



RESOLUCIÓN 497/2022, de 13 de julio

Artículos: 2, 24 y DA 4ª LTPA. 68.1 LPAC.

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX (en adelante, la persona reclamante) contra el Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor (Sevilla) (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 741/2021

Normativa y abreviaturas: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Ley 1/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 27 de diciembre de 2021, la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 10 de septiembre de 2021, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a:

"[nombre de la persona reclamante] en calidad de [nombre del cargo] de la Sección Sindical de XXX:

"EXPONE

"Que habiendo tenido conocimiento mediante el Pleno celebrado el pasado mes de agosto de 2021, de que se pretende aprobar el presupuesto en próximas fechas.

"SOLICITO

"Copia de las tablas salariales retributivas del 2021 que se pretende aprobar en dichos presupuestos, del personal laboral y funcionario, en las que se incluyan nombre y apellidos, puesto que desempeña y total de las retribuciones desglosadas.

"Derechos reconocidos en la Ley Orgánica de Libertad Sindical y Estatuto de los Trabajadores.



“Hago mención a la sentencia en la que el TS obliga al Gobierno a dar la lista de los empleados públicos a los sindicatos.

“Se trata de datos personales, sí, pero son esenciales para controlar enchufes en la contratación, irregularidades en los ascensos o cualquier tipo de arbitrariedad laboral en la Administración. También para conocer el funcionamiento del sector público, sus necesidades de plantilla, sus debilidades, sus vacantes Esa es la razón por la que el Tribunal Supremo ha obligado al Gobierno a facilitar a los sindicatos los nombres y apellidos de todos los empleados públicos. Las centrales vencen así una batalla de años contra el Ejecutivo, que se negaba a facilitarlos amparándose en la protección de datos personales de la plantilla. Sin embargo, según los magistrados, la labor sindical de fiscalización es más importante.

“La demanda, presentada en 2016 por Comisiones Obreras -sindicato al que se sumaron XXX y XXX-, recordaba que el Convenio Colectivo Único de Personal Laboral al Servicio de la Administración del Estado de 2009 (el que regula las relaciones laborales del personal no funcionario) obligaba a todos los organismos dependientes del Gobierno a presentar un informe anual al organismo de control en el que están representadas las centrales (el CIVEA) con el grado de ocupación de sus respectivos puestos de trabajo. En estos documentos debía constar los apellidos y el nombre del titular de cada una de esas ocupaciones así como el domicilio de cada centro concreto donde las desempeñaran.

“Sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se ha negado reiteradamente a facilitar esos informes a los representantes de los trabajadores. El departamento que dirige [nombre y apellido] ha argumentado que los nombres y apellidos de los trabajadores son datos de carácter personal protegidos por la Ley de Protección de Datos que solo podrían cederse con el permiso expreso de cada uno de los empleados públicos afectados. Para ello, se ha remitido a varios informes de la Agencia Española de Protección de Datos y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

“En uno de ellos, elaborado conjuntamente por ambos organismos, se mantenía, sin embargo, que esos datos podían cederse siempre que no se refirieran a temas sensibles -como la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad, la política económica o el secreto en procesos de tomas de decisión- o afecten a empleados en una situación de protección especial, como una víctima de violencia de género o un posible objetivo de una amenaza terrorista.

“Representación, vigilancia y control.

“Tras una primera sentencia de la Audiencia Nacional, que dio la razón a los sindicatos, el caso ha llegado al Supremo gracias al recurso de casación de la Abogacía del Estado. Y el Gobierno ha vuelto a perder. En su sentencia, la Sala de lo Social sostiene que los órganos de representación de los trabajadores y los delegados sindicales «son los únicos que tienen derecho a acceder a determinada información (...) para que puedan desarrollar las funciones de representación, vigilancia y control que les son propias».



“Los magistrados añaden que para cumplir con esa función que les atribuye la Constitución , es imprescindible que los sindicatos accedan «a determinados datos de los trabajadores a cuya representación y defensa se deben, sin que tal función se limite a sus propios afiliados». «Por consiguiente, estará justificado que la empresa (en este caso el Estado) comunique datos personales de los trabajadores a los representantes legales y sindicales», concluyen.

“La sentencia recuerda que hay datos personales que no se deben transmitir en estos casos, como el correo electrónico de cada trabajador o datos sensibles como los listados de empleados afiliados a un sindicato. Pero en el caso concreto de los trabajadores públicos, los nombres y apellidos y su asignación a cada puesto de trabajo son fundamentales para analizar aspectos como «la formación, titulación y especialización» o «para delimitar las circunstancias de las vacantes, su cobertura, orden de prioridades, sistemas de sustitución y de promoción ...». Conceptos que los sindicatos, como representantes de los trabajadores y defensores de sus derechos, tienen derecho a conocer.

“Adjunto también copia de Resolución de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Sevilla, en la que tras la denuncia de la Sección Sindical de XXX contra el Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor, da la razón a XXX y requiere al Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor a facilitarnos las tablas salariales en los términos solicitados”.

2. Aporta copia de un escrito recibido por la persona reclamante procedente de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Sevilla en el que le comunica que *“de conformidad con lo dispuesto en el Art. 22 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en relación con el Art.10.3.1º de la Ley 11/85, de 2 de agosto, Orgánica de Libertad Sindical se ha requerido al Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor que aporte a las secciones sindicales copia de las tablas salariales vigentes en las que se debe especificar las identidad y el puesto de trabajo desempeñado por cada trabajador”.*

Tercero. Sobre la reclamación presentada.

En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada y se indica: *“El Solicitante actúa en representación de la Sección Sindical XXX en el Excmo. Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor”.*

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. Al advertirse que el reclamante actuaba en representación de un sindicato sin aportar documentación alguna que la acreditara, el 14 de enero de 2022 el Consejo dirige a la persona reclamante escrito otorgando el plazo de subsanación previsto en el artículo 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (en adelante LPAC), para que subsanara la falta de representación a través de medios electrónicos, indicándole que, de no hacerlo, se le tendría por desistido de la reclamación.

2. Hasta la fecha no consta que la persona reclamante haya subsanado las deficiencias requeridas.



3. Con fecha 16 de mayo de 2022, el Consejo solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 17 de mayo de 2022 a la Unidad de Transparencia (u órgano equivalente) respectiva. Hasta la fecha no consta que se haya respondido la solicitud de información a la persona interesada ni se ha respondido por la entidad reclamada al requerimiento del Consejo.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, "*[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad*", con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, el artículo 32 LTPA establece que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.



2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 10 de septiembre de 2021, y la reclamación fue presentada el 27 de diciembre de 2021. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública.

1. Constituye “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, “[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley”. Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el “principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley”.

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

“La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...” (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.



4. Por último, en cuanto a las consideraciones generales a tener en cuenta en la Resolución de la Reclamación, establece el apartado primero de la Disposición Adicional Cuarta LTPA *“la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”*, redacción idéntica a la contenida, como precepto básico, en la Disposición adicional primera, apartado 1, LTAIBG. Igualmente, el apartado segundo de las citadas disposiciones adicionales establece que *“Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”*.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. Según establece el artículo 5.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC): *“Para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación”*.

No aportando la persona reclamante documentación alguna que acreditara dicha representación, le fue otorgado, con base en lo previsto en el artículo 68.1 LPAC, plazo de subsanación con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendría por desistido de su reclamación.

Durante dicho trámite, la persona reclamante no ha acreditado la representación. Consiguientemente, al no acreditarse que ostenta dicha representación, procede declarar como desistido a la persona reclamante y ordenar el archivo del procedimiento.

2. Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, el ahora reclamante pretendía con su solicitud de información inicial el acceso a información respecto a tablas retributivas del Presupuesto municipal. La solicitud de información se presenta *“en calidad de [nombre del cargo] de la Sección Sindical”* fundamentando la petición en el Estatuto de los Trabajadores así como en la Ley Orgánica de Libertad Sindical y, en la posterior reclamación, el reclamante manifiesta que *“actúa en representación de la Sección Sindical”*. Además, apoya su solicitud con jurisprudencia y doctrina relativa a los derechos reconocidos a los órganos de representación de los trabajadores y los delegados sindicales respecto a acceso a datos de los trabajadores de la Administración.

Pues bien, la circunstancia de que formulase la solicitud de información y la reclamación en su condición de representante sindical (aunque no ha quedado dicho extremo acreditado), y el hecho de que fundamentase su pretensión en el derecho a la información que ostenta en virtud del derecho de representación sindical, hubieran debido conducir directamente a la inadmisión de la reclamación. De conformidad con la consolidada línea doctrinal seguida por este Consejo, deben inadmitirse aquellas reclamaciones en que los interesados no basan su pretensión en la legislación reguladora de la transparencia, sino expresamente en una normativa ajena a la misma, pues es conforme a esta última como han de sustanciarse y resolverse las pretensiones de acceso. En concreto, y por mencionar únicamente algunos de los numerosos ejemplos que podrían citarse, así se ha procedido en relación con solicitudes formuladas por Concejales con base en la legislación reguladora



del régimen local (entre otras, las Resoluciones 82/2016, 86/2016 y 112/2018), en el caso de peticiones de información presentadas por diputados en el ejercicio de sus funciones en el marco del Reglamento parlamentario (entre otras, las Resoluciones 96/2016 y 97/2016), o cuando se han presentado solicitudes de información en ejercicio del derecho fundamental de petición ex art. 29 CE (entre otras, las Resoluciones 57/2016, 61/2016 y 34/2017). Y por atenernos más específicamente al caso que nos ocupa, debemos recordar la argumentación efectuada en el FJ 4º de la Resolución 451/2018 a propósito de un representante sindical, que resulta plenamente extensiva al caso que nos ocupa:

“Nuestro ámbito competencial, en efecto, «como órgano independiente e imparcial garante del derecho a la transparencia», se ciñe a lo previsto en la LTPA y en la legislación básica en la materia (art. 45 LTPA). Por lo tanto, en nuestra tarea revisora hemos de atenernos al contenido y a los límites del derecho de acceso a la información pública tal y como quedan regulados en dicho marco normativo; máxime cuando se trata de un derecho cuya titularidad se reconoce por igual e indistintamente a «todas las personas» [arts. 24 y 7 b) LTPA].

En suma, las peculiares posibilidades o limitaciones del derecho a la información que se pueda ostentar en cuanto titular del derecho fundamental a la libertad sindical (art. 28.1 CE) constituyen una cuestión ajena a la esfera funcional de este Consejo, cuyo alcance se circunscribe -como ha quedado dicho- a resolver las reclamaciones a la luz de la legislación reguladora de la transparencia” (véase asimismo la Resolución 423/2018, FJ 4º; Resolución 221/2019, FJ 6º; Resolución 322/2019, FJ 4º).”

En consecuencia, procedería inadmitir la reclamación.

En todo caso, este Consejo debe realizar una apreciación a lo indicado anteriormente. Hemos venido admitiendo a trámite las reclamaciones presentadas por sindicatos ante solicitudes de acceso a la información que entendíamos que se fundamentaban, expresa o tácitamente, en la normativa de transparencia. O bien aquellas en las que si bien no se invocaba expresamente ningún régimen jurídico, podía deducirse la aplicación de la normativa de transparencia al constituir el régimen general de acceso a la información pública.

Sin embargo, hemos venido inadmitiendo aquellas reclamaciones frente a solicitudes que se amparaban exclusivamente en derechos reconocidos en otros regímenes jurídicos, como el previsto en la normativa sindical o de prevención de riesgos laborales, ya que consideramos que este Consejo no tiene atribuidas competencias para analizar directamente el cumplimiento de otra normativa que no sea la de transparencia.

Por ello, en este caso el sentido de esta Resolución no puede prejuzgar el derecho que pueda corresponder al reclamante a acceder a la información solicitada en virtud de otros títulos jurídicos que así le habiliten, como son los invocados en el texto de su reclamación. En su caso, el sindicato deberá acudir a las vías impugnatorias que la normativa citada les permita, sin que este Consejo pueda pronunciarse al respecto dada su falta de competencia. Otra interpretación obligaría a este organismo a valorar el contenido del derecho fundamental a la libertad sindical, competencia que no está atribuida a este Consejo.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente



RESOLUCIÓN

Único. Declarar a la persona reclamante desistida de su petición al no haber atendido el requerimiento de subsanación, y proceder al archivo del procedimiento.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.