

Expediente N° 317/2021

Resolución N.º 99/2022

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

COMISIÓN EJECUTIVA

Presidente:

D. Ricardo García Macho

Vocales:

Doña Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso

D. Carlos Flores Juberías

Doña Sofía García Solís

En Valencia, a 28 de abril de 2022

Reclamante: Federación Local de Valencia de CGT-PV.

Sujeto contra el que se formula la reclamación: Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública.

VISTA la reclamación número **317/2021**, interpuesta por la Federación Local de Valencia del sindicato CGT-PV, formulada contra la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública, y siendo ponente la vocal del Consejo doña Emilia Bolinches Ribera, se adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES

Primero. - Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la Federación Local de Valencia del sindicato CGT-PV presentó por vía telemática el 20 de agosto de 2021, con número de registro GVRTE/2021/2090416, codificada como GVAGIP/2021/439, una solicitud de acceso a información pública a la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública, en la que pedía la siguiente documentación: *copia de las resoluciones administrativas dictadas en procedimientos disciplinarios instruidos por esa Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública, con la correspondiente disociación de los datos personales de las mismas, correspondientes al periodo comprendido entre el 1 de enero de 2019 hasta el día en el que se remita la información solicitada*”.

En respuesta a dicha petición, la Conselleria dictó en fecha 21 de octubre de 2021 una resolución desestimatoria, por considerar que resultaban de aplicación los límites de acceso a la información pública previstos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y concretamente, la protección de datos de carácter personal del art. 15: el acceso a la información solicitada no podía ser autorizado por no contar con el consentimiento expreso de los afectados.

Segundo. - En fecha 29 de octubre de 2021, con número de registro GVRTE/2021/2687053, la Federación Local de Valencia de CGT-PV presentó ante el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno una reclamación contra la resolución denegatoria al acceso dictada por la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública, exponiendo en su escrito lo siguiente:

[...] 3.- Después de toda una serie de maniobras dilatorias el 25 de octubre la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública finalmente nos ha denegado el acceso a toda la información solicitada alegando la protección de datos personales no pedidos por nosotros.

4.- Con esta falta de información a la Junta de Personal la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública impide a todos los sindicatos fiscalizar el funcionamiento de la administración en la aplicación del procedimiento sancionador en infracciones muy graves, con lo cual vacían de sentido esta función de la Junta de Personal.

Tercero. - En fecha 9 de noviembre de 2021, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno remitió a la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública escrito por el que se le otorgaba trámite de audiencia por un plazo de quince días, para que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas, así como aportar cualquier información sobre la reclamación que considerara relevante, escrito recibido en la Conselleria el mismo día 9, tal y como consta en el correspondiente acuse de recibo telemático.

En respuesta a dicho oficio, se recibieron el 19 de noviembre de 2021 las alegaciones formuladas por parte de la Conselleria, que se transcriben a continuación:

Contestando a las alegaciones presentadas, hay que dejar constancia que no es cierto que hayan existido una serie de maniobras dilatorias en la tramitación de la solicitud de información pública presentada, los trámites han sido los siguientes:

Primero. En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública, con número de registro GVRTE/2021/2090416, efectuada al amparo del artículo 15 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana y el capítulo II del título II del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno, sobre: "Solicita copia de las resoluciones administrativas dictadas en procedimientos disciplinarios instruidos por esa Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública, con la correspondiente disociación de los datos personales de las mismas, correspondientes al periodo comprendido entre el 1 de enero de 2019 hasta el día en el que se remita la información solicitada"

Con la siguiente motivación; "Otros"

"Solicitud de información sobre los procedimientos disciplinarios instruidos por la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública"

Segundo. El día 26 de agosto de 2021, fecha en que la solicitud tuvo entrada en el registro electrónico de la Generalitat, comenzó a contar el plazo máximo de un mes para resolver y notificar por el órgano competente de CONSELLERIA DE JUSTICIA, INTERIOR Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17.1 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, y el artículo 55.1 del Decreto 105/2017, de 28 de julio.

Tercero. El día 3 de septiembre de 2021, se comunicó a la persona/entidad solicitante la recepción de su solicitud con fecha 26 de agosto de 2021.

Cuarto. El día 23 de septiembre de 2021, se comunicó a la persona/entidad solicitante la ampliación del plazo para resolver en un mes para la preparación de la información solicitada.

Quinto. El día 30 de septiembre de 2021, se comunicó a la persona/entidad solicitante el traslado de la solicitud de acceso de la información pública referida a las terceras personas interesadas en el procedimiento para que manifiesten prestar su consentimiento expreso y por escrito, así como notificar que el plazo para dictar y notificar la resolución quedará suspendido hasta que transcurra el plazo establecido para prestar consentimiento o hasta la recepción del escrito manifestando prestar consentimiento.

Sexto. El día 30 de septiembre de 2021, se comunicó a las terceras personas interesadas en el procedimiento la solicitud de información pública para que manifiesten prestar su consentimiento expreso y por escrito, así como notificar que el plazo para dictar y notificar la resolución quedará suspendido hasta que transcurra el plazo establecido para prestar consentimiento o hasta la recepción del escrito manifestando prestar consentimiento.

Séptimo. Las terceras personas interesadas en el procedimiento de solicitud de información pública manifestaron no prestar su consentimiento a que se entregara la información pública solicitada, por lo que en fecha 21 de noviembre de 2021 se resolvió "Desestimar su solicitud y denegar el acceso a la

información pública solicitada, por resultar de aplicación los límites de acceso a la información pública, y no constar el consentimiento expreso de las personas interesadas”.

Los artículos 12, 13 y 16.1 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, así como los artículos 44 a 49 del Decreto 105/2017, de 28 de julio, establecen los límites de acceso a la información pública, el régimen aplicable en el caso de que la información solicitada contenga datos de carácter personal y el régimen sobre las causas de inadmisión.

Los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública junto con el artículo 53 del Decreto 105/2017, de 28 de julio, enumeran los límites de acceso a la información pública.

La información solicitada incluye datos personales especialmente protegidos relativos a la comisión de infracciones administrativas, de ahí que operen los límites establecidos en el artículo 15 de la Ley 19/2013. El acceso a esta información exigiría, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo citado, la previa disociación de los datos de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

Esta identificación puede producirse de forma directa o indirecta, tal y como reconoce el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, RGPD), que establece que "se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona."

En otras palabras, la mera disociación de datos no basta para levantar el régimen de protección de datos de carácter personal establecido en el artículo 15 de la Ley 19/2013, sino que además tiene que producir el resultado de impedir la identificación de las personas, incluyendo aquella que se produzca de forma indirecta a pesar de eliminar o disociar el nombre de las personas afectadas

En este supuesto concreto, el escaso volumen de expedientes disciplinarios ligado a la notoriedad pública que los caracteriza, permite que las personas afectadas puedan ser identificadas fácilmente a partir de elementos que integran el relato fáctico o de las circunstancias del expediente.

Constatado que la disociación de datos se demuestra insuficiente para impedir la identificación de las personas afectadas, otorgar acceso a la información solicitada supondría una grave intromisión en los derechos de las personas que afectaría particularmente a su derecho fundamental al honor e intimidad personal reconocido en el artículo 18.4 de la Constitución española.

Ante esta imposibilidad, será aplicable el precepto contenido en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, en virtud del cual solo se podrá autorizar el acceso en caso de contar con el consentimiento expreso de la persona afectada.

Visto que el acceso a la información pública sobre la materia solicitada está limitado por los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en particular la protección de datos de carácter personal (art. 15), es por todo ello que esta Conselleria se ratifica en la resolución de la Subsecretaria de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública de fecha 21 de octubre de 2021 donde se resolvía desestimar la solicitud y denegar la solicitud de acceso a la información pública dado que el acceso a la información pública no puede ser autorizado por no contar con el consentimiento expreso de los afectados, según dispone el Artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Efectuada la deliberación del asunto en la sesión del día de la fecha de esta Comisión Ejecutiva, 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 –la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública – se halla sujeta a las exigencias de la citada Ley, en virtud de lo dispuesto en su art. 2.1. a), que se refiere de forma expresa a “la Administración de la Generalitat”.

Tercero.- En cuanto al reclamante, se reconoce el derecho de la Federación Local de Valencia del sindicato CGT-PV 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.

En el caso presente, además, la solicitud de información fue presentada por un sindicato. Así pues, 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.

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. - Por último, 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.

Quinto. – Motiva el sindicato reclamante su solicitud en el objeto de tener un conocimiento real del ejercicio de la potestad disciplinaria por parte de la Administración del Consell, y es por ello por lo que considera necesario conocer las resoluciones administrativas que hayan impuesto sanciones disciplinarias al personal al servicio del Consell.

Entiende que a dicho acceso no le serían de aplicación los límites previstos en los artículos 14 y 15 de la ley 19/2013 ni el artículo 18 al tratarse de casos en los que ya se ha dictado resolución expresa

imponiendo una sanción concreta, por lo que el suministro de la copia de esas resoluciones no supone ningún perjuicio para “la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios” del artículo 14.1.e). Y tampoco se vería afectado por el derecho a la protección de datos personales puesto que, según indica, se solicita la copia de las resoluciones administrativas dictadas en los procedimientos disciplinarios instruidos y finalizados, con la correspondiente disociación o eliminación de datos personales que puedan identificar a las personas a quienes afecta la resolución administrativa. Y todo ello durante el período comprendido entre el 1/1/2019 has el momento de la remisión de la información.

Por su parte, la Conselleria fundamenta la denegación del acceso en la aplicación al caso de lo previsto en el artículo 15 de la Ley 19/2013, en virtud del cual solo se podrá autorizar el acceso en caso de contar con el consentimiento expreso de la persona afectada, y dado que, consultadas las terceras personas interesadas en el procedimiento de solicitud de información pública, manifestaron no prestar su consentimiento, es por lo que procede a desestimar la solicitud mediante resolución de fecha 21 de octubre de 2021. Añade, además, que el hecho de que el reclamante solicite la información con la correspondiente disociación de los datos personales de las personas sancionadas no impediría su identificación, ya que el escaso volumen de expedientes disciplinarios ligado a la notoriedad pública que los caracteriza, permite que las personas afectadas puedan ser identificadas fácilmente a partir de elementos que integran el relato fáctico o de las circunstancias del expediente.

Sexto. – Llegados a este punto, el 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, en concreto en el apartado segundo del artículo 40, reconoce expresamente a las Juntas de Personal y Delegados de Personal, la legitimación para iniciar, como interesados, los correspondientes procedimientos administrativos y ejercitar las acciones en vía administrativa o judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones; ahora bien, en cuanto a la información relativa a los expedientes disciplinarios, tal y como se establece en el apartado 1 del mencionado artículo, *1. Las Juntas de Personal y los delegados de Personal, en su caso, tendrán las siguientes funciones, en sus respectivos ámbitos:*

c) Ser informados de todas las sanciones impuestas por faltas muy graves.

De lo cual se desprende que el comité de empresa y/o los delegados de personal tienen derecho a ser informados de todas aquellas sanciones que se hayan impuesto por faltas muy graves, lo que permite cumplir con la obligación de informar a los mismos en materia de sanciones disciplinarias, pero dicho derecho a ser informado de todas las sanciones impuestas por faltas muy graves, en ningún caso implica un reconocimiento del derecho de acceso a la copia del expediente disciplinario.

Séptimo. – Así pues, una vez determinado que la información solicitada constituye información pública, en aplicación de la Ley 19/2013, habrá que valorar si el acceso a dicha información podría verse afectado por algún límite o causa de inadmisión.

En este punto, compartimos el criterio de la Conselleria, como ya lo ha manifestado este consejo en resoluciones anteriores (Exp. 218/2021-Res. 77/2022) en el sentido de que los expedientes en los que se materializan los procedimientos disciplinarios y/o sancionadores estarían afectados por el límite del artículo 15.1.2º párrafo de la Ley 19/2013, según el cual deben ser denegadas las solicitudes de información pública que contengan datos personales relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas, que no conlleven la amonestación pública al infractor. Por tanto, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado, si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley, o si comportase amonestación pública al infractor.

En este sentido se ha pronunciado también el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio interpretativo (CI/002/2015) emitido junto con la Agencia Española de Protección de Datos, sobre la aplicación de los límites al derecho de acceso, y en el que se establece la necesidad de valorar si los datos de carácter personal contenidos en la información solicitada tienen el carácter de datos especialmente protegidos, calificando así, entre otros, aquellos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas, en cuyo caso la información solo podrá ser facilitada o publicada, *“y siempre que las correspondientes infracciones penales y administrativas no conlleven la amonestación pública al infractor, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de ley”*.

Resulta, por tanto, claro, que la información solicitada contiene datos de carácter personal, si bien, y aunque el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) en su artículo 9 únicamente recoge

como categoría especial los datos personales relativos a condenas e infracciones penales, en aplicación de lo establecido a este respecto en el artículo 15 de la ley 19/2013, consideramos que la condición de representante legal de los trabajadores del reclamante no es suficiente para levantar la limitación al acceso a los mismos, siendo de aplicación el límite de la protección de datos, ya que la información se refiere a resoluciones administrativas dictadas en procedimientos disciplinarios instruidos por la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública en un determinado período de tiempo, y además los afectados han manifestado expresamente su negativa a dar el consentimiento para que se pueda acceder a tales datos, por lo que lo procedente será desestimar la presente reclamación.

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 formulada por la Federación Local de Valencia de CGT-PV el 29 de octubre de 2021, con número de registro GVRTE/2021/2687053, contra la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública, conforme a lo dispuesto en el FJ 7º.

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