

## **Reclamació: 355/2017**

### **Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb una reclamació presentada pel president d'una secció sindical contra un Ajuntament per la denegació d'accés a la informació relacionada els dies de lliure disposició dels treballadors funcionaris interins de la corporació.**

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació 355/2017 presentada pel president d'una secció sindical a un Ajuntament per la denegació d'accés a la informació sobre els dies de lliure disposició que hagin pogut gaudir els treballadors funcionaris interins durant l'any 2016 i fins el dia 3 de maig de 2017.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent.

#### **Antecedents**

1. En data 25 de juliol de 2017, es va presentar davant la GAIP reclamació contra un Ajuntament, per la denegació de la sol·licitud d'accés a la informació sobre els dies de lliure disposició que haguessin pogut gaudir els treballadors funcionaris interins durant l'any 2016 i fins al 3 de maig de 2017.

En l'escrit de reclamació la persona reclamant manifesta que és president d'una Secció Sindical a l'Ajuntament. Al·lega que demana aquesta informació perquè té constància que hi ha funcionaris interins els quals haurien estat autoritzats a gaudir d'aquests dies de permís per assumptes personals, i que això no ho contemplarien l'EBEP i el Decret 233/2002, de 25 de setembre,

3. Consta en l'expedient informe de l'Ajuntament requerit per la GAIP en relació amb aquesta reclamació i d'altres que han estat formulades per la mateixa persona sobre diferents matèries.

En concret, i pel que fa a l'objecte d'aquest reclamació, l'Ajuntament exposa:

- Que en data 14 de juny de 2017, es van resoldre per decret de l'Alcaldia, les sol·licituds d'accés a la informació presentades els dies 21 d'abril de 2017, i 3 de maig de 2017. Aquest decret no va ser recorregut pel reclamant i considera que va esdevenir una resolució ferma en via administrativa.
- Que la persona reclamant no ostenta la condició de delegat de personal funcionari o laboral dels empleats d'aquesta corporació.
- Que la informació sobre els dies de lliure disposició dels treballadors municipals no es correspon amb la transparència en l'organització institucional i organitzativa, ni amb les decisions i actuacions de rellevància jurídica, ni amb la gestió econòmica comptable, pressupostària i patrimonial, així com tampoc amb la planificació i programació que preveuen els articles 9 a 12 de la Llei 19/2014.

4. En data 15 de setembre de 2017, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb la reclamació presentada.

## **Fonaments Jurídics**

### **I**

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha de emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades, entesa com qualsevol informació referida a qualsevol informació referent a persones identificades o identificables (article 3.a) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), en concret, qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus relativa a persones físiques identificades o identificables sense esforços desproporcionats (arts. 5.1.f) i 5.1.o) del Reglament de desplegament de l'LOPD (RLOPD), aprovat pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre.

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclogui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC).

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

### **II**

D'acord amb l'article 3.i) de l'LOPD, qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat, constitueix cessió o comunicació de dades personals. Amb caràcter general, les dades personals només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de la finalitat directament relacionada amb les funcions legítimes del cedent i cessionari, amb el consentiment previ de l'interessat. No obstant això, l'article 11.2 a) l'LOPD habilita la cessió de dades personals sense comptar amb el consentiment de l'interessat quan aquesta estigui emparada en una norma amb rang de Llei.

La Llei 19/2014, de 29 de desembre de 2014, de transparència, accés a la informació i bon govern, té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

L'article 18 de la Llei 19/2014 estableix que *"les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda"* (apartat 1). L'esmentat article 2.b) defineix *"informació pública"* com *"la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei"*.

En termes similars es pronuncia la Llei 19/2013 en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

La informació sobre els dies de lliure disposició que hagin pogut gaudir els funcionaris interins de l'Ajuntament, és *"informació pública"*, sotmesa al regim d'accés previst en la legislació de transparència. No obstant això, d'acord amb l'article 20 i s. de la Llei 19/2014, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret i pel que fa a la informació que conté dades de caràcter personal, cal valorar, si el dret a la protecció de dades de les persones afectades, justificaria o no la limitació del dret d'accés a la informació pública regulat a la Llei 19/2014 que invoca la persona sol·licitant.

### III

L'objecte de la reclamació consisteix en l'accés a la informació sobre els dies de lliure disposició o permís per assumptes personals que eventualment haguessin estat autoritzats als funcionaris interins de l'Ajuntament, durant el període comprés entre l'any 2016 i la data en que la persona reclamant presenta la sol·licitud a l'Ajuntament (3 de maig de 2017).

Atès que la informació que es demana no té la naturalesa de dades especialment protegides, cal tenir en compte el que preveu l'article 24.2 LTC:

*" 2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23 (dades especialment protegides), es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, es circumstàncies següents:*

*a) El temps transcorregut.*

*b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.*

c) *El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.*

d) *El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.*

(...)."

D'acord amb això, es fa necessari fer una ponderació raonada entre l'interès públic en la divulgació de la informació i els drets de les persones afectades.

Abans però, convé aclarir un element a tenir en compte a l'hora de fer aquesta ponderació, i és el fet que qui demana l'accés és, segons el que exposa la persona reclamant, el president de la Secció Sindical a l'Ajuntament. En canvi, l'Ajuntament manifesta en el seu informe tramés a la GAIP que el reclamant no ostenta la condició de delegat de personal de la corporació.

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 als quals les organitzacions sindicals tenen atribuïdes 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).

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, estan legitimats per exercir una sèrie de funcions en defensa dels drets i interessos dels treballadors públics (article 40 EBEP).

Així mateix, pel que fa al personal sotmès al dret laboral, l'Estatut dels Treballadors (ET) reconeix un dret d'informació del qual són titulars els òrgans de representació dels treballadors (en concret, els articles 62 i 63.1 es refereixen als Delegats de Personal i Comitès d'Empresa), que tenen atribuïdes una sèrie de funcions derivades de la seva naturalesa d'òrgans de participació dels treballadors.

Per tant, en el cas que ens ocupa cal fer avinent que la normativa aplicable (EBEP i ET) reconeix l'exercici d'aquestes funcions no als sindicats pròpiament, sinó específicament als òrgans de representació dels treballadors. Tenint en compte que no consta que el reclamant sigui delega o representant del treballadors municipals, no se li poden reconèixer els drets que aquest tindria per a l'exercici de les seves funcions legítimes de representació.

Dit això, convé apuntar que forma part dels objectius de la legislació de transparència que les Administracions públiques hagin de retre comptes als ciutadans, en relació, entre d'altres qüestions, amb la gestió i el destí que aquestes donen als fons públics, com ara els que es destinen a les retribucions que perceben els treballadors del sector públic. Així, la legislació de transparència dota els ciutadans d'una capacitat de control sobre els fons públics, en definitiva, de fer un seguiment de la utilització dels diners públics.

Tal com exposa el Preàmbul de la Llei 19/2014: *"En un context d'estat democràtic i de dret, tots els poders públics tenen la legitimitat que els dona la participació ciutadana en llur configuració (de manera directa o indirecta), la qual cosa obliga a donar compte a la ciutadania, d'acord amb el principi de responsabilitat, de la seva activitat i de la gestió dels recursos públics que s'han posat al seu abast."*

La finalitat de la Llei de transparència és, segons es desprèn de l'article 1.2 LTCC, establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública.

En aquest context, si els ciutadans han de poder tenir aquesta capacitat de controlar i demanar comptes a les Administracions públiques, amb més motiu, si escau, cal reconèixer aquesta capacitat a un membre d'una secció sindical, formada pel conjunt dels treballadors afiliats a un sindicat.

Dit això, cal valorar quina és la finalitat que persegueix l'accés, la qual entenem que ha de situar-se dins el marc previst en la legislació de transparència, i que es configura com un dels elements de ponderació a tenir en compte, d'acord amb l'article 24.2.b) LTC.

En el supòsit analitzat, el reclamant demana informació sobre els dies de lliure disposició (permís per assumptes personals) que eventualment haguessin pogut gaudir els funcionaris interins de la corporació durant un període de temps determinat (any 2016, i primers 4 mesos de l'any 2017).

D'acord amb l'article 10 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'empleat Públic ( en endavant, EBEP), són funcionaris interins aquells que per raons expressament justificades de necessitat i urgència, són nomenats com a tals per al desenvolupament de funcions pròpies dels funcionaris de carrera quan concorri alguna de les circumstàncies previstes en aquest precepte.

L'article 48.k) de l'EBEP reconeix el dret dels funcionaris (siguin de carrera o interins), el dret a obtenir un permís de 6 dies l'any per assumptes personals. El gaudiment d'aquestes hores està subordinat a les necessitats del servei i en tots els casos cal garantir que la mateixa unitat orgànica on es presten els serveis assumeix sense danys per a terceres persones o per a l'organització les tasques del funcionari al qual concedeix el permís, la qual cosa fa que calgui que aquest sigui autoritzat i que es pugui denegar motivadament.

L'Ajuntament al·lega en el seu informe que la informació que es demana no quedaria inclosa en cap de les matèries que haurien de ser objecte de publicitat activa per par de l'Administració local. Tanmateix, convé apuntar que el dret d'accés es configura, segons el mateix preàmbul de la Llei de transparència, com un complement a la informació que es pugui obtenir per la via de les obligacions de transparència. Tot i així, si bé l'exercici d'aquest dret no resta condicionat a la concurrència d'un interès personal, ni subjecte a motivació, el cert és que el fet de conèixer els motius o la finalitat que persegueix l'accés, és un element que pot ser rellevant a l'hora de decidir entre els diferents drets i interessos en joc, tal i com la mateixa Llei reconeix en l'article 24.2.b) LTC.

En el cas analitzat, convé apuntar que l'accés es reclama respecte dels dies de lliure disposició que hagin pogut gaudir els funcionaris interins de la corporació. El reclamant justifica la necessitat d'obtenir aquesta informació en una suposada falta de reconeixement legal d'aquest dret per als funcionaris interins membres de la policia local. Així, al·lega que aquest permís no estaria contemplat en l'EBEP ni en el Decret 233/2002, de 25 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament d'accés, promoció i mobilitat de les policies locals.

Al respecte, l'article 3 de l'EBEP disposa:

*“ 1. El personal funcionario de las entidades locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, con respeto a la autonomía local.*

*2. Los Cuerpos de Policía Local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.”*

Respecte als Cossos de la Policia Local, en tant que membres de les Forces i Cossos de Seguretat, i d'acord amb les previsions de l'article 4 de l'EBEP, les seves disposicions només s'aplicaran directament quan així ho disposi llur legislació específica.

La Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals disposa en l'article 34 que *“Cada entidad local, d'acord amb les disposicions reglamentaries que es determinin, ha d'establir el regim de jornada, horari, vacances i permisos, per als membres de la policia local, que s'ha d'adaptar a les especificitats del servei del cos.”*

Per altra banda, l'article 34.4 del Decret 233/2002, de 25 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'accés, promoció, i mobilitat de les policies locals, disposa: *“El personal interí no pot gaudir de les llicències per fer estudis relacionats amb el lloc de treball ni de les llicències per assumptes propis.”*

En aquest context, i sense que pertoqui a aquesta Autoritat fer un anàlisi sobre l'estatut jurídic que seria aplicable en aquest cas al cos de la policia local de la corporació reclamada, el que sembla clar és que la pretensió del reclamant és obtenir la informació que li permeti constatar eventuais situacions irregulars que s'haguessin pogut produir respecte al reconeixement d'aquest permís als funcionaris que es troben en situació d'interinatge.

D'acord amb la Llei de transparència, **“Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia.”** (Art.20.2 LTC).

En aquest cas, el reclamant hauria de poder disposar de la informació necessària que li permeti comprovar eventuais irregularitats administratives produïdes respecte els dies de lliure disposició que haguessin pogut gaudir els funcionaris interins de la corporació, actuacions administratives que tindrien rellevància en el marc de la gestió dels recursos públics i el retiment de comptes i per tant en el marc de la legislació de transparència.

D'acord amb l'article 4 l'LPOD, *“les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut.”*

Tenint en compte quina és la finalitat de l'accés - que el reclamant pugui comprovar eventuais irregularitats dels òrgans de la corporació respecte al reconeixement de l'existència d'aquests permisos per assumptes personals als funcionaris interins-, seria suficient amb que s'informés

sobre exactament això, és a dir, que rebí informació sobre quins són els dies de lliure disposició que han pogut gaudir els funcionaris interins de l'Ajuntament, sense necessitat d'identificar els treballadors afectats.

Per al cas que no tots els funcionaris interins haguessin disposat de dies de permís per assumptes personals, o que els dies reconeguts fossin diferents, n'hi hauria prou amb que s'especificués aquesta informació respecte els diferents cossos que integren l'administració municipal.

Des del punt de vista de les persones afectades (funcionaris en situació d'interinatge), la informació sobre els dies de lliure disposició que haguessin pogut gaudir, és informació que afectaria a la seva esfera privada. No es pot obviar el fet que es tracta d'un municipi de poc més de síis mil habitants, i tot i que es desconeix quina és la plantilla que conforma l'administració municipal, és possible que el reclamant conegui la identitat de les persones afectades. Amb tot, facilitar la informació en la forma descrita anteriorment permetria igualment assolir la finalitat pretesa minimitzant el grau d'ingerència en la privacitat de les persones afectades.

#### IV

Finalment convé recordar també que, d'acord amb el que disposa l'article 35.2 de la Llei 19/2014, *"No es pot adquirir per silenci administratiu el dret d'accés si concorre algun dels límits establerts per aquesta o altres lleis per a tenir accés a la informació pública."*

Tenint en compte que la informació objecte de reclamació conté dades de caràcter personal i que concorre per tant una limitació legal que ha de ser tractada aplicant els criteris previstos en els articles 23 i 24 de la Llei 19/2014, i que podria suposar una denegació de l'accés a la informació sol·licitada, no es pot entendre adquirit per silenci administratiu el dret d'accés a la informació reclamada.

#### **Conclusió**

La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés per part del reclamant a la informació sobre els dies de lliure disposició que haguessin pogut gaudir els funcionaris interins de la corporació, sense identificar les persones afectades, als efectes d'assolir la finalitat de transparència perseguida.

Barcelona, 18 d'octubre de 2017