

Expediente N° 191/2020
Resolución N.º 43/2021

**CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Y BUEN GOBIERNO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

COMISIÓN EJECUTIVA

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

D^a Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso

D. Carlos Flores Juberías

En Valencia, a 5 de marzo de 2021

Reclamante: Sección Sindical de CCOO Consorcio de Bomberos de Valencia.

Sujeto contra el que se formula la reclamación: Consorcio Provincial de Bomberos de Valencia.

La Vocal del Consejo de Transparencia, [REDACTED] Dña. Sofía García Solís, se abstiene de intervenir en el debate y votación del asunto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23.2.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por tener interés personal en el asunto.

VISTA la reclamación número **191/2020**, interpuesta por el peticionario D. [REDACTED] en representación de la Sección Sindical de CCOO Consorcio de Bomberos de Valencia, formulada contra el Consorcio Provincial de Bomberos de Valencia, y siendo ponente el vocal D. Lorenzo Cotino Hueso, se adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES

Primero. - La reclamación a la que se hace referencia fue presentada por D. [REDACTED] (Sección Sindical del sindicato CCOO Consorcio de Bomberos de Valencia) el 13 de octubre de 2020, número de registro GVRTE/2020/1495072, dirigida ante el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana. En ella denunciaba el incumplimiento del derecho de acceso a información respecto de una solicitud presentada en fecha 10 de septiembre de 2020 al Consorcio de Bomberos de Valencia, en la que se pedía copia digital de los Decretos de la Presidencia Delegada del Consorcio de Bomberos de Valencia, desde 1 de septiembre de 2.018 y 31 de agosto de 2.020, relativos a las siguientes materias:

“- Prevención de riesgos laborales, adquisición de material y equipos de todo tipo con objeto de servir directa o indirectamente de EPI, libros, suscripciones, materiales, cursos o formación recibida o impartida sobre la materia, gastos en mutuas, etc...”

- Nombramientos y ceses de personal funcionario interino o de carrera, ya sea por acceso o provisión en sus diferentes modalidades, constitución de bolsas de mejora o de cualquier tipo. Variación de situaciones administrativas.

- Adscripciones provisionales o definitivas de los empleados públicos, tanto en cuanto a centro de trabajo distinto como a funciones distintas del empleo que ostenten.

- Retribuciones complementarias y extraordinarias, así como indemnizaciones por cualquier motivo, individualizando para cada empleado.

- Teletrabajo: Concesión o denegación de cada una, por empleado.

- Los relativos a la nueva Sede Administrativa y Operativa Central, desde la decisión inicial y hasta los diferentes encargos de estudios, contratos de todo tipo relacionados e iniciativas y gastos en ella.
- Todos los relativos al inicio y tramitación del Expte de Carrera Profesional Horizontal de nuestro personal.
- Formación: Gastos/Ingresos en dicha materia, tanto a personal interno, de carrera o no, como a personal voluntario, o personal externo. Importes de instructores, ayudantes, materiales, desplazamientos, dietas, indemnizaciones, viajes, etc.
- Relativos a la personación en juicio y a la elección de la defensa y representación de los intereses del consorcio, así como el abono de minutas y costas.
- Expedientes informativos y sancionadores abiertos, resultado de los mismos.
- Decretos de inicio o finalización de exptes de modificaciones o ampliaciones de créditos, así como del inicio de negociaciones de Productividad y Carrera Profesional.”

Segundo.- En fecha 15 de octubre de 2020, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno remitió al Consorcio Provincial de Bomberos de Valencia escrito, recibido por el Consorcio el mismo día 15, tal y como consta en el correspondiente acuse de recibo telemático, por el que se le otorgaba trámite de audiencia por un plazo de quince días, para que pudiera aportar la información que estimara relevante y formular las alegaciones que considerase oportunas.

En respuesta a dicho documento, el Consorcio remitió a este Consejo el 22 de octubre de 2020 escrito de alegaciones en la que se comunicaba que, como contestación a la petición recibida por el reclamante, el 15 de octubre de 2020 se había dictado la Resolución de la Presidencia del Consorcio número 929/2020, que había sido notificada al interesado el 16 de octubre, y de la que se adjuntaba copia, solicitando que se tuvieran por reproducidos en el trámite de alegaciones los hechos, fundamentos y argumentos que se contenían en la misma.

En dicha resolución, en esencia se recuerda una resolución anterior de este consejo (Resolución N.º 73/2020) en la que consideramos que se trataba de información muy amplia y variada que era preciso delimitarla en la mayor medida posible. En el caso presente el solicitante ha pasado de una petición global de acceso al “Libro de Decretos” a una enumeración de once temáticas diferentes. Sin embargo, considera el Consorcio que falta concreción y sigue siendo una solicitud genérica. De igual modo se detallan elementos de interés para el caso, así:

“4º: Adicionalmente hay que tener en cuenta que:

- Durante el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2.018 y 31 de agosto de 2.020 el Consorcio ha dictado un total de **2.327 decretos**

- El Consorcio **no dispone de un sistema de búsqueda de sus resoluciones por materias** por lo que para atender la petición habría que examinar todas y cada una de esas resoluciones y buscar una posible relación con las numerosas y heterogéneas temáticas enumeradas por el solicitante para posteriormente evaluar su conexión con el ámbito de la acción sindical y/o, en su caso, la concurrencia de algunos de los supuestos de los artículos 14 y 15 de la LTE y la procedencia de su anonimización como bien indicaba el CTCV en la citada resolución 73/2020.

- El Consorcio es una administración constituida expresamente para la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios y de salvamento en la provincia de Valencia y por lo tanto su plantilla (750 empleados en 2020) está formada en su mayor parte por personal del cuerpo de bomberos con las funciones que les son propias. El personal de Administración General constituye tan sólo el 4,8% de sus efectivos y está destinado en su mayor parte en las áreas de recursos humanos, económica, contratación administrativa y apoyo administrativo de los 17 parques de bomberos. Los recursos asignados a la Secretaría General, responsable última de la gestión de los documentos de las resoluciones de sus órganos de gobierno que se interesan en esta petición, son mínimos.”

Se concluye pues que supone un volumen de trabajo que comprometería seriamente el normal desempeño de las funciones de los sujetos obligados a facilitarla, impidiendo la atención justa y

equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, por lo que se inadmite por su carácter “abusivo” tal y como establece el artículo 18.1 e) de la LTE.

Con respecto a la petición de que se les “proporcione también para el futuro, es decir, desde 1 de Septiembre de 2.020 conforme se vayan dictando los Decretos y siempre que se traten de los temas y materias que citamos” se hace constar que ha sido informada negativamente por cuanto que el derecho de acceso a la información pública lo es con respecto a los contenidos o documentos que obren en poder de la administración en el momento de formular la petición, tal y como se desprende de la propia definición de información pública contenida en el artículo 13 de la LTE. A la vista de todo lo anterior y de acuerdo con el informe obrante en el expediente.

Así las cosas, el Consorcio resolvió, en todo caso, poner a disposición del reclamante un extracto anonimizado de los decretos dictados por la Presidencia del Consorcio entre el 1 de septiembre de 2.018 y 31 de agosto de 2.020 a fin de que pueda concretar su petición. Y, además, requerir al solicitante para que, en el plazo de diez días hábiles concrete su petición.

Tercero. - El 22 de octubre de 2020 se recibió en el Consejo de Transparencia nuevo escrito del reclamante formulando alegaciones. En esencia, que no se había prorrogado plazos, que no se habían cumplido, que la información solicitada pertenece claramente al ámbito del control y acción sindical y recordando el silencio positivo de la ley valenciana.

Efectuada la deliberación del asunto en la sesión de fecha 5 de marzo de 2021 de esta Comisión Ejecutiva, y sin que haya podido cumplirse el plazo oportuno de resolución debido a las carencias estructurales de este órgano se adopta la presente resolución bajo los siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. - Conforme al art. 24.1 en relación con el 42.1 de la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana (en adelante Ley 2/2015 valenciana), el órgano competente para resolver las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, es la Comisión Ejecutiva con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Segundo. - Asimismo, la Administración destinataria de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente recurso –Consorcio Provincial Bomberos de Valencia– se halla sujeta a las exigencias de la citada Ley, en virtud de lo dispuesto en su art. 2.2, que se establece que *“a los efectos de lo previsto en esta ley, tendrán la consideración de administraciones públicas, los consorcios constituidos íntegramente por administraciones públicas territoriales”*.

Tercero. - En el caso presente la solicitud de información fue presentada por un ciudadano, delegado sindical y miembro de la Junta de Personal, en representación de una sección sindical. Así pues, en el presente caso, la información solicitada se enmarca, dentro de las relaciones laborales mantenida entre los representantes de los trabajadores y los responsables del organismo y encuentra su acomodo en el régimen que constituyen tanto el Estatuto de los Trabajadores (art. 62 y 64) y la Ley Orgánica de Libertad Sindical (art. 10), en relación con el personal laboral, como el Estatuto Básico del Empleado Público (art. 40), en relación con el personal funcionario y estatutario. Este derecho a recibir información por parte de los delegados sindicales tiene una conexión directa con el derecho de los trabajadores a recibir información remitida por su sindicato y en consecuencia, el empresario o la administración deben abstenerse de desarrollar cualquier conducta que pueda impedir la normal recepción de la información, al objeto de poder llevar a cabo el correcto desarrollo de la actividad sindical como parte fundamental del ejercicio del derecho de libertad sindical (Res. 117/2019 exp. 60/2019, de 12.09.2019).

En el ámbito de la Administración, el acceso a la información para Delegados de Personal y Juntas de Personal, se encuentra regulado en el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por RDL 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, manifestándose su art. 40.1 a) en los siguientes términos:

1. Las Juntas de Personal y los Delegados de Personal, en su caso, tendrán las siguientes funciones, en sus respectivos ámbitos:

a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento.

(...)

(...)

d) Tener conocimiento y ser oídos en el establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo, así como en el régimen de vacaciones y permisos.

(...)

f) Colaborar con la Administración correspondiente para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad.

En nuestro Ordenamiento Jurídico, existe una consolidada jurisprudencia constitucional que, partiendo del derecho de libertad sindical consagrado en el art. 28. 1 de la CE, considera que forma parte de dicho derecho no sólo la organización, sino también la acción sindical y, dentro de los medios de acción sindical, se incluye el derecho de los entes sindicales a obtener información de interés para los trabajadores relativa al conjunto de su ámbito de representatividad y que resulta necesaria para el correcto y eficaz desarrollo de la acción sindical, que en este caso es el ámbito de la función pública (SSTC 94/1995, de 19 de junio, F.4; y 168/1996, de 25 de noviembre, F.6). Además, como sostiene la STS de 25 de enero de 2018, rec. 30/2017, " ... estando en juego la libertad sindical, las normas han de interpretarse en el sentido más favorable posible para el reconocimiento de tal derecho constitucional."

Así las cosas, nos encontramos ante un régimen jurídico específico y privilegiado del acceso a la información.

Cuarto. - Ahora bien, este régimen, sin duda también concurre la aplicación del régimen general de derecho de acceso a la información. Así, en cuanto al reclamante, se le reconoce el derecho a acogerse a lo previsto en el artículo 24 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, toda vez que el art. 11 de dicha Ley garantiza el derecho a la información pública de cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, sin que sea necesario motivar la solicitud ni invocar la ley. Y al mismo tiempo, sin duda, la información solicitada constituye "información pública", de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, según el cual se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de la Administración y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Visto desde la legislación general de transparencia, el derecho general de acceso a la información pública contemplado en la Ley de transparencia para cualquier ciudadano se ve en este caso reforzado por el carácter de representante sindical del solicitante de la información, y en este sentido el solicitante invocó en su solicitud "los derechos que asisten a la representación sindical de uno de los Sindicatos más representativos y con presencia en la Junta de Personal y en la MGN (Mesa General de Negociación) del Consorcio de Bomberos", que vienen recogidos en la Ley Orgánica de Libertad Sindical, en cuyo artículo 10.3 reconoce a los delegados sindicales el derecho a tener acceso a la misma información y documentación que la empresa ponga a disposición del comité de empresa.

Pues bien, este régimen privilegiado y especial por la libertad sindical no implica que no se aplique a este caso supletoriamente (DA. 1º Ley 19/2013) la normativa general que regula el

procedimiento de acceso a la información prevista en la Ley estatal 19/2013, y en la Ley 2/2015 valenciana.

Como ya hemos señalado en otras resoluciones (Res. exp. 21/2016, 3.4.2017) en su FJ 3º se acude a la Disposición Adicional primera Ley 19/2013 para articular el régimen jurídico aplicable cuando el acceso a la información solicitada amparado tanto por derechos fundamentales cuanto el régimen legal de transparencia. Así, se considera que la protección constitucional y el desarrollo legal del derecho fundamental es una regulación especial que no excluye la aplicación supletoria de la normativa de transparencia.

En este sentido, hay que tener en cuenta la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013 sobre “Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”, que en su apartado 2º dispone que “Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.” En consecuencia, las especialidades en el régimen de acceso a la información pública que deban darse por la concurrencia de un derecho fundamental (derecho de acceso de protección de datos, derecho de acceso en razón del derecho a participar en asuntos públicos, libertad de expresión e información, etc.) deben tenerse en cuenta como régimen especial, sin perjuicio de la aplicación supletoria y en lo posible de la ley de transparencia, no en vano, el derecho reclamado es el derecho de acceso a la información reconocido constitucional y legalmente por esta ley y que esta autoridad garantiza.”

Por tanto, el derecho general de acceso a la información pública contemplado en la Ley de transparencia para cualquier ciudadano se ve reforzado por el carácter de representante sindical del solicitante de la información, y además el CTCV ha afirmado su competencia en varias resoluciones respecto de las solicitudes de acceso a la información cualificadas por darse en el ámbito del ejercicio de la acción sindical (Res. 31 exp. 100/2016, de 20.04.2017 FJ 3º).

Quinto. - Asentado el contexto jurídico anterior para el presente caso, procede también recordar nuestra resolución 73/2020 del expediente 186/2019, de la cual, además coincide el ponente ahora. En la misma coinciden la misma parte reclamante y el mismo sujeto obligado y, por lo que ahora interesa se solicitaba “*Que se nos dé acceso digital o copia del libro o archivo de Decretos de la Presidencia del Consorcio, con su contenido completo, desde 1 septiembre de 2018 y hasta el día de la fecha.*”.

Y en el FJ 6º de nuestra resolución afirmamos “**Sexto.** - Cuestión diferente resulta respecto de la solicitud nº 10 referida en los antecedentes, la concretamente relativa al “Acceso digital o copia del libro o archivo de Decretos de la Presidencia del Consorcio”. Se trata de una solicitud de información que puede ser muy amplia y variada que, por ello, que el acceso a dicha información conlleve el acceso a información que pudiera estar especialmente protegida por algunos motivos del artículo 14 Ley 19/2013 y, especialmente, la protección de datos del artículo 15 de dicha ley. Además, dada la variedad y heterogeneidad de la información de los Decretos de la Presidencia del Consorcio es muy posible que tal híbrida información sea relativa a ámbitos que poco o nada tengan que ver con los propios de la acción sindical, que es la especialmente protegida por el cualificado derecho de acceso a la información sindical.”

Así las cosas, ante una solicitud tan amplia por los representantes sindicales, sería necesario delimitar la misma. A partir de ahí quizá es posible conocer si pueden estar vinculados a la acción sindical. Respecto de tales acuerdos sí vinculados de natural al ámbito de acción sindical, se podrá solicitar de modo concreto el acceso a la información y en estos casos en general habrá de facilitarse la información incluyendo en su caso datos personales. En el caso de acuerdos no vinculados al ámbito que es propio de la acción sindical, también podrá ejercerse de modo concreto el derecho de acceso respecto de los mismos. Así lo indicamos en nuestra resolución previa, remitiendo al “contexto de un nuevo ejercicio del derecho de acceso a la información, diferente al aquí enjuiciado, puesto que ahora procede desestimar la solicitud de acceso del punto 10 de los referidos en los antecedentes.” Es por ello por lo que se desestimó esta petición de información.”

Pues bien, puede entenderse que nos encontramos ante la siguiente fase de petición de información. Según se ha detallado en los antecedentes, el Consorcio puso a disposición del reclamante

una descripción de los más de dos mil decretos con indicación de la necesidad de concretar la solicitud, poniéndose a disposición de colaborar para la concreción de la solicitud. Se trata de una actuación adecuada. Ahora bien, como señala el Consorcio, “A pesar de que el solicitante ha pasado de una petición global de acceso al “Libro de Decretos” a una enumeración de once temáticas diferentes, el conjunto continúa adoleciendo de falta de concreción y sigue siendo una solicitud genérica como resulta fácilmente perceptible de su sola lectura, por no decir que en ocasiones se recurre al empleo del etcétera o a los puntos suspensivos cuya interpretación difícilmente puede ser unívoca y desplaza al Consorcio la necesidad de interpretar y realizar su búsqueda cuando la obligación de concretar la información recae sobre quien la pretende.” Se recuerda asimismo que se solicita información en un conjunto de 2.327 decretos, siendo además que el Consorcio no dispone de un sistema de búsqueda de sus resoluciones por materias por lo que para atender la petición habría que examinar todas y cada una de esas resoluciones y buscar una posible relación con las numerosas y heterogéneas temáticas enumeradas por el solicitante para posteriormente evaluar su conexión con el ámbito de la acción sindical y/o, en su caso, la concurrencia de algunos de los supuestos de los artículos 14 y 15 de la LTE y la procedencia de su anonimización.

Cabe recordar, además, nuestra resolución 162/2019, que recuerda al solicitante que “en las solicitudes que implican una elevada carga administrativa es exigible al ciudadano un intenso rigor y diligencia en la delimitación solicitada”. Ello sin perjuicio de que se asigna a la administración un “papel activo para delimitar y facilitar en lo posible la información solicitada” de tal forma que antes de acordar sin más la inadmisión de la solicitud procede agotar las vías de colaboración para dar ocasión al interesado a que acote su petición en términos razonables, armonizándose de esta forma su derecho de acceso a la información pública con el normal desenvolvimiento de la actividad propia del órgano interpelado”. Pues bien, cabe de nuevo señalar que es a partir de la información de la que ya dispone el reclamante del listado de decretos, puede formular solicitudes más concretas de información que puedan no considerarse abusivas respecto del interés público y sindical de cada supuesto. De hecho, tratándose de un representante sindical, será posible en muchos supuestos hacer consultas o solicitudes específicas relativas a personas o grupos de personas concretos o actuaciones, hechos o cuestiones concretas. Sin embargo, una solicitud como la presente, debe considerarse abusiva tanto por su indefinición como por la carga desproporcionada de trabajo que implicaría.

Ello, no obstante, cabe insistir en la colaboración con el propio Consorcio para poder delimitar y afinar la solicitud de información en cada caso concreto. Es por ello que procede desestimar la presente solicitud por cuanto, tal y como apreció el Consorcio, concurre la causa de inadmisión y carácter abusivo regulado en el artículo 18.1 e) Ley 19/2013.

Sexto. - Resta por último descartar las alegaciones referidas al incumplimiento de plazos y, en especial, al silencio positivo. A este respecto, en la línea de lo afirmado en otras resoluciones de este Consejo, cabe señalar que lejos de las consecuencias que la mera lectura del artículo 17.3 de la Ley 39/2015, cabría deducir, toda vez que el “silencio administrativo positivo” que consagra el referido precepto de nuestra norma autonómica de transparencia, en abierta discrepancia con el principio de silencio administrativo negativo consagrado por la norma estatal de transparencia en su artículo 20.4, debe ser tenido por inconstitucional al amparo de la STC 104/2018, de 4 de octubre, por la que se estima la cuestión de inconstitucionalidad presentada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón contra el artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, toda vez que ésta ha establecido la nulidad del artículo 31.2 de la citada ley, que regulaba los efectos de la inactividad de la Administración y establecía el silencio administrativo positivo, por estimar inconstitucional su contradicción “efectiva e insalvable” con lo establecido en el artículo 20.4 de la Ley Estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que prescribe precisamente lo contrario, disposición esta última que el alto Tribunal entiende “dictada legítimamente al amparo de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del procedimiento administrativo común (artículo 149.1.18a de la Constitución). Consideraciones que es forzoso hacer extensivas a la legislación valenciana de



transparencia, en la medida en que tanto la hipótesis de hecho como la consecuencia jurídica en las que alude el artículo 17.3 de la Ley 39/2015, son idénticas a las de la norma aragonesa declarada contraria a la Constitución.

RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, acuerda:

Desestimar la reclamación presentada por Sección Sindical de CCOO solicitando información al Consorcio de Bomberos de Valencia.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

Ricardo García Macho