



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 549/2019

S/REF: 001-035647

N/REF: R/0549/2019; 100-002795

Fecha: 30 de octubre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: ENAIRE/Ministerio de Fomento

Información solicitada: Horas sindicales de delegados de prevención de riesgos laborales

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a la entidad ENAIRE, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 3 de julio de 2019, la siguiente información:

Hago esta pregunta a ENAIRE que, al ser del mismo grupo que AENA, solicita requieran los datos a la misma y a través del la UIT del Ministerio de Fomento solicito una respuesta conjunta desde el Ministerio de Fomento o desde cualquier de las empresas ya que son del mismo grupo y convenio colectivo.

En el Comité de Empresa de ENAIRE y AENA en Madrid-Barajas, en el período 2015-2019, fueron nombrados los siguientes trabajadores de ENAIRE y AENA como Delegados de Prevención de Riesgos Laborales (PRL). Dicho nombramiento es público y debe ser registrado en el órgano competente de la Comunidad de Madrid.

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

Son los siguientes: (...)

Dichas labores de Delegado de Prevención puede suponer un coste económico para la empresa en el caso de que haya que sustituir a un trabajador si se le concede algún crédito horario similar a las horas sindicales que tienen los miembros del Comité de Empresa.

Se precisa conocer para el período 2015-2019 y para las cinco personas antes citadas lo siguiente:

- Crédito horario y/o Horas Sindicales que ha disfrutado este trabajador para las actividades de Delegado de Prevención de Riesgos Laborales desglosado por año y meses.

- Coste del Crédito horario y/o Horas Sindicales que ha disfrutado este trabajador para las actividades de Delegado de Prevención de Riesgos Laborales desglosado por año y meses.

2. Con fecha 26 de julio de 2019, ENAIRE, entidad adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO dictó resolución por la que informaba al reclamante de lo siguiente:

PRIMERA. -Consideraciones relativas a la tipología de documentación solicitada.

La documentación solicitada viene referida al crédito horario utilizado por los delegados de prevención de riesgos laborales para el período 2015-2019, desglosado por años y meses. Dicha documentación excede del ámbito objetivo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por cuanto sobrepasa el concepto de información pública que establece el art. 13 de la citada ley.

El crédito sindical reconocido a los delegados de prevención por STS de 16 de noviembre de 2016 (Rec. 3757 /2014), se configura como un derecho que se equipara al tiempo de trabajo, por lo que la información que dispone la empresa en dicha materia constituye información destinada a las tareas administrativas de vigilancia, inspección y control de las obligaciones laborales de los trabajadores. Por lo tanto, el acceso a dicha información está limitado de conformidad con el art. 14.1 g) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

SEGUNDO. - Consideraciones relativas a la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

Dado que el solicitante ya ha requerido información similar a través de la Organización sindical a la que pertenece, y que le fue denegada por conculcar los derechos de información que le vienen atribuidos a los Sindicatos que tienen la condición de más representativos, al amparo de lo dispuesto en el Art. 10 de la LOLS, se advierte la intención del solicitante de

acceder por esta vía a una información que su sindicato tiene limitada por ley, actuación que constituye abuso de derecho de conformidad con el Art. 7.2 del Código Civil.

No parece que, en términos de legalidad, puedan los sindicatos, que no tienen si quiera la consideración de meramente representativos, acceder por vía de transparencia a aquella información que la Ley reserva a los sindicatos con mayor implantación y representación

Por las razones contenidas procede inadmitir la solicitud presentada.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 3 de agosto de 2019, [REDACTED] [REDACTED] presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

Se me ha denegado por parte de ENAIRE el conocer esta información. La petición es clara concreta y concisa, pueden ustedes leerla en el PDF adjunto.

Pero es que además, me refiero a DELEGADOS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES, que como saben, cuando los representantes de los trabajadores, en las empresas y Administraciones Públicas, elijan a los delegados de prevención, deberán registrarse las actas de las designaciones de dichos delegados. Es decir, figuran en un Registro Público de modo NOMINAL.

¿Cómo es posible que tenga representantes que conozca el uso de sus Horas Sindicales que además cuestan dinero a la empresa?

Y respecto del punto segundo es directamente falso, si bien se solicitó por el sindicato al que pertenezco, jamás nos ha sido denegado, muy al contrario, he aquí el correo y adjuntamos el PDF con la información completa.

ENAIRE lo que está haciendo es ocultar una información como son las Horas Sindicales a las que los trabajadores y ciudadanos tenemos derecho de conocer, ya que de esta manera, podemos evaluar el uso de las mismas y el trabajo realizado.

Parece además que el CTBG ya ha tenido que pronunciarse sobre la misma empresa AENA y ENAIRE [https://consejodetransparencia.es/ct Home/dam/jcr:fc77a282-f0ec-4a64-9e1f-e1a317787e07/R-0474-2017.pdf](https://consejodetransparencia.es/ct/Home/dam/jcr:fc77a282-f0ec-4a64-9e1f-e1a317787e07/R-0474-2017.pdf)

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

Por todo lo anterior, solicito el amparo del CTBG para que se acceda a mi solicitud, ya que en ese caso, esta información NO se puede anonimizar usando las siglas de los sindicatos a los que pertenecen esos trabajadores, ya que, representan al Comité de Empresa no a unas siglas concretas.

Creo que procede aceptar mi solicitud en todos sus términos y en el peor de los casos esto:

- Crédito horario y/o Horas Sindicales que han disfrutado TODOS los Delegados de Prevención de Riesgos Laborales desglosado por año y meses en Aeropuerto de Madrid/Barajas del 2015-2019 tanto para AENA como ENAIRE.

- Coste del Crédito horario y/o Horas Sindicales que ha disfrutado TODOS los Delegados de Prevención de Riesgos Laborales desglosados por año y meses en Aeropuerto de Madrid/Barajas del 2015-2019 tanto para AENA como ENAIRE.

No soy abogado, soy ciudadano y como tal tengo derecho a esta información y que ustedes nos ayuden con la transparencia en el mundo sindical, en muchas ocasiones, opaco.

4. Con fecha 9 de agosto de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al ENAIRE, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente y al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportuna. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 20 de septiembre de 2019 e indicaba lo siguiente:

PRIMERO.- Consideraciones relativas a la tipología de documentación solicitada.

Como se señaló en la Resolución a la solicitud de información al Portal de la Transparencia del Expediente 001-035647, la documentación solicitada viene referida al crédito horario utilizado por los delegados de prevención de riesgos laborales para el período 2015-2019, desglosado por años y meses. Dicha documentación excede del ámbito objetivo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por cuanto sobrepasa el concepto de información pública que establece el art. 13 de la citada ley.

SEGUNDO. – Consideraciones relativas al contenido del derecho de libertad sindical.

El derecho de acceso a la información pública establecido en el capítulo III del Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tiene la finalidad de que los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan. Si bien, dicho derecho no es absoluto, sino que el mismo está sometido a límites.

Como establece el legislador en la exposición de motivos, el derecho de acceso a la información pública puede ser limitado en aquellos casos que sea necesario por la propia

naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos.

Pues bien, la presente Reclamación es formulada por quien ostenta la condición de [REDACTED] [REDACTED] Sindicato Alternativa Sindical AENA/ENAIRES.

Dicha organización sindical, a pesar de tener constituida una sección sindical, carece de representación dentro del comité de empresa y de la Coordinadora Sindical Estatal, por lo que sus derechos se van a limitar a los establecidos en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical y en el Art. 164 del I Convenio colectivo del Grupo Aena.

En concreto, el contenido actividad sindical establecida para las organizaciones sindicales que carecen de una representación dentro del comité de empresa viene determinada en el Art. 8.1 de la LOLS:

a) Constituir Secciones Sindicales de conformidad con lo establecido en los Estatutos del Sindicato. b) Celebrar reuniones, previa notificación al empresario, recaudar cuotas y distribuir información sindical, fuera de las horas de trabajo y sin perturbar la actividad normal de la empresa.

c) Recibir la información que le remita su sindicato.

Pues bien, dicho contenido se configura como el contenido mínimo de la actividad sindical ya que, al igual que los derechos del sindicato, varían en función de la representatividad que tenga el mismo, siendo más amplios cuanto más representatividad tengan.

Como se ha referido, la Organización Alternativa Sindical Aena/ENAIRES carece de cualquier tipo de representatividad lo que supone que el contenido de su actividad sindical se limita a los mínimos señalados.

Por otro lado, el carecer de representatividad en el comité de empresa supone que la sección sindical va a carecer de un delegado sindical ex lege, con los derechos determinados en el Art. 10.3 de la LOLS, a saber:

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.

2.º Asistir a las reuniones de los comités de empresa y de los órganos internos de la empresa en materia de seguridad e higiene o de los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas, con voz pero sin voto.

3.º Ser oídos por la empresa previamente a la adopción de medidas de carácter colectivo que afecten a los trabajadores en general y a los afiliados a su sindicato en particular, y especialmente en los despidos y sanciones de estos últimos.

Por lo tanto, carece del derecho a acceder a aquella información que, por mandato legal, deben de recibir aquellas secciones sindicales con representación dentro del comité de empresa de conformidad con el art. 10.3.1 de la LOLS en relación con el Art. 64 del Estatuto de los Trabajadores.

Ante dicha falta de derecho, el solicitante ha optado por intentar acceder a la información a través de una ley de cobertura como es la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, soslayando los límites establecidos en la Ley de Libertad Sindical, los cuales obedecen al objetivo de ordenar correctamente el derecho de libertad sindical, máxime cuando el mismo supone una carga para la Entidad Pública, como ya establecería el Tribunal Constitucional reiteradas sentencias como 7/1990, 188/1995.

Este hecho se configura como un auténtico fraude de ley de conformidad con el Art. 6.4 del Código Civil, entendido como aquel acto realizado “al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él”. En concreto, se hace un uso defraudatorio del derecho de acceso a la información pública con el fin de utilizarla para fines sindicales.

Por lo tanto, estamos ante un supuesto habilitante para limitar el acceso a la información pública por cuanto existe un conflicto entre intereses constitucionalmente protegidos como es el derecho de libertad sindical. Este hecho se desprende de la propia solicitud donde el solicitante reconoce que ha reclamado esta información a través de su organización sindical.

Asimismo, de lo expuesto se deduce que el test de daño y proporcionalidad queda efectivamente superado, por cuanto la Entidad Pública debe velar por la salvaguarda del contenido del derecho de libertad sindical de las organizaciones sindicales con representación.

Por todo ello no parece que, en términos de legalidad, puedan los sindicatos que no tienen si quiera la consideración de meramente representativos, acceder por vía de transparencia a aquella información que la Ley reserva a los sindicatos con mayor implantación y representación.

Por las razones contenidas anteriormente ENAIRE se mantiene en lo que informó en su Resolución a la solicitud de información al Portal de la Transparencia del Expediente 001-035647, no considerando en consecuencia que se deba atender la Reclamación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)⁴, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En cuanto al fondo del asunto, de acuerdo a las cuestiones controvertidas en el presente expediente que han quedado reflejadas en los antecedentes, deben aclararse las siguientes cuestiones:
 - a) Si los sindicatos pueden ejercitar el derecho de acceso, más allá de lo dispuesto en la LOLS.
 - b) Si resulta aplicables los límites invocados para denegar el acceso. A saber, las funciones de vigilancia y control y la protección de datos personales.
 - c) Si existe el fraude de ley y por tanto, es de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la LTAIBG.

En cuanto a la primera de las cuestiones, en relación al ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los representantes sindicales o miembros de los comités de

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

empresa que, asimismo, disponen de la facultad de acceder a información de carácter sindical o laboral por otras vías legales propias y específicas, cabe recordar lo indicado en diversos expedientes de reclamación como, por ejemplo, el [R/0462/2016](#)⁶

no debe dejarse de lado el acceso a la información regulado por la LTAIBG, configurado como un derecho de amplio ámbito objetivo y subjetivo y, especialmente, el concepto de información pública y, por lo tanto el posible objeto de una solicitud de información que la ley consagra: todo contenido o documento que obre en poder de un organismo sujeto a la norma que haya sido obtenido o elaborado en el ejercicio de sus funciones.

Este hecho- entender que puede ser objeto de una solicitud de información cualquier información que posea el organismo o entidad al que se dirija la misma- así como que no sea necesario motivar la solicitud, por lo que no está vinculada a la titularidad de un interés por parte del solicitante, hace difícil cuando no imposible, sustraer del marco de la LTAIBG una solicitud de información que cumpla las condiciones indicadas en la misma.

En definitiva, la LTAIBG configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, incluidos los miembros o representantes de los trabajadores, derecho que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud y que solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. No obstante lo anterior, y como también hemos señalado, no debe perderse de vista que esta norma no está pensada, en ningún caso, para ejercer la actividad sindical, que dispone de sus propios cauces procedimentales específicos y que, en último extremo, puede ser defendido ante los organismos de arbitraje existentes o los Tribunales de Justicia competentes, no debiendo utilizarse la vía de la Reclamación ante este Consejo de Transparencia como medio usual para el ejercicio de esos derechos de representación laboral.

De esta manera, no es abusiva la solicitud de acceso de los representantes sindicales que actúen como ciudadanos en el ejercicio de sus derechos. En el presente caso, no consta que el reclamante haya efectuado la solicitud de acceso – aunque sí la reclamación - en su condición de representante sindical.

Por su parte, existen diversos pronunciamientos judiciales que acogen el criterio de reconocer a las entidades legitimación para presentar solicitudes de información al amparo de la

6

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html)

LTAIBG. Entre ellos, destacan la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid en el PO 47/2016, la dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid en el PO 15/2016 o la posición mantenida de la Audiencia Nacional en la resolución del recurso de apelación.

4. Por otro lado, respecto a la aplicación del límite contenido en el [artículo 14.1 g\) de la LTAIBG](#)⁷, conviene citar los criterios mantenidos por los Tribunales de Justicia en cuanto a los límites contenidos en la LTAIBG:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015

"(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad".

"La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que "Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo"
- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015

"Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a14>

aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”.

“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016:

"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.

Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016:

"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"

- Finalmente, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación, que razona lo siguiente:

“Esa 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.”

(...)Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración (...), pues hemos visto que 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.

En el caso que nos ocupa, ENAIRE sostiene que *la información que dispone la empresa en dicha materia constituye información destinada a las tareas administrativas de vigilancia, inspección y control de las obligaciones laborales de los trabajadores, ya que el crédito sindical reconocido a los delegados de prevención por STS de 16 de noviembre de 2016 (Rec. 3757/2014), se configura como un derecho que se equipara al tiempo de trabajo.*

Estas alegaciones no pueden prosperar, puesto que no se ve la relación causa-efecto entre dar la información global de esas horas sindicales, su reparto y su coste, y la obstaculización de las tareas administrativas de vigilancia, inspección y control de las obligaciones laborales de los trabajadores. Ambas tareas son perfectamente compatibles. Efectuar el control horario como labor inherente a las potestades de la empresa permite, además, conocer la información que ahora se solicita. Informar sobre su coste no incide, ni siquiera a efectos dialécticos, en esas labores de control del trabajo.

Por lo tanto, siguiendo el criterio judicial indicado previamente y el mantenido por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no se aprecia la existencia del límite invocado.

5. El siguiente aspecto a analizar es el referente a la posible vulneración del derecho a la protección de datos personales si se accediera a la información solicitada.

Como ya hemos resuelto en anteriores ocasiones en asuntos estrechamente relacionados con el actual, por ejemplo en el [procedimiento R/0474/2017](#)⁸, este Consejo de Transparencia ha

8

<https://www.consejodetransparencia.es › ct Home › dam › R-0474-2017>

elaborado el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 21 de mayo de 2015, ex artículo 38.2 a) de la LTAIBG, relativo a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información, con el siguiente contenido:

“El artículo 15 establece el sistema de protección de datos de carácter personal, señalando lo siguiente:

1. *Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar 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.*

Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

2. *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 información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.*
3. *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.*

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

- a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*
 - b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*
 - 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.*
 - 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.*
- 4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.*
 - 5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.*

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene observando una interpretación extensiva de los conceptos contenidos en determinados límites respecto de los cuales resulta conveniente identificar y precisar los criterios y condiciones que justifican su aplicación.

El proceso de aplicación de esta norma comprende las siguientes etapas o fases sucesivas:

- 1. Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por éstos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD)*

- II. *En caso afirmativo, valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información solo se podrá publicar o facilitar: a) En el supuesto de los datos de la letra a) anterior, cuando se cuente 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. b) En el supuesto de los datos de la letra b) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley, y c) En el supuesto de los datos de la letra c) anterior, y siempre que las correspondientes infracciones penales o 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,*
- III. *Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Si los datos contenidos son exclusivamente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad, la información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.*
- IV. *Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la LTAIBG.*
- V. *Finalmente, si la información no contuviera datos de carácter personal, valorar si resultan de aplicación los límites previstos en el artículo 14.”*

Igualmente, como ya ha señalado este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en varios antecedentes (entre ellos, en el procedimiento [R/0320/2016⁹](#)) la información solicitada hace referencia a un dato especialmente protegido, relativo a la afiliación sindical, a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Debido a ello, y según lo indicado en el art. 15 de la LTAIBG, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso y por escrito de los afectados, a menos que dichos afectados hubiesen hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

De lo obrante en el expediente, no consta el consentimiento expreso y por escrito de los titulares de la cesión del crédito horario. Por lo tanto, debe valorarse si estamos ante un supuesto en el que el interesado haya hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

6. El artículo 10 de la Ley Orgánica Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical dispone lo siguiente:

*1. En las empresas o, en su caso, en los centros de trabajo que ocupen a más de 250 trabajadores, cualquiera que sea la clase de su contrato, las Secciones Sindicales que puedan constituirse por los trabajadores afiliados a los sindicatos con presencia en los comités de empresa o en los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas estarán representadas, a todos los efectos, por **delegados sindicales elegidos por y entre sus afiliados en la empresa o en el centro de trabajo.***

2. Bien por acuerdo, bien a través de la negociación colectiva, se podrá ampliar el número de delegados establecidos en la escala a la que hace referencia este apartado, que atendiendo a la plantilla de la empresa o, en su caso, de los centros de trabajo corresponden a cada uno de éstos.

A falta de acuerdos específicos al respecto, el número de delegados sindicales por cada sección sindical de los sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 de los votos en la elección al Comité de Empresa o al órgano de representación en las Administraciones públicas se determinará según la siguiente escala:

9

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/11.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/11.html)

De 250 a 750 trabajadores: Uno.

De 751 a 2.000 trabajadores: Dos.

De 2.001 a 5.000 trabajadores: Tres.

De 5.001 en adelante: Cuatro.

Las Secciones Sindicales de aquellos sindicatos que no hayan obtenido el 10 por 100 de los votos estarán representadas por un solo delegado sindical.

3. Los delegados sindicales, en el supuesto de que no formen parte del comité de empresa, tendrán 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.

2.º Asistir a las reuniones de los comités de empresa y de los órganos internos de la empresa en materia de seguridad e higiene o de los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas, con voz pero sin voto.

3.º Ser oídos por la empresa previamente a la adopción de medidas de carácter colectivo que afecten a los trabajadores en general y a los afiliados a su sindicato en particular, y especialmente en los despidos y sanciones de estos últimos.

Por su parte, los Delegados de Prevención serán designados por y entre los representantes del personal y su número estará de acuerdo a la escala siguiente: De 50 a 100 trabajadores: 2. De 101 a 500 trabajadores: 3. De 501 a 1.000 trabajadores: 4. Los delegados de prevención se designan por y entre los representantes del personal: los delegados/as de personal y los miembros del Comité de Empresa son los encargados de elegir a los delegados de prevención entre ellos.

Teniendo en cuenta lo anterior y el precedente citado R/0474/2017, puede concluirse lo siguiente:

- Los delegados de prevención de riesgos laborales así como los delegados sindicales son cargos representativos de los trabajadores, normalmente bajo la previa condición de delegados sindicales o miembros del comité de empresa. En dicha condición, su identidad es conocida no sólo por los empleados en el centro de trabajo donde se desarrolla el proceso electoral, sino por la Administración responsable de controlar y garantizar el correcto desarrollo del proceso.
- Los créditos horarios de los que disfrutaban los delegados sindicales tienen una incidencia en la organización y funcionamiento del centro de trabajo donde desempeñan sus funciones. Los que disfrutaban los delegados de prevención también.
- La garantía del correcto reparto y cumplimiento del uso de los indicados créditos horarios redundan en la protección del derecho fundamental a la libertad sindical y a su correcto ejercicio, pero también en los derechos de los trabajadores en materia de salud laboral.
- Igualmente, los datos de los nombramientos de delegados de prevención de riesgos laborales figuran en las actas de las designaciones y en un Registro de la Oficina de Elecciones y Asociaciones Profesionales (Decreto 126/1997, de 9 de octubre, sobre la Obligación de Depósito y Registro de las actas de designación de los Delegados/as de Prevención y Decreto 53/1999 por el que se modifica el Anexo I del Decreto 126/1997 (Acta de elección de Delegado), que depende de cada Comunidad Autónoma.
- Además de las «horas sindicales» de que dispone como delegado de personal, dicha condición lleva aparejadas unas horas suplementarias para algunas tareas específicas como:
 - Reuniones del Comité de Seguridad y Salud o cualquier otra convocada por el empresario.
 - Tiempo ocupado en acompañar a los técnicos para la evaluación o control ambiental de los riesgos.
 - Tiempo ocupado en acompañar a los inspectores de trabajo en sus visitas al centro de trabajo.

- Investigación de las circunstancias en que se han producido daños a la salud de los trabajadores/as.
- Formación en materia preventiva del propio delegado/a.
- La información relativa a los delegados sindicales y delegados de prevención se circunscribe a su ámbito laboral, precisamente, para realizar esa labor de representación que les compete. No obstante, a efectos de cohonestar el derecho al acceso a la información pública recogido en la LTAIBG con la protección de datos personales, la información de carácter personal solicitada podría encontrar acomodo si se aporta de manera disociada o anonimizada, como establece el artículo 15.4 de la LTAIBG: *No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.*

De lo expuesto se deduce que se debe evitar la posibilidad y el riesgo de identificación individual de los delegados, circunstancia que en este caso ya se ha producido por cuanto el reclamante conoce de antemano la identificación de los mismos.

No obstante, en atención a la normativa de aplicación que ya ha sido indicada, al posible uso de la información obtenida en ejercicio de la solicitud de información de la que trae causa la presente reclamación y a falta de consentimiento expreso de los titulares de los datos, debe valorarse si estos previamente han hecho públicos su identidad y afiliación sindical de una manera voluntaria y manifiesta, de tal manera que eximiría del consentimiento expreso para la cesión de datos a que alude la Ley.

A nuestro juicio, la respuesta debe ser afirmativa, ya que los delegados sindicales que además son delegados de prevención de riesgos laborales participan voluntariamente en los procesos de elección entre los trabajadores de su empresa, siendo sus datos personales de identificación y los de su afiliación sindical conocidos por todos ellos, así como por la Administración Pública, destinataria final de las actas con los resultados de las elecciones.

En este sentido, puede concluirse que no existe vulneración del artículo 15 de la LTAIBG y, en consecuencia, debe entregarse la información relativa a los Créditos horarios y/o Horas Sindicales que han disfrutado estos trabajadores.

Igualmente, no hay ningún inconveniente, desde la perspectiva de la protección de datos personales y la transparencia, en entregar el coste de esas horas para las actividades de Delegado de Prevención de Riesgos Laborales desglosado por año y meses, como también se solicita. Ello es debido a que la transparencia tiene como una de sus finalidades el control del

uso de los fondos públicos por parte de los ciudadanos, tal y como reza el [Preámbulo de la LTAIBG](#).¹⁰

Finalmente, debe recordarse que los datos adquiridos mediante el ejercicio del derecho de acceso no pueden cederse a terceros no autorizados sin cumplir previamente con los preceptos legales contenidos en la normativa de protección de datos personales en vigor, según se desprende del precitado artículo 15.5 de la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por la [REDACTED] con entrada el 3 de agosto de 2019, contra la resolución, de fecha 26 de julio de 2019, de la entidad ENAIRE, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO.

SEGUNDO: INSTAR a la entidad ENAIRE, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la [REDACTED] la siguiente información relativa a los trabajadores identificados en la solicitud de información:

- *Crédito horario y/o Horas Sindicales que ha disfrutado este trabajador para las actividades de Delegado de Prevención de Riesgos Laborales desglosado por año y meses.*
- *Coste del Crédito horario y/o Horas Sindicales que ha disfrutado este trabajador para las actividades de Delegado de Prevención de Riesgos Laborales desglosado por año y meses*

TERCERO: INSTAR a la entidad ENAIRE, ADSCRITA AL MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1](#)¹¹, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)¹², de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#preambulo>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)¹³.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>