

Ref.: IAI 43/2019

**Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública sobre la reclamación presentada contra la denegación por una Diputación de la solicitud de acceso a la relación nominal de las personas liberadas sindicalmente**

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 informe sobre la reclamación presentada en relación con la denegación por una Diputación de la solicitud acceso a la relación nominal de las personas liberadas sindicalmente.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente de la reclamación presentada, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

#### **Antecedentes**

1. En fecha 26 de abril de 2019 un funcionario de una Diputación presenta un escrito a la Diputación en el que pide la relación nominal de las personas liberadas por la realización de funciones sindicales.
2. En fecha 19 de junio de 2019, la Diputación notifica a la persona reclamante el decreto por el que se le deniega el acceso a la información solicitada. La denegación se fundamenta en que la información sobre la que se solicita el acceso contiene datos especialmente protegidos, sin que los afectados los hayan hecho manifiestamente públicos con anterioridad a que se solicitara el acceso ni hayan consentido expresamente mediante escrito acompañante en la solicitud, ni posteriormente al trámite de alegaciones (en el que han manifestado su oposición a la cesión de sus datos).
3. En fecha 21 de junio, el interesado presenta reclamación ante la GAIP contra la denegación por la Diputación en el acceso a la identificación de las personas liberadas. La reclamación se fundamenta en las siguientes alegaciones:
  - a) Especifica que se piden sólo los datos de los representantes de los trabajadores y manifiesta que la finalidad principal de conocer el nombre y apellidos de los liberados sindicales no es para identificar la afiliación sindical puesto que, con carácter previo, los sindicatos y las personas que han formado parte de las candidaturas de quienes constituyen la Junta de Personal las hicieron públicas y todo el mundo conoce a los sindicatos a los que pertenecen. b) La denegación del acceso impediría a los trabajadores que escogieron a sus representantes, conocer quién disfruta de esta liberación. c) El artículo 9.1 i) de la Ley 19/2014, incluye los convenios, acuerdos y pactos de naturaleza funcional, laboral y sindical, dentro de la información relativa a la organización que la Administración debe hacer pública.
  - d) El artículo 15.1 de la Ley 19/2013, estatal, indica que el acceso únicamente puede autorizarse en caso de que se tenga el consentimiento expreso y por escrito del afectado, salvo que éste haya hecho manifiestamente públicos los datos antes que se solicitara el acceso e incorpora al escrito las imágenes de la información sindical relativa a las candidaturas a las

de los distintos sindicatos, en los que constan los nombres y apellidos de los candidatos, y en el caso de un sindicato también la fotografía de éstos.

e) Manifiesta que conocer esta información permitirá a todos los trabajadores poder evaluar la dedicación de estas personas de cara a próximas elecciones, y que esconder esta información es contraria a la transparencia. f) Por eso solicita el acuerdo o los acuerdos en los que la Administración y los sindicatos han pactado la liberación de las personas, y en caso de que los acuerdos no incorporen el nombre, la relación nominal de las personas que disfrutaran de esa liberación.

4. En fecha 1 de julio de 2019, la GAIP solicita a la Diputación un informe en relación con la reclamación presentada.

5. En fecha 22 de julio de 2019, la GAIP remite a esta Autoridad el expediente relativo a la reclamación y solicita informe en relación con la reclamación presentada. Consta en el expediente el informe de la Diputación y la documentación relativa al trámite de alegaciones a las personas interesadas.

#### Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a ellos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas.

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos personales que consten en la información solicitada, como sería el caso del límite establecido en el artículo 21 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos personales.

## II

El 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), define los datos personales como "toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona;".

De acuerdo con la definición de tratamiento del artículo 4.2 del RGPD "la consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción" de datos personales, son tratamientos de datos sometidos a los principios y garantías del RGPD. Por tanto, la comunicación de datos personales por parte de la Diputación, como consecuencia de la solicitud efectuada por la persona ahora reclamante, es un tratamiento de datos en los términos del RGPD.

El RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación al interesado (artículo 5.1.a)) y, en este sentido, establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en su artículo 6.1. En concreto, los apartados c) y e) del artículo 6.1 del RGPD disponen respectivamente, que el tratamiento será lícito si "es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento", o si "es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento".

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en estas bases jurídicas del artículo 6.1.c) y 6.1.e) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

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

Visto esto, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC en adelante) tiene por objeto, entre otros, “regular y garantizar el derecho de acceso de las personas en la información y la documentación públicas” (art 1.1.b).

En concreto, el artículo 18 de la LTC establece que “las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a la que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida” (apartado 1). El 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”.

La información objeto de la reclamación presentada por un funcionario de una Diputación es “información pública” a efectos de la LTC y quedaría sometida al régimen de acceso previsto en esta normativa. En consecuencia, desde el punto de vista del derecho a la protección de datos personales, la comunicación de esta información que contenga datos personales puede considerarse un tratamiento lícito amparado en la letra c) del artículo 6.1 del RGPD, siempre que se adecue a lo que establece la legislación de transparencia y el resto de principios y garantías del RGPD.

### III

De acuerdo con el artículo 20 y siguientes de la LTC, el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto y en lo que se refiere a la información que contiene datos personales hay que valorar, en aplicación del régimen previsto en los artículos 23 y 24 de la LTC, si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas justificaría o no la limitación del derecho acceso a la información objeto de la solicitud.

El artículo 23 establece que las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información a la que se quiere acceder contiene “datos especialmente protegidos, como los relativos a la ideología, la afiliación sindical, la religión, creencias, origen racial, salud y vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten amonestación pública al infractor, salvo que el afectado consienta expresamente por medio de ellas de un escrito que debe acompañar a la solicitud”.

En caso de que la información a la que se quiere acceder no contenga datos especialmente protegidos, 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 debe tenerse 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.”

#### IV

En caso de que nos ocupa, en la solicitud presentada por un funcionario de la Diputación, se solicita “la relación nominal de las quince personas liberadas” (liberados sindicales) de la Diputación.

Hay que tener en consideración que la Diputación, de acuerdo con lo que establece el artículo 9.2 de la LTC, ha hecho público en su portal de transparencia, dentro de la información relativa a la organización, el número de liberados sindicales con la indicación de los sindicatos a los que corresponden y los costes que estas liberaciones generan.

La identificación con el nombre y apellidos de los liberados sindicales, objeto de la consulta, podría permitir conocer sin esfuerzos desproporcionados con la información que ya es objeto de publicidad activa (en la página web se especifica el número de liberados total y el número de éstos de cada sindicato), a qué sindicato están afiliadas las personas afectadas y por tanto datos considerados especialmente protegidos en los términos del artículo 23 de la LTC.

El RGPD prohíbe en el artículo 9.1 los tratamientos de datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos destinados a identificar de forma unívoca una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o la orientación sexual de una persona física, excepto cuando concurre una de las causas previstas en el apartado segundo de este artículo, entre las cuales .

- a) El interesado ha dado su consentimiento explícito para el tratamiento de estos datos personales para una o más de las finalidades especificadas, salvo que el derecho de la Unión o de los Estados miembros establezca que el interesado no puede levantar la prohibición mencionada en el apartado 1. (...)e) El tratamiento se refiere a datos personales que el interesado ha hecho manifiestamente públicos.”

Teniendo en cuenta que en este caso no se cuenta con el consentimiento de las personas afectadas, será necesario valorar si estamos en un supuesto en el que el interesado haya hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a la solicitud de acceso.

## V

Para determinar si se da la circunstancia prevista en la letra e) del artículo 9.2 del RGPD (“el tratamiento se refiere a datos que el interesado ha hecho manifiestamente públicos”) procede conocer los supuestos en los que los trabajadores públicos pueden disfrutar de horas sindicales.

A tal efecto es necesario partir de la Ley orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS) que reconoce el derecho de los trabajadores a la actividad sindical (artículo 21.e) y de la normativa de función pública.

El artículo 39 del 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 (EBEP), establece que los órganos específicos de representación de los funcionarios son los delegados de personal y las juntas de personal (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 de representación son las juntas de personal).

El artículo 41 del EBEP establece que los miembros de las juntas de personal y delegados de personal, en su caso, como representantes legales de los trabajadores 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 que representan (en una escala que va de 15 a 40 horas mensuales por miembro de la junta de personal o delegado de personal) y, asimismo, que aquéllos que sean de la misma candidatura tienen la posibilidad de acumular los créditos horarios, si así lo manifiestan, previa comunicación a la jefatura de personal. Todo esto sin perjuicio de que esta materia puede ser objeto de pacto con los sindicatos.

Por otra parte, el artículo 8.1 a) del LOLS reconoce el derecho de los trabajadores afiliados a un sindicato a constituir secciones sindicales en el ámbito de la empresa o del centro de trabajo, y el artículo 10 del LOLS regula la designación de los Delegados Sindicales como representantes de las secciones sindicales.

En cuanto a los Delegados sindicales el apartado 3 del artículo 10 del LOLS establece que “en caso de que no formen parte del comité de empresa, tienen las mismas garantías que las establecidas legalmente para los miembros de los comités de empresa o de los órganos de representación que se establezcan en las administraciones públicas,”.

El LOLS prevé, también, que los representantes sindicales que participen en las comisiones negociadoras de convenios colectivos tienen derecho a “la concesión de los permisos retribuidos que sean necesarios para desempeñar su labor como negociadores” (artículo 9.2 del LOLS).

Asimismo, mediante negociación entre la administración correspondiente y las organizaciones sindicales, se pueden acordar pactos sobre el número de representantes y la asignación y distribución de las horas de crédito sindical, en los que se podría pactar la asignación de créditos horarios, además de los miembros de las juntas de personal, delegados de personal y delegados sindicales, a otros empleados públicos designados por las organizaciones sindicales con el fin de que se dediquen a la actividad derivada de la acción sindical.

Por tanto, de la normativa vigente y los correspondientes pactos sindicales, resulta que pueden estar en situación de disfrutar de horas sindicales, los miembros de la junta de personal, los delegados de

personal, los delegados sindicales, así como los empleados públicos que gocen de una licencia sindical institucional o aquellos a los que el sindicato les conceda para dedicarlas a la actividad derivada de la acción sindical.

De acuerdo con la disposición adicional decimoquinta del EBEP, la información sobre “los créditos horarios, sus cesiones y liberaciones sindicales que derivan de la aplicación de normas o pactos que afectan a la obligación o al régimen de asistencia al Trabajo” se debe anotar en el Registro de Órganos de Representación del Personal que deben tener todas las administraciones públicas.

Es necesario pues analizar si, se puede facilitar la identificación de las personas liberadas en cada una de estas situaciones.

## VI

Podemos avanzar que los miembros de la junta de personal y delegados de personal, así como los delegados sindicales, habrían hecho pública su pertenencia o vinculación a un determinado sindicato como consecuencia del procedimiento para su elección como representante de los trabajadores o de los sindicatos y, como consecuencia del ejercicio de sus funciones.

Así, en lo que respecta al procedimiento para la elección de los miembros de las juntas de personal y de los delegados de personal, resulta aplicable la Ley 9/1987, de 12 de junio, de representación, condiciones de trabajo y participación del personal del administración, que si bien estuvo en buena parte derogada por el EBEP, siguen vigentes ciertos preceptos, con carácter de normativa básica, hasta que se determine el procedimiento electoral general.

Por lo que ahora interesa, de la Ley 9/1987 se desprende lo siguiente: pueden promover elecciones a delegados y juntas de personal los sindicatos más representativos (con las correspondientes especificaciones) y los funcionarios de la unidad electoral, por acuerdo mayoritario (artículo 13); los funcionarios en activo pueden ser electores y elegibles (artículo 16.1); pueden presentar candidatos las organizaciones sindicales legalmente constituidas o las coaliciones de éstas así como candidaturas avaladas por un determinado número de firmas (artículo 17); las candidaturas presentadas se realizarán públicas en los tablones de anuncios de todos los centros de trabajo (artículo 26.4); el recuento de los votos de las elecciones sindicales es público y del mismo se levanta un acta que se publica en los tablones de anuncios de todos los

De acuerdo con la información que consta en el expediente, la intranet de la diputación publica el resultado de las elecciones del año 2019 con los nombres de los representantes elegidos y el sindicato al que pertenecen así como la composición de la junta de personal con los nombres de los representantes clasificados por su pertenencia a los sindicatos que tienen representación, y el nombre del delegado de personal laboral.

Así, los miembros de la junta de personal y los delegados de personal habrían hecho pública, en el proceso electoral correspondiente a su elección y en el desarrollo de sus funciones, su vinculación o pertenencia a un sindicato determinado, de modo que se daría la circunstancia que permite levantar la prohibición del tratamiento cuando se refiere a datos que el interesado ha hecho manifiestamente públicos (artículo 9.2 e) del RGPD.

En el caso de los delegados sindicales, su elección se efectuará por los afiliados a un sindicato dentro de la empresa o centro de trabajo y entre sus afiliados (artículo 10.1 del LOLS). El LOLS les reconoce el derecho a realizar reuniones, recabar cuotas y distribuir información sindical (artículo 8.1.b) y las mismas garantías que los miembros del comité de empresas u órgano de representación en el ámbito de las administraciones públicas. Los delegados sindicales son, por tanto, cargos representativos de los trabajadores. En este proceso las personas que han sido escogidas como delegados sindicales, como consecuencia del ejercicio de las funciones que tienen encomendadas necesariamente han tenido que hacer pública su pertenencia a un determinado sindicato y, esta circunstancia debe ser conocida en entorno de trabajo de estas personas. Por tanto, en este caso también se daría el supuesto del artículo prevista en la letra e) del artículo 9.2 del RGPD.

No necesariamente deben haber hecho pública su pertenencia a un sindicato aquellos liberados sindicales que son empleados públicos designados por los sindicatos para llevar a cabo funciones sindicales o para gozar de una licencia sindical institucional como consecuencia de los pactos o la negociación entre el sindicato y la administración correspondiente, si no han participado en un proceso de elecciones sindicales como candidato a una candidatura sindical. Ahora bien, el reclamante, especifica en el escrito de reclamación, a diferencia de los términos en que formula la solicitud, cuya petición se refiere a los liberados sindicales que son representantes de los trabajadores.

## VII

El acceso al nombre y apellidos de los trabajadores públicos que han sido designados como liberados sindicales, en su condición de representantes de los trabajadores, no incurriría en la prohibición prevista en el artículo 23 LTC, en la medida en que estas personas ya habrían revelado la su afiliación sindical con anterioridad en los correspondientes procedimientos electorales.

Sin embargo, dado que lo que se solicita no es sólo la vinculación con un determinado sindicato, sino la condición de liberado habrá que tener en cuenta el artículo 24.2 de la LTC para efectuar una ponderación razonada entre el interés público en la divulgación de esta información y el derecho de las personas interesadas.

Aunque de acuerdo con el artículo 18.2 de la LTC, el ejercicio del derecho de acceso no está sujeto a motivación, el hecho de que el solicitante exprese cuál es la finalidad que persigue y, en definitiva, los motivos por los que interesa conocer la información, añade un elemento muy importante a tener en cuenta para determinar si se puede conceder el acceso, puesto que la finalidad, de acuerdo con el artículo 24 LTC es uno de los elementos de ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y el derecho de las personas afectadas.

En caso de que nos ocupa, quien solicita el acceso es un funcionario de la Diputación que manifiesta que la finalidad de conocer los nombres y apellidos de los liberados sindicales es saber quién ha sido designado para ejercer funciones sindicales en su condición de representantes de los trabajadores para poder evaluar la dedicación de estas personas de cara a próximas elecciones.

En este sentido, no puede negarse que los créditos horarios que disfrutaban los liberados sindicales tienen una incidencia en la organización y funcionamiento de los centros de trabajo donde aquéllos desarrollan sus funciones. Y, en el caso de los representantes de los trabajadores, precisamente para realizar las tareas de representación que tienen encomendadas, la transparencia en su



designación como liberados sindicales, permite al resto de trabajadores que les han elegido tener elementos necesarios para tener conocimiento y poder evaluar la actividad sindical desarrollada, que.

En último término debe redundar en una protección del derecho fundamental a la libertad sindical.

Por otra parte, la afectación para la privacidad de las personas afectadas, al poder conocerse el régimen horario de su dedicación a la actividad sindical y, en consecuencia, la reducción de su jornada laboral en tareas propias del suyo puesto de trabajo en la administración, no sería mayor que la que se deriva del conocimiento del régimen horario de cualquier trabajador público, que puede obtenerse a partir de su nombramiento (público) y de la publicación del régimen horario del puesto de trabajo contenido en la Relación de puestos de trabajo.

En definitiva, no parece que se produzca mayor perjuicio a su privacidad por la divulgación de los datos identificativos de nombre y apellido de las personas liberadas sindicales que tienen la condición de representantes de los trabajadores y, en cambio, su conocimiento garantiza la transparencia y el control sobre la aplicación de los acuerdos sindicales por parte del resto de trabajadores.

#### Conclusiones

El derecho a la protección de datos no impide entregar a la persona reclamando la información sobre el nombre y apellidos de los representantes de los trabajadores que han sido designados como liberados sindicales.

Barcelona 10 de septiembre de 2019