

Dictamen en relació amb la consulta plantejada per un Ajuntament sobre la cessió a un sindicat de la denúncia i l'expedient disciplinari relatiu a un policia local

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès per un Ajuntament en relació amb la petició d'accés formulada per un sindicat, que sol·licita còpia de la denúncia i de l'expedient disciplinari que s'ha obert al representant legal dels treballadors, que és policia local.

Analitzada la petició, vista la normativa vigent aplicable, i l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

L'Ajuntament exposa que, arran d'una denúncia d'un particular, se li ha obert expedient disciplinari al representant legal dels treballadors (del personal funcionari), que és un policia local. La consulta afegeix que el secretari general del sindicat al que pertany aquest representant dels treballadors ha sol·licitat còpia de la denúncia del particular i còpia de tot el procediment.

L'Ajuntament pregunta si se li pot lliurar la denúncia i les còpies de tot l'expedient al secretari general del sindicat.

Des del punt de vista de la protecció de dades personals, facilitar l'accés a la informació personal continguda a l'expedient disciplinari a què fa referència la consulta, constitueix una cessió de dades (article 3.i) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal –LOPD-) que, com a tal, s'ha de sotmetre al règim previst, amb caràcter general, per a les cessions o comunicacions de dades a la LOPD.

L'article 11.1 de la LOPD estableix que *“les dades de caràcter personal objecte del tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat”*.

El mateix article disposa, en el seu apartat 2.a), que el dit consentiment no és necessari quan, entre d'altres excepcions, la cessió està autoritzada per una llei o norma amb rang de llei.

En el cas objecte de consulta, i per la informació aportada, es dedueix que no es disposa del consentiment de la persona titular de les dades (el representant dels treballadors a qui s'ha incoat un expedient disciplinari), que podria habilitar la comunicació, per la qual cosa serà necessària la concurrència d'una habilitació legal per poder comunicar la informació al seu sindicat, específicament, al secretari general que ha sol·licitat l'accés a la denúncia i a l'expedient.

Cal, doncs, examinar el marc legal aplicable, per tal de valorar la concurrència d'habilitació legal suficient per a donar l'accés sol·licitat pel secretari general del sindicat a la denúncia i a l'expedient, en els termes plantejats en la consulta.

III

Tenint en compte que l'accés se sol·licita en relació amb la informació que consta en un expedient administratiu, en concret, un expedient disciplinari incoat a un treballador que alhora és representant sindical, caldrà examinar si les previsions de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), o les de la normativa legal sobre transparència (Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern) podrien habilitar la comunicació pretesa.

Cal tenir en compte que la disposició addicional primera de la Llei 19/2013, disposa el següent:

- “1. La normativa reguladora del procediment administratiu corresponent és l'aplicable a l'accés per part dels qui tinguin la condició d'interessats en un **procediment administratiu en curs** als documents que s'hi integrin.*
 - 2. Es regeixen per la seva normativa específica, i per aquesta Llei amb caràcter supletori, les matèries que tinguin previst un règim jurídic específic d'accés a la informació.*
- (...)”.

En el mateix sentit, la disposició addicional primera de la Llei 19/2014, remet, en relació amb l'accés dels interessats als documents dels procediments administratius en tràmit, a la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu.

Per tant, atès que, per la informació aportada sembla que l'accés sol·licitat es refereix a un procediment administratiu en curs o en tràmit, cal remetre's a l'article 35.a) de la LRJPAC, segons el qual:

- “Els ciutadans, en les relacions amb les administracions públiques, tenen els drets següents:*
- “a) A conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments en els quals tenen la condició de persones interessades, i a obtenir còpies dels documents que contenen.”*

El reconeixement del dret dels ciutadans a accedir a un expedient d'un procediment administratiu en base a aquest article de la LRJPAC es refereix als procediments administratius oberts o que s'estiguin substanciant en el moment de sol·licitar l'accés a la informació (com seria, en principi, el supòsit plantejat), i està condicionat al fet que la persona que vol accedir-hi tingui la condició d'interessada.

Pel que fa a la qualificació de “persona interessada” en un procediment administratiu, ens hem de remetre a l'article 31 LRJPAC, segons el qual:

- “1. Es consideren interessats en el procediment administratiu:*
- a) Els qui el promoguin com a titulars de drets o interessos legítims individuals o col·lectius.*
 - b) Els qui, sense haver iniciat el procediment, tinguin drets que puguin quedar afectats per la decisió que s'hi adopti.*

*c) Els qui hi tinguin interessos legítims, individuals o col·lectius que puguin quedar afectats per la resolució i es personin en el procediment mentre no s'hagi dictat resolució definitiva.
2. 2. Les associacions i organitzacions representatives d'interessos econòmics i socials són titulars d'interessos legítims col·lectius en els termes que la llei reconegui.
(...)"*

En base a les previsions de la LRJPAC, només les persones interessades en un determinat procediment administratiu poden accedir a la documentació relativa al dit procediment.

IV

Un cop descartat que la LRJPAC permeti un accés general -per part de qualsevol persona que ho sol·liciti- a la documentació relativa a un procediment administratiu, i que, en conseqüència, no hi ha una habilitació legal per a un accés general en atenció al règim de comunicació (art. 11 LOPD), cal examinar el supòsit objecte de consulta, en el que es donen dos elements a tenir en compte: d'una banda, el treballador expedientat és, alhora, representant dels treballadors (del personal funcionari); de l'altra, qui sol·licita accés a la informació (denúncia i tot l'expedient disciplinari) és el secretari general del sindicat al que pertany el treballador expedientat.

L'expedient disciplinari en relació amb el qual es formula la consulta, s'ha obert a un representant sindical del personal funcionari de l'Ajuntament.

Per tant, cal remetre's a l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (EBEP), regulat per la Llei 7/2007, de 12 d'abril, que s'aplica al personal funcionari i, en el que sigui procedent, al personal laboral al servei de les administracions públiques, en concret, les administracions de les entitats locals (article 2.1 EBEP).

L'article 15 de l'EBEP reconeix als empleats públics una sèrie de drets, entre d'altres, a la llibertat sindical i a la negociació col·lectiva, per a l'exercici dels quals les organitzacions sindicals tenen atribuïda una funció de representació dels treballadors, i de garantia de l'exercici dels seus drets, en els termes precisats per l'EBEP (article 31 i següents EBEP).

Cal tenir en compte que, segons l'article 39.1 de l'EBEP, els òrgans específics de representació dels funcionaris són els delegats de personal i les juntes de personal, i com a tals són aquests òrgans els que estan legitimats per exercir una sèrie de funcions en defensa dels drets i interessos dels treballadors públics. Per al compliment de les seves funcions, els òrgans de representació dels treballadors requereixen disposar de determinada informació, en els termes previstos a l'article 40 de l'EBEP.

Segons l'article 40.1.c) de l'EBEP, les juntes de personal i els delegats de personal tenen dret a *"ser informats de totes les sancions imposades per faltes molt greus"*. Així, en el cas que, a arrel de l'expedient incoat en el cas que ens ocupa s'arribés a derivar una sanció d'aquest tipus (en atenció a les previsions del Títol VII de l'EBEP, relatiu al règim disciplinari), caldria informar-ne, específicament, als òrgans de representació dels treballadors.

Dit això, el Títol VII de l'EBEP, relatiu al règim disciplinari (articles 93 a 98), disposa en l'article 93.1 que *"Els funcionaris públics i el personal laboral queden subjectes al règim disciplinari que estableixen el present títol i les normes que les lleis de funció pública dictin en desplaçament d'aquest Estatut."*

Val a dir que les previsions del Títol VII de l'EBEP, no fan referència específica a la comunicació d'informació als representants dels treballadors en relació amb expedients disciplinaris, ni a que correspongui establir en tot cas un tràmit d'audiència per a aquests.

Ara bé, l'EBEP sí preveu un tràmit d'audiència en el cas que l'expedient disciplinari s'incoï a un treballador que és, també, "representant legal dels funcionaris", circumstància que es dóna en el supòsit plantejat. En aquest sentit, l'article 41 de l'EBEP, relatiu a les garanties de la funció representativa del personal, disposa el següent:

*"1. Els membres de les juntes de personal i els delegats de personal, si s'escau, com a **representants legals dels funcionaris**, disposen, en l'exercici de la seva funció representativa, de les garanties i drets següents:*

(...)

*c) **L'audiència en els expedients disciplinaris a què puguin ser sotmesos els seus membres** durant el temps de mandat i durant l'any immediatament posterior, **sense perjudici de l'audiència a l'interessat regulada en el procediment sancionador.***

(...)"

Com veiem, l'EBEP inclou una previsió específica sobre el tràmit d'audiència en relació amb expedients disciplinaris relatius a representants dels treballadors, tràmit que només es concedeix als membres de les juntes i delegats de personal, sense perjudici de l'audiència al propi interessat. Així, en el cas que planteja la consulta, per aplicació de l'article 41.1.c) de l'EBEP, caldria donar el corresponent tràmit d'audiència, no només al propi treballador expedientat, sinó als representants legals dels funcionaris.

En aquest punt cal fer avinent que, des de la perspectiva de la protecció de dades, la normativa aplicable (EBEP) reconeix l'exercici d'aquestes funcions de representació dels treballadors, no als sindicats, pròpiament, sinó específicament als òrgans de representació dels treballadors (juntes de personal i delegats de personal, en relació amb els funcionaris), a qui la normativa atorga la condició de "*representants legals dels funcionaris*", en els termes de l'article 41.1 EBEP.

Per tant, als efectes del règim de comunicació (art. 11 LOPD), els cessionaris d'informació sobre l'expedient disciplinari incoat (a través del corresponent tràmit d'audiència), seran els membres de la junta de personal, o altres delegats de personal, si escau. Ara bé, l'EBEP no atorga aquest tràmit d'audiència al sindicat al qual pertany el treballador expedientat, com a tal, representat, en el cas que ens ocupa, pel seu secretari general.

Fem notar també que el Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un Text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, que resulta aplicable al personal al servei de les corporacions locals catalanes (art. 2.2.c) DL 1/1997), disposa, en el seu article 118.1, que:

*"El procediment per determinar la responsabilitat disciplinària i la imposició de sancions, si escauen, s'ha d'establir per reglament, el qual ha de garantir els principis de legalitat, contradicció, audiència, presumpció d'innocència i proporcionalitat i que es doni compte dels expedients disciplinaris **als òrgans de representació col·lectiva**. La durada màxima de l'expedient és de sis mesos, llevat que l'Administració justifiqui una pròrroga expressa o hi hagi una conducta dilatòria de l'inculpat."*

Als efectes del règim de comunicació (article 11 LOPD), cal destacar que aquesta norma amb rang legal, preveu, com l'EBEP, informar sobre els expedients disciplinaris, exclusivament, "als òrgans de representació col·lectiva" que, com ha quedat exposat, segons l'EBEP, no serien els sindicats, pròpiament, sinó les juntes i delegats de personal, en relació amb el personal funcionari.

Per tant, en atenció al règim de cessió (art. 11 LOPD), no es pot considerar que hi hagi suficient habilitació legal en base a la normativa estudiada (LRJPAC, EBEP i DL 1/1997) per facilitar còpia de la denúncia i de tot el procediment al secretari general del sindicat al que pertany el representant dels treballadors expedientat, sense el consentiment d'aquest, en els termes exposats en la consulta, llevat que, a més de ser el secretari general del sindicat, també ostenti la condició de representant dels treballadors (dels funcionaris) de l'Ajuntament.

Tot això, sens perjudici que el propi interessat (el representant sindical a qui se li ha incoat el procediment disciplinari), comuniqui al sindicat al qual pertany la informació de què disposi, en base al corresponent tràmit d'audiència que la normativa reconeix a l'interessat.

V

Respecte el tràmit d'audiència previst en l'article 41.1.c) EBEP, que es concedeix únicament als representants dels treballadors (i no, pròpiament, al sindicat), i al propi treballador expedientat, cal tenir en compte la previsió de la disposició addicional vuitena de la LRJPAC, segons la qual:

“Los procedimientos de ejercicio de la potestad disciplinaria de las Administraciones públicas respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual se regirán por su normativa específica, no siéndoles de aplicación la presente Ley.”

Segons l'article 237.1 del Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals, el règim disciplinari dels funcionaris de les administracions locals es regeix pel que s'estableix en aquest Reglament; per la normativa de la Generalitat; per la normativa de l'Administració de l'Estat, i per les ordenances de cada entitat local.

Pel que fa al procediment disciplinari, l'article 264.1 del Decret 214/1990 preveu expressament que no es poden imposar sancions per faltes greus o molt greus, si no és en virtut d'expedient instruït a aquest efecte, amb audiència de l'interessat; pel que fa a les faltes greus, aquest mateix article preveu que poden ser corregides sense necessitat d'instruir expedient, donant audiència en tot cas a l'interessat (en el mateix sentit, l'article 98 de l'EBEP i l'article 118.1 del DL 1/1997, citat).

Als efectes que ens ocupen, cal destacar que l'article 273 del Decret 214/1990, disposa, en relació amb el procediment disciplinari, que *“la tramitació, les comunicacions i les notificacions s'han d'ajustar en tot cas al que disposa la legislació general sobre procediment administratiu”*. És a dir, tot i la previsió de la disposició addicional vuitena de la LRJPAC, citada, el propi Decret 214/1990 remet a la LRJPAC en relació amb la tramitació, comunicacions i notificacions relatives al procediment disciplinari.

Per tot això, i als efectes d'aquest dictamen, caldrà tenir en compte la regulació de la LRJPAC relativa al tràmit d'audiència. L'article 84.1 de la LRJPAC, disposa que, *“Instruïts els procediments, i immediatament abans de redactar la proposta de resolució, s'han de donar a conèixer a les persones interessades o, si s'escau, als seus representants, (...)”*.

Per tant, en aquest moment processal relatiu al tràmit d'audiència, el treballador expedientat (que és representant sindical) i, si escau, la junta de personal i altres delegats de personal de l'Ajuntament, tindran dret a conèixer l'estat de tramitació de l'expedient i a obtenir còpia dels documents que hi constin, inclosa la denúncia, atès que la LRJPAC

actuaria com a norma habilitadora de la comunicació, de conformitat amb el que estableix l'article 11.2.a) de l'LOPD.

VI

Qüestió diferent és que l'accés per part del secretari del sindicat es sol·liciti en relació amb l'expedient (procediment disciplinari) quan aquest ja es trobi finalitzat.

Pel que fa a l'accés als expedients de procediments ja finalitzats en el moment de sol·licitar la informació que s'hi conté, resulta aplicable l'article 37 de la LRJPAC. Aquest article disposa, en la seva nova redacció modificada per la Llei 19/2013, que:

“1. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación.”

El Títol I de la Llei 19/2013 regula la transparència de l'activitat pública, dedicant específicament el seu Capítol III a regular el dret d'accés a la informació pública.

D'acord amb l'article 12 de la Llei 19/2013, *“Totes les persones tenen dret a accedir a la informació pública, en els termes que preveu l'article 105.b) de la Constitució espanyola, que desplega aquesta Llei. Així mateix, i en l'àmbit de les seves respectives competències, és aplicable la corresponent normativa autonòmica.”*

Per altra banda, tot i que, per raons temporals, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern, no resulta encara d'aplicació al cas que ens ocupa (seran d'aplicació pel que fa als ens que integren l'administració local a partir de l'1 de gener de 2016), també cal fer referència a les previsions relatives al dret d'accés a la informació pública i a les limitacions legals que s'hi contemplan (Títol III), que, als efectes que interessin, no difereixen de les previsions establertes a la Llei 19/2013.

D'acord amb l'article 13 de la Llei 19/2013, s'entén per informació pública *“els continguts o documents, sigui quin sigui el seu format o suport, que estiguin en poder d'algun dels subjectes inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquest títol i que hagin estat elaborats o adquirits en l'exercici de les seves funcions.”*

Així doncs, la informació de què disposa l'Ajuntament inclosa en un expedient relatiu a un procediment disciplinari, quan aquest es trobi finalitzat, tindria la consideració d'informació pública.

En aquest punt, i vist que la consulta es refereix a l'expedient relatiu a un procediment disciplinari, cal tenir en compte que l'article 23 de la Llei 19/2014, relatiu a les dades especialment protegides, estableix que:

*“Les **sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades** si la informació que es vol obtenir conté dades personalment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, **i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives** que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud.”*

En termes similars es pronuncia l'article 15.1 de la Llei 19/2013, segons el qual:

“1. Si la informació sol·licitada conté dades especialment protegides a què es refereix l'apartat 2 de l'article 7 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de

dades de caràcter personal, l'accés únicament es pot autoritzar en cas que es tingui el consentiment exprés i per escrit de l'afectat, llevat que l'afectat hagi fet manifestament públiques les dades abans que se sol·licités l'accés.

*Si la informació inclou dades especialment protegides a què es refereix l'apartat 3 de l'article 7 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, o **dades relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives** que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, l'accés només es pot autoritzar en cas que es tingui el consentiment exprés de l'afectat o si aquell està emparat per una norma amb rang de llei."*

Per tant, és clar que l'accés a la informació relativa al procediment disciplinari, un cop hagi conclòs aquest, només resultaria habilitat en el cas de comptar amb el consentiment exprés de les persones afectades (art. 3.e LOPD) o amb una norma amb rang de llei que l'habilités (articles 23 Llei 19/2014 i 15.1 Llei 19/2013).

Això, sens perjudici de recordar que, en base a l'article 40.1.c) de l'EBEP, si del procediment disciplinari se'n derivés una sanció per una falta molt greu, els representants dels treballadors tenen el dret de ser-ne informats.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

En atenció al règim de cessió (art. 11 LOPD), no es pot considerar que hi hagi suficient habilitació legal en base a la normativa estudiada (LRJPAC, EBEP i DL 1/1997) per facilitar còpia de la denúncia i de tot el procediment al secretari general del sindicat al que pertany el representant dels treballadors expedientat, sense el consentiment d'aquest, en els termes exposats en la consulta, llevat que, a més de ser el secretari general del sindicat, també ostenti la condició de representant dels treballadors (dels funcionaris) de l'Ajuntament.

L'accés a la informació relativa al procediment disciplinari, un cop hagi conclòs aquest, només resultaria habilitat en el cas de comptar amb el consentiment exprés de les persones afectades (art. 3.e LOPD) o amb una norma amb rang de llei que l'habilités (articles 23 Llei 19/2014 i 15.1 Llei 19/2013).

Barcelona, 10 de setembre de 2015