

Expedient núm. 69/2023
Resolució núm. 189/2023

CONSELL VALENCIÀ DE TRANSPARÈNCIA

President: Sr. Ricardo García Macho

Vocals:

Sra. Emilia Bolinches Ribera

Sr. Lorenzo Cotino Hueso

Sra. Sofía García Solís

València, 6 d'octubre de 2023

Reclamant: Sr. [REDACTED]

Subjecte contra el qual es formula la reclamació: Diputació de València

VISTA la reclamació número **69/2023**, interposada pel Sr. [REDACTED], formulada contra la Diputació de València i com a ponent la vocal del Consell, la Sra. Sofía García Solís, s'adopta la següent,

RESOLUCIÓ

ANTECEDENTS

Primer. Segons es desprén de la documentació que consta en l'expedient, amb data 10 de març de 2023 Sr. [REDACTED], en qualitat de delegat sindical de la Secció Sindical de la Intersindical Valenciana de la Diputació de València i membre de la Junta de Personal, va presentar per via telemàtica una reclamació davant el Consell Valencià de Transparència, amb número de registre GVRTE/2023/1109266. En aquesta reclama contra la falta de resposta de la Diputació de València a una sol·licitud d'accés a informació pública de data 19 d'octubre de 2022, amb número de registre S/23059/2022/000009, en la qual sol·licitava “còpia de les nòmines dels treballadors de la Diputació del període d'1 de gener de 2019 fins al mes de setembre del 2022”.

Segon. A fi de brindar una resposta adequada a la sol·licitud del reclamant, amb caràcter previ a la deliberació de la present resolució, aquest consell va concedir tràmit d'audiència a la Diputació de València per via telemàtica, i la va instar, amb data de 24 de març de 2023, perquè formulara les al·legacions que considerara oportunes respecte de les qüestions esmentades, així com a facilitar a aquest consell qualsevol informació relativa a l'assumpte que poguera resultar rellevant, rebut el mateix dia 24 de març, segons el justificant de recepció que consta en l'expedient.

Amb data 19 d'abril de 2023 es rep en el Consell Valencià de Transparència, amb núm. de registre GVRTE/2023/1575907, un escrit d'al·legacions de la Diputació de València en el qual manifesta que:

“Primer. Que, efectivament, tal com assenyala el reclamant, la Diputació de València no contesta a la sol·licitud de dret d'accés realitzada pel reclamant amb data 19 d'octubre de 2022, amb número de registre S/23059/2022/000009, en la qual sol·licitava còpia de les nòmines dels treballadors dels treballadors de la Diputació de València en el període comprés entre l'1 de gener de 2019 fins al mes de setembre de 2022.

Segon. Que la sol·licitud la realitza en qualitat de delegat sindical de la secció sindical Intersindical STAS i com a membre electe de la Junta de Personal.

Tercer. Que, de conformitat amb el que s'estableix en l'article 39 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic que regula els òrgans de representació:

1. Els òrgans específics de representació dels funcionaris són els delegats de personal i les juntes de personal.
2. En les unitats electorals on el nombre de funcionaris siga igual o superior a 6 i inferior a 50, la seua representació correspondrà als delegats de personal. Fins a 30 funcionaris es triarà un delegat, i de 31 a 49 es triaran tres, que exerciran la seua representació conjunta i mancomunadament.
3. Les juntes de personal es constituïran en unitats electorals que disposen d'un cens mínim de 50 funcionaris.

D'acord amb aquest article, la Diputació de València, l'òrgan de representació és la junta de personal.

Quart. Que, de conformitat amb el que s'estableix en l'article 40.1.a de l'indicat cos legal, s'estableixen les funcions i la legitimació de les juntes de personal segons el que es transcriu a continuació:

Article 40. Funcions i legitimació dels òrgans de representació

1. Les juntes de personal i els delegats de personal, en el seu cas, tindran les següents funcions, en els seus respectius àmbits:
 - a) Rebre informació, sobre la política de personal, així com 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.

És per això que és la Junta de Personal la que està legitimada per a l'obtenció d'aquesta informació i no els delegats sindicals, encara que formen part de l'esmentada junta de personal.

Per tot el que s'ha exposat, s'entén que el sol·licitant no està legitimat per a l'accés a aquesta informació, atés que la legitimada és la Junta de Personal.”

Tercer. Efectuada la deliberació de l'assumpte en la sessió del dia de la data d'aquest consell, s'adopta la present resolució sota els següents,

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. D'acord amb el que es disposa en l'article 47.1 de la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de la Generalitat, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana (d'ara en avant Llei 1/2022 valenciana), “el Consell Valencià de Transparència és l'autoritat de garantia en matèria de transparència a la Comunitat Valenciana. Té com a finalitat garantir el dret d'accés a la informació pública i vetlar pel compliment de les obligacions de publicitat activa”, i és l'òrgan competent per a “resoldre les reclamacions contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, amb caràcter previ a la seua impugnació en la jurisdicció contenciosa administrativa”, segons recull, entre les seues funcions, l'article 48.1 d'aquest text legal.

Segon. L'article 38 de la Llei 1/2022 valenciana estableix que contra les resolucions de les sol·licituds d'accés a la informació podrà interposar-se reclamació potestativa (prèviament a la impugnació davant la jurisdicció contenciosa administrativa) davant el Consell Valencià de Transparència. Aquestes reclamacions es regiran pel que es preveu en aquesta llei, així com pel que es disposa en la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Tercer. Així mateix, l'Administració destinatària de la sol·licitud d'accés a la informació pública objecte del present recurs –la Diputació de València– es troba subjecta a les exigències d'aquesta llei, en virtut del que es disposa en l'article 3.1.d, que es refereix de manera expressa a “les entitats integrants de l'Administració local de la Comunitat Valenciana”.

Quart. Quant al reclamant, es reconeix el dret del Sr. [REDACTED] com a delegat sindical de la Secció Sindical de la Intersindical Valenciana de la Diputació de València i membre de la Junta de Personal, a acollir-se al que es preveu en l'article 38 de la Llei 1/2022 valenciana, atés que l'article 27

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 siga necessari motivar la sol·licitud ni invocar la llei”.

Cal assenyalar que el CVT, respecte d'aquelles sol·licituds d'accés a la informació pública presentades per representants sindicals, ha estat afirmant la seua competència per a la resolució de les reclamacions que es presenten en l'àmbit de l'exercici de l'acció sindical i entenent a més que “el dret general d'accés a la informació pública que la Llei de transparència preveu per a qualsevol ciutadà o ciutadana, està reforçada en aquest cas pel caràcter de representant sindical de qui sol·licita la informació. Ara bé, aquest reforç no implica que no s'aplique a aquest cas 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”. Aquest criteri es manté en repetides resolucions: Res. 31/2017 (exp. 100/2016) i Res. 29/2019 (exp. 132/2018).

En relació amb la legitimació del representant sindical que sol·licita la informació, al·lega la Diputació en el seu escrit d'al·legacions que, sobre la base del que s'estableixen els articles 39 i 40.1.a del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic, és la Junta de Personal la que està legitimada per a l'obtenció d'aquesta informació i no els delegats sindicals, encara que formen part de la junta de personal, per tant, es denega la informació sol·licitada perquè entenen que el reclamant no està legitimat per a l'accés a aquesta informació, la legitimada és la Junta de Personal.

No obstant això, recordem que l'article 10.3 de la Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de llibertat sindical, regula el dret d'accés a la informació respecte de delegats sindicals i comitè d'empresa: “Els delegats sindicals, en el cas que no formen part del comitè d'empresa, tindran les mateixes garanties que les establides legalment per als membres dels comitès d'empresa o dels òrgans de representació que s'establisquen en les administracions públiques, així com els següents drets salvant el que es poguera establir per conveni col·lectiu:

1r Tindre accés a la mateixa informació i documentació que l'empresa pose a la disposició del comitè d'empresa, i els delegats sindicals estan obligats a guardar sigil professional en aquelles matèries en les quals legalment siga procedent...”.

I en l'àmbit de la funció pública s'han de tindre també en compte els articles 39 i següents de Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic (Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre), referits a les funcions i legitimació dels òrgans de representació del personal funcionari.

Així, l'article 40.1, en establir les funcions de les juntes de personal i els delegats de personal relaciona aquelles relatives a rebre informació sobre l'evolució de les retribucions, sobre trasllat d'instal·lacions i revisió de sistemes d'organització i mètodes de treball, sobre les sancions molt greus que s'hagen imposat, sobre la jornada laboral i horari de treball, vigilar el compliment de les condicions de treball i prevenció de riscos laborals i col·laborar amb l'Administració per al compliment de la productivitat, i afig l'article 40.2 que “les juntes de personal, col·legiadament, per decisió majoritària dels seus membres i, si escau, els delegats de personal, mancomunadament, estan legitimats per a iniciar, com a interessats, els corresponents procediments administratius i exercitar les accions en via administrativa o judicial en tot allò relatiu a l'àmbit de les seues funcions”.

En definitiva, els articles esmentats atribueixen drets d'informació als representants sindicals dels treballadors que resulten essencials per a l'exercici de la seua labor de control i la defensa dels interessos dels treballadors.

Vist això, no podem compartir el criteri de la Diputació de València que el sol·licitant, com a delegat sindical, manca de legitimació per a sol·licitar la informació en qüestió, perquè com veiem tant l'article 10.3 de la LOLS com el 40.2 de l'EBEP, estableixen idèntics drets als delegats sindicals i al comitè

d'empresa, o, en el nostre cas, a la junta de personal, i és irrellevant, a l'efecte de l'accés a la informació, el fet que el delegat sindical forme part o no de la junta de personal.

En el mateix sentit es pronuncia la Sentència del TS núm. 160/2021, de 9 de febrer, (recurs de cassació núm. 1229/2020), en el seu fonament jurídic cinqué, en un cas similar en el qual per part de delegades sindicals se sol·licitava determinada informació sobre contractes de tots els facultatius de cada servei..., i en el qual la qüestió d'interés cassacional parteix de la fricció entre dos drets fonamentals, el dret fonamental a la llibertat sindical previst en l'article 28.1 de la CE i el dret fonamental de protecció de dades de l'article 18.4 de la CE i a la qual posteriorment ens tornarem a referir en examinar els possibles límits al dret d'accés.

Cinqué. Finalment, la informació sol·licitada constitueix informació pública, d'acord amb el que s'estableix en 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, siga quin siga el seu format o suport, que tinga l'Administració i que hagen sigut elaborats o adquirits en l'exercici de les seues funcions”. En els mateixos termes es pronuncia la Llei 1/2022 valenciana en l'article 7.4.

Sisé. Arribats a aquest punt, una vegada vist que el delegat sindical està legitimat per a sol·licitar la informació descrita en l'antecedent primer de la present resolució, i que el que demana és informació pública d'acord amb la descripció de l'article 13 de la llei 19/2013, únicament quedaria per determinar si concorre alguna causa d'inadmissió o límit dels previstos en els articles 18 o 14 i 15 d'aquesta llei.

Recordem que el que reclamant sol·licita és “còpia de les nòmines dels treballadors de la Diputació de València del període d'1 de gener de 2019 fins al mes de setembre del 2022”, i caldrà veure si l'accés a aquesta documentació pot entrar en conflicte amb el dret a la intimitat i la protecció de dades, ja que en les nòmines es contenen multitud de dades personals, i molts d'aquestes, fins i tot, d'especial protecció, com pot ser la quota per afiliació a un partit polític, o una baixa per IT laboral... (article 9, RGPD).

La sentència abans esmentada del TS núm. 160/2021, de 9 de febrer, en l'FJ 6é, tracta el tema en profunditat amb el següent argument:

“El dret a la llibertat sindical comprén, per tant, el dret d'informació per a accedir a documentació, en els termes exposats en els articles 40.1.a del TR de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic, i 10.3.1a de la Llei orgànica de llibertat sindical.

El reconeixement del contingut, essencial i addicional, de l'expressat dret fonamental, que hem assenyalat en el fonament anterior, no està exempt de límits, perquè sabut és que els drets fonamentals no són drets absoluts ni il·limitats. No obstant això, convé afegir que per descomptat han d'extremar-se les cauteles perquè la determinació dels límits no buide de contingut del dret fonamental.

En el cas examinat el límit al dret fonamental de la llibertat sindical, respecte de l'accés a documentació i informació, es produeix pel reconeixement constitucional d'un altre dret fonamental, el de la protecció de dades de caràcter personal.

Noteu que l'article 11 de la Llei de protecció de dades de caràcter personal, d'aplicació al cas, en regular la comunicació de dades, exigeix el consentiment com a regla general, perquè "només podran ser comunicats a un tercer per al compliment de fins directament relacionats amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat" (article 11.1). Relacionant immediatament les excepcions a aquesta exigència d'anuència del titular de les dades, perquè disposa que el consentiment no caldrà "quan la cessió està autoritzada en una llei" (article 11.2.a).

De manera que hem d'esbrinar si els preceptes invocats – articles 40.1.a del TR de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic, i 10.3.1a de la Llei orgànica de llibertat sindical-, suposen una excepció a l'exigència del consentiment. Tenint en compte que la documentació sol·licitada suposa un bolcament massiu de dades, en els termes transcrits en els fonaments anteriors.

Doncs bé, ni l'expressat article 10.3.1a, pel que fa a l'equiparació, a aquest efecte, dels delegats sindicals, amb els òrgans de representació que s'establisquen en les administracions públiques, respecte de l'"accés a la mateixa informació i documentació", ni l'esmentat article 40.1.a que assenyala com a funció de la delegació de personal "rebre informació, sobre la política de personal, així com 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", descriuen un supòsit legalment previst que exceptue el consentiment dels interessats a l'efecte de l'article 11.2.a de la Llei de 1999, en un cas com l'examinat en el qual se sol·licita una quantiosa i indiscriminada cessió de dades, sense proporcionar una mínima explicació, al temps de la seua sol·licitud, de la necessitat o rellevància d'aqueixes dades per a l'exercici dels treballs sindicals. Resulta rellevant, per tant, que medie la deguda relació entre les dades personals del personal estatutari que se sol·liciten, amb la important funció sindical que es desenvolupa. De manera que únicament quan aquestes dades personals són necessàries per a l'exercici de les labors sindicals, podrien considerar-se exceptuades del consentiment, però no quan es troben desvinculats o es desconege la seua relació, en no haver-se posat de manifest la seua connexió amb aquestes funcions sindicals.

En la sol·licitud que consta en el foli 13 de l'expedient administratiu, quan se sol·licita la documentació i informació, no s'expressa cap explicació, ni es fa cap referència o esment, sobre la utilitat d'aquesta per al compliment de les seues tasques sindicals. Tampoc s'intenta vincular la seua sol·licitud de dades amb les tasques legalment atribuïdes als representants sindicals. Dit d'una altra manera, no es van justificar les raons per les quals per a l'exercici de la seua funció sindical resultava necessari, rellevant, o simplement convenient, que es procedira a aqueix bolcament massiu i indiscriminat de dades personals.

Recordem que en l'article 40.1 del text refós de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic es fa exprés esment a les retribucions, quan es refereix a rebre informació sobre l'evolució de les retribucions. I les altres d'aquest precepte, sobre trasllat d'instal·lacions i revisió de sistemes d'organització i mètodes de treball, sobre les sancions molt greus que s'hagen imposat, sobre la jornada laboral i horari de treball, vigilar el compliment de les condicions de treball i prevenció de riscos laborals i col·laborar amb l'Administració per al compliment de la productivitat.

En conseqüència, la mera invocació, dejuna de justificació, de la representació sindical no pot servir d'excusa per a accedir a tot tipus de documentació, si no es vol per aquesta via buidar el contingut del dret fonamental a la protecció de dades, quan el titular d'aquestes ignore l'ús que se'n fa, i perd el seu poder de disposició, en supòsits en els quals no es justifica la concurrència d'alguna de les excepcions legalment establides”.

I en aquest mateix sentit l'article 15 de la Llei 19/2013 estableix que,

“1. Si la informació sol·licitada continguera dades personals que revelen la ideologia, afiliació sindical, religió o creences, l'accés únicament es podrà autoritzar en cas que es dispose del consentiment exprés i per escrit de l'afectat, llevat que aquest afectat haguera fet manifestament públiques les dades amb anterioritat al fet que se sol·licitara l'accés.

Si la informació incloguera dades personals que facen referència a l'origen racial, a la salut o a la vida sexual, incloguera dades genètiques o biomètriques o continguera dades relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportaren l'amonestació pública a l'infractor, l'accés només es podrà autoritzar en cas que es dispose del consentiment exprés de l'afectat o si aquell estiguera emparat per una norma amb rang de llei.

...

4. No serà aplicable el que s'estableix en els apartats anteriors si l'accés s'efectua amb dissociació prèvia de les dades de caràcter personal de manera que s'impedisca la identificació de les persones afectades”

Per tant, en el cas que ens ocupa, únicament es podria autoritzar l'accés amb el consentiment exprés de l'afectat (que a més haurà de ser per escrit en el cas de dades personals que revelen la ideologia, afiliació sindical, religió o creences) o si aquest accés estiguera emparat per una norma amb rang de llei que, com hem vist, no és el cas.

O bé, com indica l'apartat 4 de l'article 15, optar per la dissociació de les dades de caràcter personal. Ara bé, no oblidem que s'està sol·licitant un total de 52 nòmimes de cadascun dels aproximadament 1.000 empleats amb què compta la Diputació de València, la qual cosa suposa una ingent quantitat d'informació, que, a més, caldria dissociar prèviament, la qual cosa fins i tot podria arribar a considerar-se que té caràcter abusiú no justificat amb la finalitat de transparència de la llei (article 18.1.e).

Seté. En conseqüència, vist l'anteriorment exposat, i de conformitat amb tot el que ha argumentat el TS en la sentència esmentada, segons el parer d'aquest consell no consta en l'expedient que el delegat sindical haja justificat prou les raons per les quals resulta necessari, rellevant, o simplement convenient, per a l'exercici de la seua funció sindical, procedir a aqueix bolcament massiu i indiscriminat de dades personals que contenen totes les nòmimes del personal de la Diputació de València en el període sol·licitat.

Per tant, és necessari que medie la deguda relació entre les dades personals del personal que se sol·liciten, amb la important funció sindical que es desenvolupa, i únicament quan aquestes dades personals siguen necessàries per a l'exercici de les labors sindicals, és quan poden considerar exceptuades del consentiment. En aquest cas, el sol·licitant no ha indicat la necessitat de la informació sol·licitada, per la qual cosa, com bé diu la sentència, "la mera invocació, dejuna de justificació, de la representació sindical no pot servir d'excusa per a accedir a tot tipus de documentació, si no es vol per aquesta via buidar el contingut del dret fonamental a la protecció de dades, quan el titular d'aquestes ignore l'ús que se'n fa, i perd el seu poder de disposició, en supòsits en els quals no es justifica la concurrència d'alguna de les excepcions legalment establides", per la qual cosa és procedent desestimar aquesta reclamació en concórrer el límit del dret a la protecció de dades de l'article 15 de la Llei 19/2013.

Huité. Finalment cal recordar a la Diputació de València l'obligació de resoldre de l'Administració, recollida amb caràcter general per la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que en l'article 21 preveu l'obligació de l'Administració de dictar resolució expressa i notificar-la en el termini màxim fixat per la norma reguladora corresponent, en tots els procediments. En el mateix sentit es pronuncia la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana, en l'article 34.1. de la qual estableix que "les sol·licituds d'accés a informació pública es resoldran i notificaran a la persona sol·licitant, i a les terceres persones afectades, en el termini màxim d'un mes comptador des que la sol·licitud haja tingut entrada en el registre de l'Administració o organisme competent". L'article 68.3 considera com a infracció lleu "b) l'incompliment injustificat de l'obligació de resoldre en termini la sol·licitud d'accés a la informació pública".

RESOLUCIÓ

En atenció als antecedents i fonaments jurídics descrits, el Consell Valencià de Transparència acorda,

Desestimar la reclamació formulada pel Sr. [REDACTED], amb data 10 de març de 2023, amb número de registre GVRTE/2023/1109266 contra la Diputació de València, de conformitat amb el que s'ha exposat en els fonaments jurídics 6é i 7é.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es podrà interposar un recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, en el termini de dos mesos comptador des de l'endemà de la seua notificació, de conformitat amb el que s'estableix en els articles 10 i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

**EL PRESIDENT DEL CONSELL VALENCIÀ
DE TRANSPARÈNCIA**

Ricardo García Macho