administración y técnico y laboral, el docente no universitario, o el estatutario. Los datos personales que contienen esas tres bolsas, gestionadas por la Administración pública que en este dictamen hemos identificado como el sujeto cedente, se recogen en el fichero «Bolsa de horas sindicales» al que quiere acceder el consultante. A partir de la asignación de horas resultantes de unas elecciones sindicales, cada sindicato puede proponer a la Administración la acumulación tanto de las horas que corresponden a sus representantes en las juntas de personal como las que corresponden a sus delegados sindicales. Los miembros de las juntas de personal y los delegados sindicales pueden renunciar a parte de las horas asignadas a favor de otros afiliados, a los que se les acumularán las horas; en el caso de los delegados sindicales, se prevé que el mismo órgano sindical competente pueda acordar ceder las horas de un afiliado a otro; Y, en el caso de los miembros de las juntas de personal, el crédito horario puede cederse tanto a otro miembro como al propio sindicato.

El anexo 1 del Pacto contiene unas tablas donde se indican las horas sindicales acumuladas que constituyen las bolsas de horas sindicales de las diferentes organizaciones sindicales en cada uno de los ámbitos funcionales, según las últimas elecciones sindicales. Entre las organizaciones sindicales mencionadas figura una plataforma sindical formada, entre otros, por el sindicato al que pertenece el consultante.

El punto 4 del Pacto reconoce licencias sindicales de carácter institucional a tiempo total entre aquellas organizaciones sindicales presentes en las mesas de negociación de la Administración que ahora identificamos como sujeto cedente. En el caso de la plataforma sindical antes mencionada, se reconocen tres licencias sindicales en la mesa general, una en la mesa de negociación del personal de administración y técnico, una en la mesa de negociación del personal docente no universitario, y diez en la mesa de negociación del personal estatutario.

En cuanto a los delegados sindicales, el artículo 10 de la LOLS establece el número de delegados sindicales a los que tienen derecho las secciones sindicales constituidas por los sindicatos representativos, según hayan obtenido más del 10% de los votos (de uno a cuatro delegados sindicales) o menos del 10% (un delegado sindical). En lo relativo a los delegados sindicales que disfrutaban de créditos horarios, el punto 2.3 del Pacto regula el número máximo de delegados sindicales que pueden disfrutar de un crédito de horas. El punto 2.2 del Pacto establece que el derecho de los delegados sindicales a disfrutar del crédito horario correspondiente se produce en los 15 días siguientes a la entrega, por parte del sindicato, de una copia del acta de constitución o de modificación de la selección sindical a un órgano administrativo de la Administración que hemos identificado como cedente, en el caso de las secciones correspondientes a los servicios técnico-administrativos. El punto 2.4 del Pacto contiene varias tablas donde se indica la posibilidad de constituir secciones sindicales, su ámbito, el número de delegados por sección y los créditos de horas mensuales por delegado. Así, entre otros, se indica que, en relación con el personal de administración y técnico de una empresa pública de esta Administración, se atribuyen 35 horas por delegado sindical. También se atribuyen un número de delegados sindicales por

sección en función de que el porcentaje de votos que haya obtenido cada sindicato sea menor del 10%, del 10% al 20% o superior al 20%; en relación con el personal estatutario, se indican el número de delegados sindicales que corresponde a cada ámbito y las horas que corresponden a cada delegado, en función del mismo porcentaje de votos obtenido por cada sindicato.

De la normativa expuesta se desprende que el consultante puede disfrutar de horas sindicales si es miembro de una junta de personal, delegado de personal o delegado sindical, o bien si disfruta de una licencia sindical institucional, o bien si el sindicato le concede horas para que las dedique a la actividad derivada en general de la acción sindical. Esta Agencia desconoce en virtud de cuál de estas condiciones disfruta el consultante de horas sindicales, lo cual dificulta el análisis de la legitimidad del tratamiento pretendido.

En vista de lo expuesto, puede concluirse que el interés que tiene el consultante en conocer la asignación y la distribución de las horas sindicales entre los afiliados del sindicato al que pertenece no se considera contrario al ordenamiento jurídico.

III

En cuanto a la segunda cuestión sobre el artículo 11 de la LOPD, es decir, si para realizar la comunicación es preciso el consentimiento de los interesados o bien existe habilitación legal que exima de la obligación de prestar el consentimiento, debe señalarse lo siguiente:

Ninguna de las normas con rango de ley mencionadas en el epígrafe anterior (LOLS y EBEP) prevé expresamente el acceso de un afiliado sindical o de un representante legal al fichero de la Administración (identificada como cedente) que contiene la distribución de horas sindicales que disfrutaban otros afiliados del mismo sindicato.

Por tanto, a falta de normativa sectorial resulta aplicable la normativa general que regula el régimen de acceso a los expedientes administrativos, es decir, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), que desarrolla el mandato constitucional del artículo 105 de la CE, el cual prevé que la ley regulará:

“El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.”

El apartado primero del artículo 37 de la LRJPAC reconoce el derecho de acceso a los expedientes correspondientes a procedimientos cerrados en la fecha de la solicitud de acceso. En los apartados siguientes, sin embargo, prevé toda una serie de supuestos en los que el ejercicio de este derecho queda limitado a favor de otros derechos prevalecientes (art. 37.2, 3, 4 y 5), o bien remite a la normativa sectorial (art. 37.6). En concreto, del apartado 37.2 de la LRJPAC se desprende la imposibilidad de acceder a datos íntimos, referidos obviamente a personas diferentes de la solicitante; en cuanto al resto de datos personales, del apartado 37.3 de la LRJPAC se desprende la posibilidad efectiva de acceder a documentos de carácter nominativo, pero sólo si se cumplen los siguientes requisitos: que figuren en los procedimientos de aplicación del derecho que no tengan carácter sancionador o disciplinario, y que el documento al que se accede pueda hacerse valer por parte de quien tenga interés legítimo y directo para el ejercicio de los derechos del ciudadano:

“2. El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas (...).

3. El acceso a los documentos de carácter nominativo que, sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas, figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo.”

En cuanto a la concurrencia de un interés legítimo y directo como condición necesaria para acceder a ciertos documentos de carácter nominativo que no contienen datos íntimos, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia señala que tienen interés legítimo quienes se encuentran en una situación jurídica individualizada, diferente de la situación jurídica que otros ciudadanos puedan tener respecto a la misma cuestión. Así, también es necesario que la estimación del acceso a la información produzca un beneficio o evite un perjuicio a quien solicita el acceso, siempre y cuando el beneficio o el perjuicio que debe evitarse sea cierto, aunque no necesariamente inmediato.

En el presente caso, valoraremos el interés legítimo y directo del consultante desde el punto de vista de afiliado beneficiario de horas sindicales. Por tanto, no se analizará el interés legítimo y directo que podría tener si ocupara un cargo sindical, como, por ejemplo, miembro de una junta de personal o delegado de personal. Aunque hay que recordar que, de acuerdo con el principio de finalidad, si el consultante fuera delegado sindical la información a la que pudiera acceder en virtud de ese nombramiento no podría utilizarla para un fin relacionado con un interés personal.

De la normativa expuesta en el epígrafe anterior se desprende, por un lado, que el anexo 1 del Pacto indica el número total de créditos de las bolsas de horas sindicales de la plataforma sindical a la que pertenece el sindicato del que es afiliado el consultante; el punto 2.3 del Pacto atribuye a los delegados sindicales elegidos el número máximo de horas sindicales que pueden disfrutar; y el artículo 41 del EBEP atribuye a los miembros de las juntas de personal y a los delegados de personal el número de créditos u horas sindicales. Por el otro, se desprende la potestad que tiene cada organización sindical de modificar la atribución inicial de horas que resulta de unas elecciones sindicales. En concreto, la organización sindical puede decidir cuántos y qué delegados sindicales gozarán de créditos horarios (dentro obviamente de los límites establecidos en el Pacto); la organización sindical también tiene potestad para elegir qué afiliados disfrutarán de la licencia sindical de carácter institucional; y, por último, la organización sindical también tiene potestad para proponer al órgano administrativo de la Administración competente qué horas quiere acumular y de qué forma (por renuncia del afiliado cedente o bien a iniciativa del órgano sindical competente y en detrimento de los afiliados que inicialmente las disfrutan).

Por tanto, el número de horas sindicales que el sindicato al que pertenece el consultante otorgue a otros afiliados puede efectivamente afectar al número de horas sindicales que se le otorguen, ya que el sindicato puede decidir ceder a otro afiliado parte de las horas que inicialmente le había asignado (en el caso de que éste sea delegado sindical), o bien acordar con el consultante que éste renuncie a parte de sus horas (a diferencia de otros beneficiarios), o bien acumular ciertas horas suyas en la bolsa de trabajo, o bien asignarle inicialmente menos horas, o bien atribuir de entrada más horas a otros afiliados. En la medida en la que estas actuaciones del sindicato podrían afectar al ejercicio de la acción sindical que lleva a cabo el consultante, debe concluirse que el consultante podría tener un interés legítimo y directo en conocer la asignación que el sindicato ha realizado de los créditos o las horas sindicales entre sus afiliados.

No obstante, aunque concurra un interés legítimo y directo, de acuerdo con el apartado 4 del artículo 37 de la LRJPAC, puede denegarse el acceso cuando así lo

disponga la ley, como podría ser la LOPD, cuestión que analizaremos en el siguiente epígrafe.

IV

A pesar de lo que acabamos de decir, desde el punto de vista de la protección de datos, para que la comunicación de datos prevista sea legítima también es necesario que ésta se lleve a cabo de conformidad con el principio de calidad de los datos, ex artículo 4 de la LOPD, según el cual sólo pueden recogerse para ser tratados los datos personales cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.

La proporcionalidad en el tratamiento de datos personales puede entenderse como una derivación de este principio de calidad de los datos, en el sentido de que la proporcionalidad implica una ponderación para que los datos tratados sean estrictamente los necesarios en cada caso.

Por tanto, habría que analizar cuáles son los datos personales necesarios para saber si se le han otorgado las horas sindicales que le corresponden. Vista la información de la que disponemos, no parece que el acceso a datos personales sea necesario para conseguir el fin pretendido. Es decir, con independencia de la identificación de las personas concretas que sean beneficiarias, puede resultar suficiente conocer la distribución de horas que se ha realizado respecto a otras personas, identificando exclusivamente su perfil. Esta posibilidad resultaría plenamente respetuosa con la protección de datos, salvo que por las circunstancias del caso concreto, que esta Agencia desconoce, resulte imprescindible conocer la identidad de las personas afectadas.

Conclusiones

La información referente a la distribución de las horas sindicales reconocidas a los afiliados a un sindicato, cuando se vinculan a éstos, son datos de carácter personal y, por tanto, están protegidos por la LOPD y por el resto de la normativa de protección de datos personales.

La comunicación de estos datos debe realizarse de conformidad con el régimen establecido en el artículo 11 de la LOPD, ya sea con el consentimiento previo de los afectados o, como excepción, con la habilitación hecha de forma clara y específica por una norma con rango de ley.

Las normas con rango de ley sectoriales no prevén expresamente el acceso de un afiliado sindical al fichero de la Administración competente que contiene la información sobre la distribución de horas sindicales entre los afiliados del mismo sindicato que las disfrutan. En consecuencia, resulta aplicable el artículo 37.3 de la LRJPAC. Aunque de acuerdo con este artículo podría considerarse que el consultante tiene un interés legítimo y directo, puesto que la finalidad perseguida podría alcanzarse igualmente sin conocer la identidad de las personas afectadas, de acuerdo con el artículo 37.4 de la LRJPAC en relación con el artículo 4 de la LOPD, esta agencia considera que puede ser suficiente la comunicación de la información de forma anonimizada.