



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 303/2021

S/REF: 001-053805

N/REF: R/0303/2021; 100-005091

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Información sobre liberados sindicales, representantes sindicales y delegados de junta de personal en centro penitenciario

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, 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 12 de febrero de 2021, la siguiente información:

Número de liberados, representantes sindicales y delegados de junta de personal existentes en el Centro Penitenciario de Menorca. Sindicatos a que pertenecen. Fecha de inicio de tales funciones. Horas y días cogidos por todos ellos.

2. Mediante resolución de 25 de febrero de 2021, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, respondió en el siguiente sentido:

...«Realizada consulta a la Dirección General de la Función Pública sobre las peticiones recibidas en esta Secretaría General referidas a número de delegados sindicales, delegados de

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

juntas de personal y liberados por organización sindical o agrupación, fechas de alta en estas situaciones, si son funcionarios de carrera o no, fecha de inicio de la liberación o de la condición de delegado de personal, así como horas y días disfrutados, la Subdirección General de Relaciones Laborales de la Dirección General de Función Pública, con fecha 11 de febrero, nos comunica lo siguiente:

“El responsable autorizado por cada organización sindical tendrá derecho a conocer los datos estadísticos de la información que figure en el Registro de Órganos de Representación de las designaciones y variaciones que se produzcan de su organización sindical.

Por tanto, se pueden facilitar únicamente los datos que correspondan a la organización sindical peticionaria, datos que pueden solicitar al Ministerio del Interior”.

En consecuencia, no cabe atender esta petición general de datos que abarca a distintas Organizaciones Sindicaciones y Asociaciones del ámbito de la Administración.

3. Con fecha 25 de marzo de 2021, el interesado interpone reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, alegando lo siguiente:

Según el apartado a) del art. 3 de la Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se aplicará a organizaciones sindicales y según el art. 4 indica que existe OBLIGATORIEDAD de facilitar la información. Motivo por el cual considero no se ajusta a derecho tal denegación más teniendo en cuenta que los mismos datos si se me facilitaron con respecto al Centro Penitenciario de Mallorca como adjunto.

4. El 29 de marzo de 2021, se remitió la reclamación al Ministerio del Interior para que formulase las alegaciones que estimase convenientes. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 28 de abril de 2021, con el siguiente contenido:

...“Ha sido tan llamativo el número de solicitudes recibidas en esta Secretaría General sobre el número de Delegados de Juntas de Personal, de Delegados Sindicales y créditos horarios por organización sindical, además de datos sobre horas y fechas concretas de disfrute de los distintos créditos horarios de distintas anualidades que motivaron, que desde la Subdirección General de Recursos Humanos, realizará una petición de informe a la Subdirección General de Relaciones Laborales dependiente de la Dirección General de Función Pública para que se nos indicara la forma correcta de proceder para dar contestación a esta, a otras organizaciones sindicales y a solicitantes a nivel individual.

La citada Subdirección General de Relaciones Laborales contestó a la consulta relativa a la petición de información de datos sobre número de delegados sindicales, delegados de juntas

de personal y liberados por organización sindical o agrupación, fechas de alta en estas situaciones, si son funcionarios de carrera o no, fecha de inicio de la liberación o de la condición de delegado de personal, así como horas y días disfrutados en su condición de delegados de personal, indicando que el responsable autorizado por cada organización sindical tendrá derecho a conocer los datos estadísticos de la información que figure en el Registro de Órganos de Representación de las designaciones y variaciones que se produzcan de su organización sindical.

El artículo 13 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad crea en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un Registro de Órganos de Representación del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de sus organismos, agencias, universidades y entidades dependientes.

En este sentido se dicta la Orden HAP/535/2015, de 19 de febrero, por la que se regulan la organización y funcionamiento del Registro de órganos de representación del personal en la Administración General del Estado, cuya dependencia es de la Dirección General de la Función Pública a quien le corresponde su coordinación y control.

Lo cierto es que la información solicitada no se dispone en los Servicios Centrales de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ya que depende de cada centro penitenciario. En el caso concreto de los delegados sindicales, la información sobre el crédito horario del que dispongan, en su caso, está en relación con la información recibida desde las Subdelegaciones o Delegaciones del Gobierno que son las encargadas del control de los nombramientos, de las horas disponibles en cada caso y momento y de su anotación en el Registro de Órganos de Representación así como horas disponibles en cada caso y momento. En consecuencia, no cabe atender una petición general de datos que abarca a distintas organizaciones sindicales y asociaciones del ámbito de la administración penitenciaria y, además, a mayor abundamiento, como se ha indicado anteriormente, los datos solicitados ni siquiera son gestionados de una manera directa por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Siendo este el criterio conocido por todas las organizaciones sindicales, es por lo que se ha dejado de informar como se hacía antes de obtener de la Dirección General de la Función Pública, las indicaciones solicitadas, según las cuales solo se pueden facilitar los datos que correspondan a la organización sindical peticionaria.”

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato legal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), en conexión 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 Gobierno³](#), el Presidente es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁴](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su artículo 13 "*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*".

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

3. En el presente caso se solicita determinada información sobre liberados sindicales, representantes sindicales y delegados de junta de personal de un centro penitenciario en los términos reproducidos en los antecedentes.

El Departamento ministerial deniega el acceso a la información apoyándose en la respuesta a una consulta realizada a la Dirección General de la Función Pública a la que contestó la Subdirección General de Relaciones Laborales comunicando que "se pueden facilitar únicamente los datos que correspondan a la organización sindical peticionaria". Posteriormente, en fase de alegaciones, se añade que "la información solicitada no se dispone en los Servicios Centrales de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ya que depende de cada centro penitenciario", indicando que "en el caso concreto de los delegados sindicales, la información sobre el crédito horario del que dispongan, en su caso,

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

está en relación con la información recibida desde las Subdelegaciones o Delegaciones del Gobierno que son las encargadas del control de los nombramientos, de las horas disponibles en cada caso y momento y de su anotación en el Registro de Órganos de Representación así como horas disponibles en cada caso y momento.”

4. Con carácter previo que hay que señalar es que la cuestión de fondo aquí planteada ya fue objeto de análisis y pronunciamiento por este Consejo en varias resoluciones recientes (vid. R/207/2021, R/212/2021 y R/248/2021) cuyos razonamientos son aplicables al presente caso, si bien resulta necesario realizar algunas precisiones complementarias a la luz de los datos y argumentos que figuran en el expediente.
5. En primer término, como ya se puso de manifiesto en los precedentes citados, este Consejo no considera jurídicamente fundado el criterio proporcionado por la Subdirección General de Relaciones Laborales de la Dirección General de Función Pública y acogido por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias para sustentar su negativa a conceder el acceso a la información solicitada.

Es incuestionable que la información relativa a la pertenencia de una persona a un sindicato tiene la naturaleza de dato de carácter personal conforme a la definición recogida en el artículo 4. 1) del Reglamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo⁵, de 27 de abril de 2016 (Reglamento General de Protección de Datos, RGPD). Pero de ello no se deriva automáticamente que resulte vedado el acceso a dicha información en ejercicio del derecho público subjetivo que la LTAIBG reconoce a todas las personas. La decisión al respecto habrá de regirse por lo dispuesto por la propia LTAIBG en su artículo 15, concretamente, en este caso, por lo establecido en el primer párrafo de su apartado primero, conforme al cual:

“Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, 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.”

Esta previsión legal se corresponde con el específico régimen jurídico del tratamiento de las categorías especiales de datos personales dispuesto en el artículo 9 del RGPD, el cual, tras establecer en el apartado primero que *“Quedan prohibidos el tratamiento de datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos*

⁵ <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf>

biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o las orientaciones sexuales de una persona física”, prevé en el apartado segundo una serie de excepciones, entre las que se encuentran la de que “el interesado dio su consentimiento explícito para el tratamiento de dichos datos personales con uno o más de los fines especificados” (letra a) y la de que “el tratamiento se refiere a datos personales que el interesado ha hecho manifiestamente públicos” (letra e).

Tratándose de delegados sindicales y, en su caso, de delegados de personal y delegados de una junta de personal es evidente que los propios interesados han hecho manifiestamente público el dato relativo a su afiliación sindical, por lo que su tratamiento encuentra amparo en la letra e) del artículo 9.2 del RGPD -aun cuando no hayan dado su consentimiento explícito para ello- cuando el mismo sea necesario para cumplir con una obligación legal (art. 6.1 letra c RGPD) como es la derivada del ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG.

En consecuencia, deberá concederse el acceso siempre que concurran los demás requisitos legales.

6. El segundo argumento presentado por el órgano requerido apela a la disponibilidad de la información, al manifestar que “la información solicitada no se dispone en los Servicios Centrales de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ya que depende de cada centro penitenciario”, añadiendo, a continuación, que “en el caso concreto de los delegados sindicales, la información sobre el crédito horario del que dispongan, en su caso, está en relación con la información recibida desde las Subdelegaciones o Delegaciones del Gobierno que son las encargadas del control de los nombramientos, de las horas disponibles en cada caso y momento y de su anotación en el Registro de Órganos de Representación así como horas disponibles en cada caso y momento.”

Los términos empleados en este caso en el escrito de alegaciones para justificar la negativa a proporcionar la información admiten dos lecturas, ninguna de las cuales sin embargo permite sustentar una resolución denegatoria del acceso a la información solicitada.

Como hemos señalado en múltiples resoluciones, en caso de que el órgano al que se dirigió la solicitud no disponga de la información por no ser competente, deberá observar lo previsto en el artículo 19.1 de la LTAIBG el cual dispone que “Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante”.

En este sentido se ha de recordar que, como ha subrayado el Tribunal Supremo en su Sentencia 810/2020, de 3 de marzo de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:810), la LTAIBG contiene dos previsiones específicas cuyo fin es evitar que el solicitante deba realizar una labor de búsqueda y localización del órgano competente:

“... los citados artículos 18.2 y 19.1 de la Ley 19/2013, prevén los dos supuestos siguientes. De un lado, cuando se ha declarado la inadmisión a trámite de la solicitud por la causa prevista en el artículo 18.1.d) de la citada Ley, porque la solicitud se dirigía a un órgano en cuyo poder no obra la información cuando se desconozca el competente. En este caso, el órgano que acuerda la inadmisión “deberá indicar” en la resolución el órgano que, “a su juicio”, es competente para conocer de la solicitud (artículo 18.2). De modo que en estos casos de desconocimiento basta con aventurar una conclusión lógica sobre qué órgano sea el competente.

Y, de otro, cuando, una vez admitida la solicitud, se repara que esta se refiere a información que no obra en poder del órgano al que se dirige, que lo “remitirá al competente”, si lo conociera, e informará de tal circunstancia al solicitante (artículo 19.1 de la misma Ley 19/2013). De manera que la remisión directa sólo se produce en este segundo caso.

Como se ve, en ninguno de los dos casos la Ley obliga al solicitante una búsqueda, localización y remisión de información. La Ley, según los casos vistos, obliga al órgano ante el que se presenta la solicitud a indicar quien es, a su juicio, el órgano competente, o bien a remitirlo al competente.”

En el caso que ahora nos ocupa es notorio que el órgano destinatario de la solicitud, en el supuesto de que efectivamente no disponga de la información, es plenamente conocedor del órgano en cuyo poder obra, pues incluso lo menciona en sus alegaciones. En consecuencia, dándose estos presupuestos, está obligado a cumplir con el mandato del artículo 19.1 de la LTAIBG y remitir la solicitud al órgano competente, informando de ello al solicitante.

Este fue el sentido de las decisiones adoptadas por este Consejo en los precedentes mencionados que concluyeron con una estimación de las reclamaciones por motivos formales, retrotrayendo las actuaciones para que por el Ministerio del Interior se diese cumplimiento a lo estipulado en el artículo 19.1 LTAIBG. Y este ha de ser también el contenido de esta resolución para el supuesto de que efectivamente el órgano requerido no tenga la información “en su poder” (artículo 13 LTAIBG).

7. Sucede sin embargo que los términos empleados en las alegaciones presentadas ante este Consejo suscitan una duda razonable sobre la no disponibilidad de la información por parte

de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Se dice que “no se dispone en los Servicios Centrales de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias ya que depende de cada centro penitenciario”.

A la vista de ello, es necesario señalar que, a efectos cumplir con las obligaciones derivadas de la LTAIBG y atender el ejercicio del derecho de acceso, el órgano competente es el que tiene el “poder” sobre la información, siendo irrelevante que se encuentre almacenada en sus servicios centrales o que se conserve en los servicios periféricos o en cualquier otro centro u organismo perteneciente al mismo. Lo determinante es si efectivamente “obra en poder” del órgano al que se dirige la solicitud en el sentido de tener potestades de disposición sobre ella. En consecuencia, la aplicación de la previsión del art. 19. 1 de la LTAIBG sólo procede si el órgano requerido no dispone de la información en su ámbito competencial, circunstancia que no se da cuando se encuentra en centros que dependen orgánica o funcionalmente del receptor de la solicitud.

En atención a las razones expuestas, se ha de proceder a estimar la presente reclamación, instando al Ministerio del Interior a proporcionar la información solicitada si la misma se encuentra en su poder o, subsidiariamente, si no dispone de ella, remitir la solicitud a la Delegación del Gobierno correspondiente dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 19.1 LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 25 de febrero de 2021.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles remita al reclamante la siguiente información:

Número de liberados, representantes sindicales y delegados de junta de personal existentes en el Centro Penitenciario de Menorca. Sindicatos a que pertenecen. Fecha de inicio de tales funciones. Horas y días cogidos por todos ellos.

TERCERO: Subsidiariamente, en el caso de que el Ministerio no disponga de la información en los términos reflejados en el fundamento jurídico séptimo, **INSTAR** al MINISTERIO DEL

INTERIOR a que en el plazo máximo de 15 días hábiles remita la solicitud recibida a la Subdelegación del Gobierno correspondiente, informando de ello al reclamante, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19.1 de la LTAIBG.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de las actuaciones practicadas.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁶](#), 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 octubre⁷](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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-Administrativa⁸](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>