

Expedient núm. 191/2020

Resolució núm. 43/2021

**CONSELL DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA
I BON GOVERN DE LA COMUNITAT VALENCIANA**

COMISSIÓ EXECUTIVA

President: Sr. Ricardo García Macho

Vocals:

Sra. Emilia Bolinches Ribera

Sr. Lorenzo Cotino Hueso

Sr. Carlos Flores Juberías

València, 5 de març de 2021

Reclamant: Secció Sindical de CCOO Consorci de Bombers de València

Subjecte contra el qual es formula la reclamació: Consorci Provincial de Bombers de València

La vocal del Consell de Transparència, Sra. Sofía García Solís, s'absté d'intervindre en el debat i la votació de l'assumpte d'acord amb el que disposa l'article 23.2.a) de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, pel fet de tindre interès personal en l'assumpte.

Vista la reclamació número **191/2020**, interposada pel peticionari Sr. [REDACTED], en representació de la Secció Sindical de CCOO Consorci de Bombers de València, formulada contra el Consorci Provincial de Bombers de València, i sent ponent el vocal Sr. Lorenzo Cotino Hueso, s'adopta la següent

RESOLUCIÓ

ANTECEDENTS

Primer. La reclamació a la qual es fa referència va ser presentada pel Sr. [REDACTED] (Secció Sindical del sindicat CCOO Consorci de Bombers de València) el 13 d'octubre de 2020, número de registre GVRTE/2020/1495072, dirigida al Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern de la Comunitat Valenciana. S'hi denunciava l'incompliment del dret d'accés a informació respecte d'una sol·licitud presentada en data 10 de setembre de 2020 al Consorci de Bombers de València, en la qual es demanava còpia digital dels decrets de la Presidència Delegada del Consorci de Bombers de València des de l'1 de setembre de 2018 i el 31 d'agost de 2020, relatius a les matèries següents:

“- Prevenció de riscos laborals, adquisició de material i equips de tota mena a fi de servir directament o indirectament d'EPI, llibres, subscripcions, materials, cursos o formació rebuda o impartida sobre la matèria, despeses en mútues, etc.

- Nomenaments i cessaments de personal funcionari interí o de carrera, ja siga per accés o provisió en les diferents modalitats, constitució de bosses de millora o de qualsevol tipus. Variació de situacions administratives.

- Adscripcions provisionals o definitives dels empleats públics, tant pel que fa a centre de treball diferent com a funcions diferents de l'ocupació que exerceixen.

- Retribucions complementàries i extraordinàries, com també indemnitzacions per qualsevol motiu, individualitzant per a cada empleat.

- Teletreball: concessió o denegació de cadascuna, per empleat.

- Els relatius a la nova seu administrativa i operativa central, des de la decisió inicial i fins als diferents encàrrecs d'estudis, contractes de tota mena relacionats i iniciatives i despeses en aquesta.
- Tots els relatius a l'inici i la tramitació de l'expedient de carrera professional horitzontal del nostre personal.
- Formació: despeses/ingressos en aquesta matèria, tant a personal intern, de carrera o no, com a personal voluntari, o personal extern. Imports d'instructors, ajudants, materials, desplaçaments, dietes, indemnitzacions, viatges, etc.
- Relatius a la personació en judici i a l'elecció de la defensa i representació dels interessos del Consorci, com també el pagament de minuts i costes.
- Expedients informatius i sancionadors oberts, i el resultat d'aquests.
- Decrets d'inici o finalització d'expedients de modificacions o ampliacions de crèdits, com també de l'inici de negociacions de productivitat i carrera professional.”

Segon. En data 15 d'octubre de 2020, la Comissió Executiva del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern va remetre al Consorci Provincial de Bombers de València un escrit, rebut pel Consorci el mateix dia 15, tal com consta en el corresponent justificant de recepció telemàtic, pel qual se li atorgava tràmit d'audiència per un termini de quinze dies, perquè poguera aportar la informació que estimara rellevant i formular les al·legacions que considerara oportunes.

En resposta a aquest document, el Consorci va remetre a aquest Consell el 22 d'octubre de 2020 un escrit d'al·legacions en el qual es comunicava que, com a contestació a la petició rebuda pel reclamant, el 15 d'octubre de 2020 s'havia dictat la Resolució de la Presidència del Consorci número 929/2020, que havia sigut notificada a l'interessat el 16 d'octubre, i de la qual s'adjuntava còpia, sol·licitant que es tingueren per reproduïts en el tràmit d'al·legacions els fets, fonaments i arguments que es contenien en aquesta.

En aquesta resolució, en essència es recorda una resolució anterior d'aquest Consell (Resolució núm. 73/2020) en la qual considerem que es tractava d'informació molt àmplia i variada que calia delimitar en la major mesura possible. En el cas present el sol·licitant ha passat d'una petició global d'accés al “llibre de decrets” a una enumeració d'onze temàtiques diferents. No obstant això, considera el Consorci que falta concreció i continua sent una sol·licitud genèrica. D'igual manera es detallen elements d'interés per al cas, així:

“4t: Adicionalment cal tindre en compte que:

- Durant el període comprés entre l'1 de setembre de 2018 i 31 d'agost de 2020 el Consorci ha dictat un total de **2.327 decrets**

- El Consorci **no disposa d'un sistema de cerca de les seues resolucions per matèries**, per la qual cosa per a atendre la petició caldria examinar totes i cadascuna de les resolucions i buscar una possible relació amb les nombroses i heterogènies temàtiques enumerades pel sol·licitant per a posteriorment avaluar-ne la seua connexió amb l'àmbit de l'acció sindical i/o, si escau, la concurrència d'alguns dels supòsits dels articles 14 i 15 de la LTE i l'escaïença de l'anonimització d'aquestes, com bé indicava el CTCV en la resolució 73/2020 esmentada.

- El Consorci és una administració constituïda expressament per a la prestació del servei de prevenció i extinció d'incendis i de salvament a la província de València, i per tant la seua plantilla (750 empleats el 2020) està formada en majoritàriament per personal del cos de bombers amb les funcions que els són pròpies. El personal d'Administració general constitueix tan sols el 4,8% dels efectius i està destinat en la major part en les àrees de recursos humans, econòmica, contractació administrativa i suport administratiu dels 17 parcs de bombers. Els recursos assignats a la Secretaria General, responsable última de la gestió dels documents de les resolucions dels seus òrgans de govern que sobre les quals se centra aquesta petició, són mínims.”

Es conclou, doncs, que suposa un volum de treball que comprometria seriosament el normal acompliment de les funcions dels subjectes obligats a facilitar-la, i impediria l'atenció justa i equitativa del seu treball i el servei públic que tenen encomanat, per la qual cosa s'inadmet pel seu caràcter “abusiu” tal com estableix l'article 18.1 e) de l'LTE.

Respecte de la petició que se'ls “proporcione també per al futur, és a dir, des d'1 de setembre de 2020, tal com es vagen dictant els decrets, i sempre que es tracte dels temes i matèries que citem,” es fa constar que aquesta ha tingut informe negatiu, ja que el dret d'accés a la informació pública ho és respecte dels continguts o documents que consten en poder de l'Administració en el moment de formular la petició, tal com es desprén de la definició d'informació pública continguda en l'article 13 de l'LTE. A la vista de tot l'anterior i d'acord amb l'informe que consta a l'expedient.

Així les coses, el Consorci va resoldre, en qualsevol cas, posar a la disposició del reclamant un extracte anonimitzat dels decrets dictats per la Presidència del Consorci entre l'1 de setembre de 2018 i 31 d'agost de 2020 a fi que pugua concretar la seua petició. I, a més, requerir el sol·licitant perquè en el termini de deu dies hàbils concrete la seua petició.

Tercer. El 22 d'octubre de 2020 es va rebre en el Consell de Transparència un nou escrit del reclamant en el qual formulava al·legacions. En essència, que no s'havien prorrogat terminis, que no s'havien complit, que la informació sol·licitada pertany clarament a l'àmbit del control i acció sindical, i recordant el silenci positiu de la llei valenciana.

Efectuada la deliberació de l'assumpte en la sessió de data 5 de març de 2021 d'aquesta Comissió Executiva, i sense que haja pogut complir-se el termini oportú de resolució a causa de les manques estructurals d'aquest òrgan, s'adopta aquesta resolució sota els següents

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. Segons l'article 24.1, en relació amb el 42.1, de la Llei 2/2015, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana (en endavant Llei 2/2015 valenciana), l'òrgan competent per a resoldre les reclamacions que es presenten en el marc d'un procediment d'accés a la informació és la Comissió Executiva, amb caràcter previ a la impugnació en la jurisdicció contenciosa administrativa.

Segon. Així mateix, l'administració destinatària de la sol·licitud d'accés a la informació pública objecte d'aquest recurs –el Consorci Provincial Bombers de València– es troba subjecta a les exigències de la llei indicada, per raó del que disposa l'article 2.2, el qual estableix que “a l'efecte del que es preveu en aquesta llei, tenen la consideració d'administracions públiques els consorcis constituïts íntegrament per administracions públiques territorials”.

Tercer. En aquest cas la sol·licitud d'informació va ser presentada per un ciutadà, delegat sindical i membre de la Junta de Personal, en representació d'una secció sindical. Així doncs, en aquest cas la informació sol·licitada s'emmarca dins de les relacions laborals mantingudes entre els representants dels treballadors i els responsables de l'organisme i s'inclou en el règim que constitueixen tant l'Estatut dels treballadors (art. 62 i 64) i la Llei orgànica de llibertat sindical (art. 10), en relació amb el personal laboral, com l'Estatut bàsic de l'empleat públic (art. 40), en relació amb el personal funcionari i estatutari. Aquest dret a rebre informació per part dels delegats sindicals té una connexió directa amb el dret dels treballadors a rebre informació remesa pel seu sindicat i, en conseqüència, l'empresari o l'Administració han d'abstindre's de desenvolupar qualsevol conducta que pugua impedir la normal recepció de la informació, a fi de poder dur a terme el correcte desenvolupament de l'activitat sindical com a part fonamental de l'exercici del dret de llibertat sindical (cap. 117/2019, exp. 60/2019, de 12.09.2019).

En l'àmbit de l'Administració, l'accés a la informació per a delegats de personal i juntes de personal es troba regulat en l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat per RDL 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic, i en l'art. 40.1 a) s'exposa en els termes següents:

“1. Les juntes de personal i els delegats de personal, en el seu cas, tenen les funcions següents en els respectius àmbits:

a) Rebre informació sobre la política de personal, com també sobre les dades referents a l'evolució de les retribucions, evolució probable de l'ocupació en l'àmbit corresponent i programes de millora del rendiment.

(...)

(...)

d) Tindre coneixement i ser oïts en l'establiment de la jornada laboral i l'horari de treball, com també en el règim de vacances i permisos.

(...)

f) Col·laborar amb l'administració corresponent per a aconseguir l'establiment de les mesures que procuren el manteniment i l'increment de la productivitat.”

En el nostre ordenament jurídic hi ha una jurisprudència constitucional consolidada que, partint del dret de llibertat sindical consagrat en l'art. 28. 1 de la CE, considera que forma part d'aquest dret no sols l'organització, sinó també l'acció sindical i, dins dels mitjans d'acció sindical, s'inclou el dret dels ens sindicals a obtindre informació d'interés per als treballadors relativa al conjunt del seu àmbit de representativitat i que resulta necessària per al correcte i eficaç desenvolupament de l'acció sindical, que en aquest cas és l'àmbit de la funció pública (SSTC 94/1995, de 19 de juny, F.4, i 168/1996, de 25 de novembre, F.6). A més, com sosté la STS de 25 de gener de 2018, rec. 30/2017, “ ... estant en joc la llibertat sindical, les normes han d'interpretar-se en el sentit més favorable possible per al reconeixement d'aquest dret constitucional.”

Així les coses, ens trobem davant un règim jurídic específic i privilegiat d'accés a la informació.

Quart. Ara bé, en aquest règim, sens dubte, també concorre l'aplicació del règim general de dret d'accés a la informació. Així, quant al reclamant, se li reconeix el dret a acollir-se al que es preveu en l'article 24 de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, atés que l'art. 11 d'aquesta llei garanteix el dret a la informació pública de qualsevol ciutadà o ciutadana, a títol individual o en representació de qualsevol organització legalment constituïda, sense que calga motivar la sol·licitud ni invocar la llei. I al mateix temps, sens dubte, la informació sol·licitada constitueix “informació pública”, d'acord amb el que estableix l'article 13 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, segons el qual s'entén per informació pública els continguts o documents, qualsevol que en siga el format o suport, que estiguen en poder de l'Administració i que hagen sigut elaborats o adquirits en l'exercici de les seues funcions.

Vist des de la legislació general de transparència, el dret general d'accés a la informació pública previst en la Llei de transparència per a qualsevol ciutadà es veu en aquest cas reforçat pel caràcter de representant sindical del sol·licitant de la informació, i en aquest sentit el sol·licitant va invocar en la seua sol·licitud “els drets que assisteixen la representació sindical d'un dels sindicats més representatius i amb presència en la Junta de Personal i en la MGN (Mesa General de Negociació) del Consorci de Bombers”, que es recullen en la Llei orgànica de llibertat sindical, l'article de la qual 10.3 reconeix als delegats sindicals el dret a tindre accés a la mateixa informació i documentació que l'empresa pose a la disposició del comitè d'empresa.

Doncs bé, aquest règim privilegiat i especial per la llibertat sindical no implica que no s'aplique a aquest cas supletòriament (DA 1r de la Llei 19/2013) la normativa general que regula el procediment d'accés a la informació prevista en la Llei estatal 19/2013 i en la Llei 2/2015 valenciana.

Com ja hem assenyalat en altres resolucions (cap. exp. 21/2016, de 3.4.2017) en el fonament jurídic 3r s'apel·la a la disposició addicional primera de la Llei 19/2013 per a articular el règim jurídic aplicable quan l'accés a la informació sol·licitada, emparat tant per drets fonamentals com pel règim legal de transparència. Així, es considera que la protecció constitucional i el desenvolupament legal del dret fonamental és una regulació especial que no exclou l'aplicació supletòria de la normativa de transparència.

En aquest sentit, cal tindre en compte la disposició addicional primera de la Llei 19/2013 sobre “regulacions especials del dret d'accés a la informació pública”, que en l'apartat 2n disposa que “Es

regiran per la seua normativa específica, i per aquesta llei amb caràcter supletori, aquelles matèries que tinguen previst un règim jurídic específic d'accés a la informació." En conseqüència, les especialitats en el règim d'accés a la informació pública que hagen de donar-se per la concurrència d'un dret fonamental (dret d'accés de protecció de dades, dret d'accés en raó del dret a participar en assumptes públics, llibertat d'expressió i informació, etc.) han de tindre's en compte com a règim especial, sense perjudici de l'aplicació supletòria i en la mesura del possible de la llei de transparència, no en va, el dret reclamat és el dret d'accés a la informació reconegut constitucional i legalment per aquesta llei i que aquesta autoritat garanteix."

Per tant, el dret general d'accés a la informació pública previst en la Llei de transparència per a qualsevol ciutadà es veu reforçat pel caràcter de representant sindical del sol·licitant de la informació, i, a més, el CTCV ha afirmat la seua competència en diverses resolucions respecte de les sol·licituds d'accés a la informació qualificades pel fet de donar-se en l'àmbit de l'exercici de l'acció sindical (cap. 31, exp. 100/2016, de 20.04.2017, FJ 3r).

Cinqué. Establert el context jurídic anterior per a aquest cas, escau també recordar la nostra Resolució 73/2020, de l'expedient 186/2019, de la qual, a més, coincideix el ponent ara. Hi coincideixen la mateixa part reclamant i el mateix subjecte obligat i, per al que ara interessa se sol·licitava "Que se'ns done accés digital o còpia del llibre o arxiu de decrets de la Presidència del Consorci, amb el seu contingut complet, des d'1 setembre de 2018 i fins al dia de la data."

I en el fonament jurídic 6é de la nostra resolució afirmem "**Sisé.** Qüestió diferent resulta respecte de la sol·licitud núm. 10 referida en els antecedents, concretament la relativa a l'"accés digital o còpia del llibre o arxiu de decrets de la Presidència del Consorci". Es tracta d'una sol·licitud d'informació que pot ser molt àmplia i variada i per això, pot ser que l'accés a aquesta informació comporte l'accés a informació que pot estar especialment protegida per alguns motius de l'article 14 de la Llei 19/2013 i, especialment, la protecció de dades de l'article 15 d'aquesta llei. A més, atesa la varietat i l'heterogeneïtat de la informació dels decrets de la Presidència del Consorci, és molt possible que aquesta híbrida informació siga relativa a àmbits que tinguen poc, o no tinguen res, a veure amb els propis de l'acció sindical, que és l'especialment protegida pel qualificat dret d'accés a la informació sindical."

Així les coses, davant una sol·licitud tan àmplia dels representants sindicals, caldria delimitar-la. A partir d'ací, potser és possible conèixer si poden estar vinculats a l'acció sindical. Respecte d'aquests acords que sí que estan vinculats de natural a l'àmbit d'acció sindical, es podrà sol·licitar de manera concreta l'accés a la informació, i en aquests casos en general haurà de facilitar-se la informació incloent-hi, si escau, dades personals. En el cas d'acords no vinculats a l'àmbit que és propi de l'acció sindical, també pot exercir-se de manera concreta el dret d'accés respecte d'aquests. Així ho indiquem en la nostra resolució prèvia, que remet al "context d'un nou exercici del dret d'accés a la informació, diferent a l'ací jutjat, ja que ara escau desestimar la sol·licitud d'accés del punt 10 dels referits en els antecedents." És per això que es va desestimar aquesta petició d'informació."

Doncs bé, pot entendre's que ens trobem davant la fase següent de petició d'informació. Segons s'ha detallat en els antecedents, el Consorci va posar a la disposició del reclamant una descripció dels més de dos mil decrets amb indicació de la necessitat de concretar la sol·licitud, i mostra la disposició de col·laborar per a la concreció de la sol·licitud. Es tracta d'una actuació adequada. Ara bé, com assenyala el Consorci, "A pesar que el sol·licitant ha passat d'una petició global d'accés al "llibre de decrets" a una enumeració d'onze temàtiques diferents, el conjunt continua patint de falta de concreció i continua sent una sol·licitud genèrica, com resulta fàcilment perceptible de la sola lectura, per no dir que a vegades es recorre a l'ús de l'etcètera o als punts suspensius, la interpretació dels quals difícilment pot ser unívoca i desplaça al Consorci la necessitat d'interpretar i realitzar la cerca quan l'obligació de concretar la informació recau sobre qui la pretén." Es recorda, així mateix, que se sol·licita informació en un conjunt de 2.327 decrets, i, a més, el Consorci no disposa d'un sistema de cerca de les seues resolucions per matèries, per la qual cosa per a atendre la petició caldria examinar totes i cadascuna de les resolucions i buscar una possible relació amb les nombroses i heterogènies temàtiques enumerades

pel sol·licitant, per a posteriorment avaluar-ne la connexió amb l'àmbit de l'acció sindical i/o, si escau, la concurrència d'alguns dels supòsits dels articles 14 i 15 de la LTE i l'escaiença de l'anonimització.

Cal recordar, a més, la nostra Resolució 162/2019, que recorda al sol·licitant que “en les sol·licituds que impliquen una elevada càrrega administrativa és exigible al ciutadà un intens rigor i diligència en la delimitació sol·licitada”. Això sense perjudici que s'assigna a l'Administració un “paper actiu per a delimitar i facilitar en la mesura que siga possible la informació sol·licitada” de tal forma que abans d'acordar sense més la inadmissió de la sol·licitud, cal esgotar les vies de col·laboració per a donar ocasió a l'interessat que delimita la seua petició en termes raonables, harmonitzant d'aquesta manera el seu dret d'accés a la informació pública amb el normal desenvolupament de l'activitat pròpia de l'òrgan interpel·lat”. Doncs bé, cap de nou assenyalar que és a partir de la informació de la qual ja disposa el reclamant de la llista de decrets, que pot formular sol·licituds més concretes d'informació que puguen no considerar-se abusives respecte de l'interés públic i sindical de cada supòsit. De fet, tractant-se d'un representant sindical, és possible en molts supòsits fer consultes o sol·licituds específiques relatives a persones o grups de persones concrets o actuacions, fets o qüestions concretes. No obstant això, una sol·licitud com aquesta ha de considerar-se abusiva tant per la seua indefinició com per la càrrega desproporcionada de treball que implicaria.

Això, no obstant això, cal insistir en la col·laboració amb el Consorci per a poder delimitar i afinar la sol·licitud d'informació en cada cas concret. És per això que escau desestimar aquesta sol·licitud, ja que, tal com va apreciar el Consorci, concorre la causa d'inadmissió i el caràcter abusiu regulat en l'article 18.1 e) de la Llei 19/2013.

Sisé. Resta finalment descartar les al·legacions referides a l'incompliment de terminis i, especialment, al silenci positiu. Al respecte, en la línia del que s'afirma en altres resolucions d'aquest Consell, cal assenyalar que, lluny de les conseqüències que de la mera lectura de l'article 17.3 de la Llei 39/2015, caldria deduir, atés que el “silenci administratiu positiu” que consagra el referit precepte de la nostra norma autonòmica de transparència, en oberta discrepància amb el principi de silenci administratiu negatiu consagrat per la norma estatal de transparència en l'article 20.4, ha de ser tingut per inconstitucional a l'empara de l'STC 104/2018, de 4 d'octubre, per la qual s'estima la qüestió d'inconstitucionalitat presentada per la Secció Primera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Aragó contra l'article 31.2 de la Llei 8/2015, de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó, atés que aquesta ha establert la nul·litat de l'article 31.2 de la citada llei, que regulava els efectes de la inactivitat de l'Administració i establia el silenci administratiu positiu, pel fet d'estimar inconstitucional la seua contradicció “efectiva i insalvable” amb el que estableix l'article 20.4 de la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, d'accés a la informació pública i bon govern, que prescriu precisament el contrari, disposició aquesta última que l'alt tribunal entén “dictada legítimament a l'empara dels principis o normes que s'insereixen en la competència exclusiva de l'Estat relativa a l'establiment del procediment administratiu comú (article 149.1.18a de la Constitució). Consideracions que és forçós fer extensives a la legislació valenciana de transparència, en la mesura en què tant la hipòtesi de fet com la conseqüència jurídica a què al·ludeix l'article 17.3 de la Llei 39/2015, són idèntiques a les de la norma aragonesa declarada contrària a la Constitució.

RESOLUCIÓ

En atenció als antecedents i fonaments jurídics descrits, la Comissió Executiva del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, acorda:

Desestimar la reclamació presentada per Secció Sindical de CCOO sol·licitant informació al Consorci de Bombers de València.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la



Comunitat Valenciana en el termini de dos mesos comptadors des de l'endemà de la notificació, de conformitat amb el que estableix els articles 10 i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

**EL PRESIDENT DEL CONSELL DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS
A LA INFORMACIÓ PÚBLICA I BON GOVERN**

Ricardo García Macho