

Expediente núm. 154/2021

Resolución núm. 12/2022

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

COMISIÓN EJECUTIVA:

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

Dña. Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso

D. Carlos Flores Juberías (ponente)

Dña. Sofía García Solís

En Valencia, a 28 de enero de 2022

En respuesta a la reclamación presentada por [REDACTED] al amparo del artículo 24 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana mediante escrito presentado ante este Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana en fecha 20 de mayo de 2021 y con número de registro GVRTE/2021/1299370, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES

Primero. - En la fecha arriba mencionada la Sra. [REDACTED] se dirigió a este Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana en nombre de la Sección Sindical de la Federación de Sanidad y Sectores Sociosanitarios de Comisiones Obreras del País Valenciano, y en su condición de Delegada de la Junta de Personal del Hospital General de Valencia, al objeto de hacerle patente su disconformidad con la respuesta recibida de la Dirección General de Recursos Humanos de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud pública de la Generalitat Valenciana a una previa petición suya de acceso a la información pública.

Segundo. - En efecto, y según se desprende de la documentación aportada por la parte reclamante y obrante en el expediente abierto al efecto por la Oficina de Apoyo de este Consejo, en fecha 26 de enero de 2021 la Sra. [REDACTED], alegando expresamente la condición arriba citada, se dirigió a la Dirección de Gestión del Centro de Transfusión de la Comunitat Valenciana solicitando

“Relación actualizada de la totalidad de puestos de trabajo que integran el Centro de Transfusión de Valencia, indicando nombre completo y DNI del trabajador/a que la ocupa, categoría profesional, relación jurídica y situación administrativa [así como] relación de las vacantes sin ocupar en la actualidad indicando las categorías de las mismas”

En fecha 10 de febrero, la referida solicitud fue respondida por el Jefe de Personal del citado centro en el sentido de que los datos solicitados les serían debidamente remitidos con la excepción del relativo al DNI de los profesionales mencionados en el listado, toda vez que

“De conformidad con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, no se va a incluir la identificación del DNI, pues la finalidad de los listados es que el sindicato pueda acceder a la identificación nominal de los puestos y su situación administrativa para conocer la composición de la plantilla, siendo que la información del DNI es un dato que no atiende a la finalidad legítima de la petición y en este supuesto facilitarlo vulneraría la privacidad de sus titulares”

Disconforme con este último extremo, en fecha 16 de marzo la Sra. [REDACTED] procedió a reiterar su petición merced a un nuevo escrito, aduciendo que

“CCOO justifica la necesidad de este dato en las relaciones de personal para revisar las contrataciones, así como para revisar los listados de cese del personal interino afectado tanto por los movimientos derivados de toma de posesión de oposiciones como de traslados.

CCOO no está solicitando datos especialmente protegidos, datos como el DNI si se pueden solicitar estando obligado el sindicato a guardar la confidencialidad”.

Tercero. - Tras la recepción de una segunda negativa por parte de la dirección del Centro de Transfusión de Valencia, por la reclamante se procedió a elevar su solicitud a la Dirección General de Recursos Humanos de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, merced a un escrito de fecha 25 de marzo en el que sustancialmente se reiteraban los argumentos ya expuestos y se reiteraba la solicitud de una

“Relación de personal que sí incluya en DNI de los trabajadores del Centro de Transfusión de Valencia” Escrito al que la administración requerida respondió sosteniendo que

“La Disposición Adicional Séptima de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, bajo la rúbrica de identificación de los interesados en las notificaciones por medio de anuncios y publicaciones de actos administrativos prevé que “cuando sea necesaria la publicación de un acto administrativo que contuviese datos personales del afectado, se identificará al mismo mediante su nombre y apellidos, añadiendo cuatro cifras numéricas aleatorias del documento nacional de identidad, número de identidad del extranjero, pasaporte o documento equivalente”. Como quiera que puede asimilarse el carácter de lo solicitado a las publicaciones de actos administrativos, dichas relaciones tan solo contendrán los números del dni que se encuentren en las posiciones cuarta, quinta, sexta y séptima [...] sustituyendo por asteriscos el resto de números y letras”.

Cuarto. - Al objeto de brindar una respuesta adecuada a la solicitud del reclamante, con carácter previo a la deliberación de la presente resolución por parte de este Consejo se procedió a conceder trámite de audiencia a la administración afectada, instándole mediante escrito de fecha de 21 de mayo de 2021 para que, en un plazo de quince días, formulara las alegaciones que considerase oportunas respecto de las cuestiones referidas, así como facilitase a este Consejo cualquier información relativa al asunto que pudiera resultar relevante.

En respuesta al mismo, en fecha 2 de junio de 2021 la Dirección General de Recursos Humanos de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública remitió a este Consejo escrito de alegaciones, en el que se le ponía de manifiesto que:

“El DNI es un dato personal que sólo podrá comunicarse si una norma legal expresamente lo autoriza. El fundamento señalado por el solicitante es el artículo 10.3 de la ley 11/85 de Libertad Sindical, que asimila a los delegados sindicales con el comité de empresa, equiparando a unos y otros en lo que se refiere a la información de los trabajadores que se les debe proporcionar.

El artículo 8.4 del Estatuto de los Trabajadores detalla la información que debe facilitarse a los representantes de los trabajadores: “El empresario entregará a la representación legal de los trabajadores una copia básica de todos los contratos que deban celebrarse por escrito, a excepción de los contratos de relación laboral especial de alta dirección sobre los que se establece el deber de notificación a la representación legal de los trabajadores.

Con el fin de comprobar la adecuación del contenido del contrato a la legalidad vigente, esta copia básica contendrá todos los datos del contrato a excepción del número del documento nacional de identidad o del número de identidad de extranjero, el domicilio, el estado civil, y cualquier otro que, de acuerdo con la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, pudiera afectar a la intimidad personal. El tratamiento de la información facilitada estará sometido a los principios y garantías previstos en la normativa aplicable en materia de protección de datos.”

Concluyendo que era en base a ese artículo que se fundamentaba su decisión de que, entre la documentación facilitada al reclamante, no se incluyera el DNI de los trabajadores referidos, decisión

en la que nuevamente se ratificaba.

Por último, y previa la instrucción del caso, este Consejo procedió a debatir la cuestión planteada en su reunión del día de la fecha, acordando en la misma 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, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno es el órgano competente para resolver las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información pública, con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Segundo. - Asimismo, es indiscutible que el destinatario de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente recurso –la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública– se halla sujeto a las exigencias de la citada Ley en virtud de lo dispuesto en su art. 2.1.a) “La Administración de la Generalitat”.

Tercero. - En tercer lugar, y dado que el art. 11 de la Ley 2/2015 establece asimismo que “Cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, tiene derecho de acceso a la información pública, mediante solicitud previa y sin más limitaciones que las contempladas en la ley. Para el ejercicio de este derecho no será necesario motivar la solicitud ni invocar la ley.”

Cabe concluir que la reclamante se halla igualmente legitimada para instar la acción garantista de este Consejo, a los efectos de contrarrestar la eventual inacción de la administración pública reclamada. Y ello más todavía en su condición de delegada de la Junta de Personal del Hospital General de Valencia y, por tanto, titular de un derecho adicional al de acceso a la información pública que es el de desarrollo de la libertad sindical.

Cuarto. - Por último, siendo obvio que el número de DNI de los empleados del Centro de Transfusión de la Comunitat Valenciana debe forzosamente ser un dato que se halle en el haber de la administración sanitaria de la Comunidad Valenciana, es ineludible sostener que la información objeto de la presente resolución debe forzosamente constituir información pública en los términos establecidos por 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 tal 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.

Quinto. - Dicho esto, procede empezar constatando la volubilidad de la línea argumental seguida por la administración reclamada. Aun careciendo de evidencia tangible que demuestre –como afirma el reclamante– que el dato objeto de disputa en el presente caso había venido siendo incluido sin mayor problema en anteriores relaciones de puestos de trabajo solicitadas y obtenidas por el sindicato Comisiones Obreras, llama la atención que la primera negativa a proporcionarle ese dato en el caso que ahora nos ocupa aludiera a su incompatibilidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Séptima de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales; mientras que la segunda lo hiciera en base a su incompatibilidad con el artículo 8.4 del Estatuto de los Trabajadores y aun con la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Cosa que obliga a este Consejo a entrar en el fondo de la cuestión, empezando por dilucidar la naturaleza jurídica del dato cuya entrega, o no entrega, es objeto de debate, y a calibrar la relevancia de la condición de quien lo solicita.

Aunque sorprende aún más la improcedencia de estas objeciones. En concreto, la apelación a la Disposición Adicional Séptima de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos

Personales y Garantía de los Derechos Digitales, que se refiere a la identificación de los interesados en las notificaciones por medio de anuncios y publicaciones de actos administrativos, resulta – pese al empeño puesto en ello por la administración, que sostiene “que puede asimilarse el carácter de lo solicitado a las publicaciones de actos administrativos” –, completamente inaplicable al caso que nos ocupa, toda vez que aquí no se trata de dar publicidad generalizada a dato alguno, sino de proporcionárselo de manera exclusiva a quien lo solicita. Que, además, y como más adelante se verá, cuenta con un derecho cualificado para acceder al mismo. Y lo mismo cabría decir de la apelación al artículo 8.4 del Estatuto de los Trabajadores, toda vez que nadie ha solicitado copia alguna de los contratos de trabajo de los trabajadores del centro afectado, sino apenas una “relación actualizada de la totalidad de puestos de trabajo”; cosa enteramente distinta.

Sexto. - No cabe duda de que el número del documento nacional de identidad (DNI) de un trabajador constituye un dato de carácter personal. Así lo establecía el ya derogado artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal (LOPD) cuando definía qué fuera un “dato personal” diciendo que lo sería “cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”, y así lo clarifica el vigente artículo 5.1.f) del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, cuando afirma que dato personal es “cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas, identificadas o identificables”.

Ahora bien: no todos los datos personales meritan la misma protección de la ley. El artículo 15.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, reserva el mayor nivel de protección a los que denomina “datos especialmente protegidos”, que son los que se hallan mencionados en el apartado 1 del artículo 9 de la nueva LOPD, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y que solo podrán ser facilitados, según contempla el artículo 15.1 de la Ley 19/2013 estatal, de transparencia, “en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso”, o “en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley”. Artículo que en su apartado 2 brinda un nivel de protección algo inferior a los que llama “datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”, estableciendo que “Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso” a los mismos.

Solo que el número del documento nacional de identidad de un trabajador no cae en ninguna de esas dos categorías: no es un “dato especialmente protegido” porque no revela información alguna sobre la ideología, afiliación sindical, religión o creencias del interesado, ni permite deducir cuál sea su raza, su estado de salud o sus opciones sexuales; y no es un “dato meramente identificativo relacionado con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano” porque no revela ninguno de los datos que el artículo 2.2 del Reglamento de desarrollo de la anterior LOPD 15/1999, que continúa vigente, contempla en esta categoría: funciones o puestos desempeñados, dirección postal o electrónica, teléfono o número de fax profesional.

Séptimo. - De modo que lo procedente en relación con el dato de que se trata en la presente no es sino la aplicación de la cláusula genérica de ponderación que prescribe en su apartado tercero el ya citado artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. En el que se establece que:

“Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.”

Aconsejando la norma que para la realización de la citada ponderación se tomen “particularmente en consideración” criterios como los de (b) “La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho”, (c) “El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los

documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos” o (d) “La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad”.

Esta ponderación fue llevada ya a cabo por el Consejo (estatal) de Transparencia y Buen Gobierno e incorporada a su Criterio Interpretativo núm. 004/2015, de 23 de julio, en el que se sostiene la innecesariedad de aportar el número de documento nacional de identidad –y a la firma manuscrita– de los adjudicatarios de contratos o de los firmantes de convenios con las administraciones públicas a los efectos de satisfacer las exigencias de la Ley de Transparencia en materia de publicidad activa. Pero dicha ponderación no tiene porqué ser determinante para la resolución del presente caso: primero, porque un criterio interpretativo no es un precedente judicial que vincule a los órganos inferiores, o predetermine ulteriores resoluciones de un mismo órgano, sino –como su propio nombre indica– un simple, aunque útil, criterio hermenéutico en el que sustentar decisiones sin necesidad de reiterar razonamientos jurídicos; segundo, porque la llevó a cabo un órgano distinto del que en esta ocasión tiene la competencia para resolver, no hallándose éste vinculado por los criterios de aquel, por muy respetables y razonables que –como en este caso– sean; y tercero, porque el supuesto de hecho del que se parte sustancialmente distinto en este caso y en el que motivó aquel criterio interpretativo, lo que inhabilita éste como referente. En efecto, en aquella ocasión se trataba de determinar si el número del documento nacional de identidad de quienes hubieren suscrito contratos o convenios con la administración, documentos éstos sujetos a la obligación de publicidad activa por mor del artículo 8.1 a y b de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, debían o no ser publicitados junto con los susodichos contratos o convenios. Hipótesis que nada tiene que ver con la presente, en la que no se plantea dar a conocer ante cualquier ciudadano los números del documento nacional de identidad de unos trabajadores, sino únicamente proporcionárselos al representante de un sindicato que ostenta la condición de más representativo, y que además aúna a ésta la condición de delegada de la Junta de Personal del centro hospitalario en el que prestan sus servicios los trabajadores afectados.

Octavo. - Así las cosas, lo procedente es llevar a cabo de una vez la ponderación que prescribe en su apartado tercero el ya citado artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre; y hacerlo teniendo en cuenta –como éste prescribe– el “interés público en la divulgación de la información”, “los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal”, y “la justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho”. Y dando por sentado que en el caso que nos ocupa no hay afectación alguna a la intimidad, ni mucho menos a la seguridad de los trabajadores, y que tampoco hay de por medio datos que afecten a menores de edad, pudiendo por tanto obviarse cualquier referencia a estos aspectos.

A este respecto, interesa sobremanera recordar la condición de delegada de la Junta de Personal del centro hospitalario en el que prestan sus servicios los trabajadores afectados, y de representante de un sindicato que ostenta la condición de “más representativo” al amparo de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, de la solicitante de esta información pública. De ello, y del propósito por ella alegado junto a su solicitud –recuérdese: “revisar las contrataciones así como para revisar los listados de cese del personal interino afectado tanto por los movimientos derivados de toma de posesión de oposiciones como de traslados”– se colige que la misma se halla amparada en el ejercicio de la libertad sindical, que según los artículos 2 y 10.3 de la ley arriba mencionada, comprende individualmente “el derecho a la actividad sindical”, colectivamente “el ejercicio de la actividad sindical en la empresa o fuera de ella” y, en el caso de los delegados sindicales, en el supuesto de que no formen parte del comité de empresa, “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, así como los siguientes derechos a salvo de lo que se pudiera establecer por convenio colectivo:

“1.º Tener acceso a la misma información y documentación que la empresa ponga a disposición del comité de empresa, estando obligados los delegados sindicales a guardar sigilo profesional en aquellas materias en las que legalmente proceda.”

Así las cosas, la anunciada ponderación entre la legítima expectativa de la reclamante y del sindicato al que representa a poder ejercer su derecho a la libertad sindical, por un lado, y la levísima afectación al

derecho a la protección de un dato personal que no se cuenta entre los especialmente protegidos, por otro, debe inclinarse hacia la mayor protección del primero.

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

Primero. - Estimar la reclamación presentada ante este Consejo en fecha 20 de mayo de 2021 por [REDACTED], en nombre de la Sección Sindical de la Federación de Sanidad y Sectores Sociosanitarios de Comisiones Obreras del País Valenciano, y en su condición de delegada de la Junta de Personal del Hospital General de Valencia, e instar a la Dirección General de Recursos Humanos de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública a que, en el plazo máximo de un mes, remita de manera fehaciente a la reclamante aquella porción de la información referida en el antecedente de hecho segundo de esta resolución que no hubiera procedido a remitirle previamente.

Segundo. - Invitar a la reclamante a que comunique a este Consejo cualquier incidencia que surja respecto de la ejecución de esta resolución y que pueda perjudicar sus derechos e intereses.

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