

Audiencia Nacional. Sentencia de 04-01-2008. Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección primera. Publicación de datos en intranet por un sindicato sin consentimiento del titular. Conflicto entre los derechos fundamentales a la protección de datos y la libertad sindical. Prevalencia de la libertad sindical.

La AN estima el recurso

Madrid, a diecinueve de diciembre de dos mil siete.

Vistos por la Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección Primera) de esta Audiencia Nacional el presente recurso nº 346/2006, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Dña, X.X.X., en nombre y representación de “FEDERACIÓN X.”, contra la Resolución del Director de la Agencia Española de Protección de Datos de 10 de octubre de 2006, que impuso a la parte recurrente una multa de 3.000 euros. Ha sido parte demandada la Administración General del Estado, representada y defendida por la Abogacía del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Admitido el recurso y previos los oportunos trámites, se confirió traslado a la parte actora para que deduzca demanda, lo que llevó a efecto mediante escrito presentado el día 11 de enero de 2007 en el que tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que consideró oportunos termina solicitando que se dicte sentencia estimatoria del recurso que anule la resolución recurrida por ser contraria a derecho.

SEGUNDO.- El Abogado del Estado contesta a la demanda mediante escrito presentado el día 11 de mayo de 2007, en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, solicita que se dicte sentencia desestimatoria del recurso y se confirme la resolución recurrida por ser conforme a derecho.

TERCERO.- No solicitado el recibimiento a prueba ni trámite de conclusiones, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento del día para su votación y fallo, que finalmente fue fijado para el día 18 de diciembre de 2007.

Ha sido **ponente** la Ilma. Sra. Dña. Y.Y.Y..

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo se interpone contra la Resolución del Director de la Agencia Española de Protección de Datos, de 10 de octubre de 2006, que impuso a la parte ahora recurrente una sanción administrativa de multa de 3.000 euros, por la comisión de la infracción del artículo 6.1

de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, tipificada como grave en el artículo 44.3.d) de la expresada Ley Orgánica. La cuantía de multa ha sido graduada mediante la aplicación de la cualificada disminución que permite el artículo 45.5 de la mentada Ley Orgánica.

Las circunstancias a tener en cuenta en el presente recurso contencioso-administrativo son, en síntesis, las siguientes. 1.-) La Agencia Española de Protección de Datos recibe escrito de D. P.P.P. en el que se denuncia a la Sección Sindical de la “FEDERACIÓN EN ENTIDAD Z”, por la publicación de una nota informativa en la Intranet Corporativa, en la que se cita el nombre y apellidos, lo que -- señala el denunciante-- atenta contra su honor e intimidad personal. 2.-) En la citada nota se informa a los miembros de la citada sección sindical que el “Cargo 1” de la misma ha presentado una querrela criminal por injurias y calumnias contra el denunciante que ha sido admitida a trámite por el correspondiente Juzgado de Instrucción. 3.-) El denunciante titular de los datos que aparecen en la mentada información no ha prestado su consentimiento al sindicato ahora recurrente para el tratamiento de sus datos. 4.-) Posteriormente a los hechos denunciados el sindicato recurrente remite una circular para que “en tanto no exista jurisprudencia (...) en las circulares que se publiquen (...) se prescinda del nombre y apellido o cualquier otro dato que pueda ser considerado de carácter personal”.

SEGUNDO.- Las cuestiones suscitadas en el presente recurso contencioso-administrativo, pues sobre ellas construye la parte recurrente la presente impugnación, se centran en determinar, de un lado, si la Agencia sancionadora debió iniciar también procedimiento sancionador contra el denunciante por los hechos que el sindicato recurrente puso en conocimiento de la Agencia. De otro, si la resolución sancionadora infringe el derecho a la libertad sindical, a la libertad de información y libertad de expresión. Y, en fin, si se ha vulnerado el artículo 4 del Código Civil y la doctrina de los actos propios, el principio de buena fe y prohibición de abuso de derecho

Siguiendo un elemental orden debemos abordar, en primer lugar, el motivo de impugnación que el sindicato recurrente alega, con carácter previo, en su escrito de demanda. Sostiene, en síntesis, la parte recurrente que no se ha dispensado un trato igual al denunciante con el ahora recurrente, pues antes del inicio del procedimiento sancionador, y *con* motivo de las actuaciones previas, el *sindicato* puso en conocimiento de la Agencia los hechos, de similar naturaleza llevados a cabo por el denunciante, y que no dieron lugar a la correspondiente apertura de procedimiento sancionador.

Las manifestaciones que el sindicato denunciado realiza ante la Agencia sancionadora (folio 17 del expediente administrativo), cuando ésta le demanda *información --previa a* la apertura del procedimiento sancionador-- para que se pronuncie sobre la finalidad de la nota informativa y sobre la habilitación legal de que disponen (folio 14 del expediente administrativo), es contestada por la Sección sindical de “FEDERACIÓN X” (folio 17 del citado expediente) realizando una serie de alegaciones entre las que alude al comportamiento observado por el propio denunciante en lo relativo a la difusión de información sobre las discrepancias que mantiene con la Sección sindical de “FEDERACIÓN X” en la “ENTIDAD Z”.

De manera que las alegaciones realizadas fueron tenidas en defensa de la actuación del sindicato denunciado, pues se formularon con una clara finalidad exculpatoria, y si bien es cierto que la denuncia no constituye un medio de iniciar un procedimiento sancionador, pues este tipo de procedimientos se inician siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia, como señala el artículo 11 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1 993, de 4 de agosto, sin embargo cuando el estímulo para el inicio de oficio de un procedimiento sancionador se hace mediante denuncia, ésta ha de manifestar la finalidad sancionadora que persigue, y no la mera defensa, de la denuncia previa presentada. Y ello es así si tenemos en cuenta que, según el citado artículo 11, apartado d), del Reglamento expresado, la denuncia: es el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa, de manera que ha de evidenciar que lo que se pretende no es otra cosa que comunicar la existencia de una contravención administrativa, para que pueda ser valorada en tal sentido por el órgano competente, la Agencia Española de Protección de Datos, y, en su caso, proceder a la apertura del correspondiente procedimiento siempre que la infracción no estuviera prescrita.

En este sentido, debemos destacar que para que esta Sala pudiera pronunciarse sobre la falta de apertura de procedimiento sancionador debiera haberse promovido, mediante la correspondiente denuncia, el mismo, y bien la resolución de archivo, como el acuerdo de inicio contra una de las partes y no contra la otra, pudiera haber sido impugnada ante esta Sala, como sucede habitualmente en los recursos interpuestos contra las resoluciones de archivo acordadas por la Agencia Española de Protección de Datos.

TERCERO.- Por otro lado, la lesión a los derechos a la libertad sindical, libertad informativa y libertad de expresión que se alegan en el escrito de demanda como los derechos fundamentales que amparan la actuación del sindicato recurrente, en realidad denuncian únicamente una infracción a la libertad sindical, como derecho fundamental que acoge la conducta que se sanciona en el acto administrativo que ahora se recurre, de tal suerte que la invocación de los derechos de información y libertad de expresión son mero trasunto adaptado del derecho a la libertad sindical y, en todo caso, se refieren a materias de relacionadas en la citada actividad sindical.

La resolución de la colisión de derechos fundamentales que plantea la parte recurrente y la ponderación a la que ha de acudir para solventar la cuestión suscitada, pasa por determinar, en primer lugar, la cobertura que proporcionan ambos derechos fundamentales a la actividad sancionadora de la Agencia y a la conducta observada por el sindicato “FEDERACIÓN X”. En segundo lugar, nos corresponde determinar los límites de ambos derechos fundamentales, para finalmente concluir en la mentada ponderación y valoración de los mismos que nos indique si la sanción impuesta se ajusta o no a lo dispuesto en nuestro ordenamiento jurídico.

El acto administrativo sancionador encuentra su cobertura

constitucional en el derecho fundamental a la protección de los datos personales previsto en el artículo 18.4 de la CE, bajo la referencia al uso de la informática y desde la STC 292/2000, de 30 de noviembre, y el desarrollo legal en la Ley Orgánica 15/1 999, ya citada. A estos efectos debemos tener en cuenta que la conducta sancionada consiste en “tratar los datos de carácter personal o usarlos posteriormente con conculcación de los principios y garantías establecidos” en la ley (artículo 44.3.d/ de la Ley Orgánica 15/1999), y uno de los principios esenciales para la salvaguarda de este derecho fundamental a la protección de los datos es que ha de mediar el consentimiento “inequívoco del titular de los datos, ex artículo 6.1 de la misma Ley.

Por su parte, la cobertura constitucional a la actuación del sindicato sancionado la proporciona, como se aduce el escrito de demanda, el derecho fundamental a la libertad sindical, previsto en el artículo 28.1 de la CE, y cuyo desarrollo legal se encuentra en la Ley Orgánica 11/1985, de 29 de julio, de Libertad Sindical, que establece, en su artículo 8, que los trabajadores afiliados a un sindicato podrán, en el ámbito de la empresa o centro de trabajo, “recibir la información que le remita su sindicato”, que se extiende en el Estatuto de los Trabajadores a cuantos presten servicio en el centro de trabajo.

Los derechos fundamentales cuya colisión se alega, por tanto, en el caso examinado, el derecho a la libertad sindical y a la protección de los datos personales, debe partir de la consideración general, expuesta por la doctrina constitucional con una reiteración que excusa cita, en el sentido de que los derechos fundamentales no son derecho ilimitados, sino que, por el contrario, encuentran sus límites en los demás derechos fundamentales y bienes constitucionalmente protegidos.

CUARTO.- El derecho fundamental a la protección de los datos efectivamente, como ha declarado el Tribunal Constitucional, encuentra los siguientes límites «aunque la Constitución no le imponga expresamente límites específicos, ni remita a los Poderes Públicos para su determinación como ha hecho con otros derechos fundamentales, no cabe duda de que han de encontrarlos en los restantes derechos fundamentales y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, pues así lo exige el principio de unidad de la Constitución (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7, de 11 de diciembre, FU 6; y respecto del art. 18, la STC 110/1984, FU 5). Esos límites o bien pueden ser restricciones directas del derecho fundamental mismo, a las que antes se ha aludido, o bien pueden ser restricciones al modo, tiempo o lugar de ejercicio del derecho fundamental. En el primer caso, regular esos límites es una forma de desarrollo del derecho fundamental. En el segundo, los límites que se fijan lo son a la forma concreta en la que cabe ejercer el haz de facultades que compone el contenido del derecho fundamental en cuestión, constituyendo una manera de regular su ejercicio, lo que puede hacer el legislador ordinario a tenor de lo dispuesto en el art. 53.1 CE. La primera constatación que debe hacerse, que no por evidente es menos capital, es que la Constitución ha querido que la Ley, y sólo la Ley, pueda fijar los límites a un derecho fundamental. Los derechos fundamentales pueden ceder, desde luego, ante bienes, e incluso intereses constitucionalmente relevantes, siempre que el recorte que experimenten sea necesario para lograr el fin legítimo previsto, proporcionado para alcanzarlo y, en todo caso, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental restringido

(SSTC 57/1 994, de 28 de febrero, FU 6; 18/1 999, de 22 de febrero, FU 2)», (fundamento jurídico undécimo de la STC 292/2000, de 30 de noviembre).

Pues bien, en el caso examinado estaríamos ante límites que operan a modo de restricciones sobre el modo, tiempo o lugar de ejercicio, es decir, limitaciones que se producen por razón del ámbito en el que tienen lugar, en la empresa o centro de trabajo, y la finalidad que persiguen, llevar a cabo una actividad propia de la acción sindical. Todo lo cual puede situar la conducta observada bajo la órbita de protección de otro derecho fundamental.

QUINTO.- Por su parte el derecho a la libertad sindical se encuentra igualmente limitado por el ejercicio legítimo de los demás derechos fundamentales y la protección de bienes de relevancia constitucional. En este sentido, debemos tener en cuenta que el art. 28.1 CE, a pesar de que su tenor literal pudiera inducir a considerar la restricción del contenido de la libertad sindical a una vertiente exclusivamente organizativa o asociativa, sin embargo en este precepto se integra también la vertiente funcional del derecho, es decir, el derecho de los sindicatos a ejercer aquellas actividades dirigidas a la defensa, protección y promoción de los intereses de los trabajadores, en suma, a desplegar los medios de acción necesarios para que puedan cumplir las funciones que constitucionalmente les corresponden (por todas, SSTC 105/1 992, de 1 de julio, FFUU 2 y 5 9; 145/1999, de 22 de julio, FU 3; 308/2000, de 18 de diciembre, FU 6, y 213/2002, de 11 de noviembre, FU 4). De manera que los sindicatos disponen de un ámbito esencial de libertad para organizarse y actuar de la forma que consideren más adecuada a la efectividad de su acción, dentro, claro está, del respeto a la Constitución y a la Ley. En el art. 28.1 CE se integra, pues, el derecho a llevar a cabo una libre acción sindical, comprensiva de todos los medios lícitos y sin indebidas injerencias de terceros (por todas, SSTC 94/1995, de 16 de junio, FU 2; 107/2000, de 5 de mayo, FU 6; y 121/2001, de 4 de junio, FU 2), y, en coherencia con dicho contenido constitucional, la Ley Orgánica 11/1985, de 2 agosto, de Libertad Sindical citada, regulando su ejercicio dentro de la empresa en sus arts. 8 a 1, otorgando amplias funciones a los delegados sindicales.

En este sentido, la doctrina del Tribunal Constitucional declara que incluye la actividad sindical mantener informados a los miembros del sindicato en la empresa en todas las cuestiones que incidan de forma “directa o indirectamente” o que puedan tener repercusión en las relaciones laborales. Así la STC 213/2002, de 11 de noviembre de 2002 declara pesa sobre 105 representantes sindicales «Ci deber de mantener informados a sus representados “en todos los temas y cuestiones señalados... en cuanto directa o indirectamente tengan o puedan tener repercusión en las relaciones laborales” (art. 64.1.12 LET). Como hemos tenido la oportunidad de decir en anteriores ocasiones, esa transmisión de noticias de interés sindical, ese flujo de información entre el Sindicato y sus afiliados, entre los delegados sindicales y los trabajadores, “es el fundamento de la participación, permite el ejercicio cabal de una acción sindical, propicia el desarrollo de la democracia y del pluralismo sindical y, en definitiva, constituye un elemento esencial del derecho fundamental a la libertad sindical” (SSTC 94/1995, de 19 de junio, FU 4; y 168/1996, de 25 de noviembre, FU 6). Ciertamente, el derecho y deber de información de los delegados sindicales -al igual que el de los representantes electivos o unitarios de los

trabajadores y de los funcionarios públicos- no resulta ilimitado, sino que se encuentra condicionado por a imposición legal de un “deber de sigilo profesional” (art. 10.3.1 LOLS, en relación con el art. 65.2 LET y art. 10, párrafo 20, de la Ley 9/1 987, de 12 de junio) (...)» (fundamento jurídico cuarto).

SEXTO.- Llegados a este punto y atendidos los contornos de los derechos fundamentales enfrentados en los términos antes expuestos, nos corresponde ahora ponderar los intereses enfrentados y, atendiendo a las circunstancias concretas del caso, determinar qué interés merece mayor protección, si el interés del titular del derecho a la protección de datos que denunció los hechos por los que se impuso la sanción recurrida; o si es el interés del sindicato recurrente que ha de informar de los hechos propios del ejercicio de su actividad sindical constitucionalmente encomendada.

Si bien es cierto que el derecho a la protección de datos en el caso examinado impide que los datos personales del denunciante –nombre y apellidos- se incluyan en una página de la Intranet corporativa sin que medie su consentimiento inequívoco, como señala el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 15/1 999, sin estar amparado por alguna de las excepciones previstas en el apartado 2 del citado precepto. Sin embargo, esta cobertura de la acción sancionadora ha de quebrar cuando la nota informativa difundida por la Sección sindical del centro de trabajo, en este caso “ENTIDAD Z”, y en la que constan los datos del denunciante, tiene por finalidad la transmisión de noticias de interés sindical, permitir ese flujo de información entre el Sindicato y sus afiliados, entre los delegados sindicales y los trabajadores, de manera que se permita el ejercicio completo y cabal de la acción sindical, propiciando, como señalaba la doctrina constitucional trascrita en fundamentos anteriores, el desarrollo de la democracia y del pluralismo sindical, mediante este elemento esencial del derecho fundamental a la libertad sindical.

El derecho fundamental a la protección de datos consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero. Este «poder de disposición y control sobre los datos personales, que constituyen parte del contenido del derecho fundamental a la protección de datos se concretan jurídicamente en la facultad de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso o usos posibles, por un tercero » (fundamento jurídico séptimo de la SIC 292/2000, 30 de noviembre), ha de ceder cuando se enfrenta al ejercicio del derecho a la libertad sindical en los términos en que concurre en este caso, en el que se trata de proporcionar una información propia de la actividad sindical, no entendible sin el dato persona en cuestión, y limitada al ámbito del centro de trabajo.

Carece de sentido, por tanto, informar sobre una querrela criminal relativa a unos hechos surgidos con motivo de la actividad sindical, en el seno del propio sindicato, si no puede señalarse la persona contra la que se dirige para que los miembros del sindicato en la empresa puedan estar informados, conozcan y valoren, con todos los elementos de juicio a su disposición, de las contiendas originadas en el ejercicio de la actuación sindical o con motivo de ella, y la proyección sobre los actos posteriores de los afectados, que precisan de ese dato para su pleno entendimiento.

Del mismo modo, conviene señalar que otro de los elementos que confluye en la ponderación de los intereses es el ámbito de la difusión de la información contenida en la nota informativa. La difusión se ha limitado estrictamente al ámbito de la empresa o centro de trabajo que es precisamente la esfera que faculta el artículo 8 de la Ley de Libertad Sindical para tener derecho a la información sobre cuestiones que afecten a los trabajadores derivadas de la actividad sindical. Téngase en cuenta que la nota en cuestión se publica en la página Intranet Corporativa, cuya difusión se imita a los trabajadores de dicha entidad financiera, “ENTIDAD Z”.

De modo que el derecho a la libertad sindical, en cuya valoración, por cierto, no entra la Agencia de Protección de Datos, ha de prevalecer sobre el derecho a la protección de los datos personales, cuando, como sucede en el caso examinado, la acción sindical ampara la actuación del sindicato recurrente para divulgar entre los trabajadores de los centros los datos precisos, y únicamente necesarios, para el entendimiento de la noticia, teniendo un conocimiento cierto de la información relevante desde el punto de vista sindical.

Esta conclusión, por lo demás, es diferente a la adoptada en nuestra Sentencia de 13 de junio de 2007, que confirma una sanción impuesta al ahora denunciante en el procedimiento previo a este recurso, y ello es así atendidas las singularidades concurrentes en cada caso, que precisan de una ponderación distinta, sí se tienen en cuenta las relevantes diferencias de orden fáctico entre ambos supuestos, como sucede con la no pertenencia de la titular de los datos al centro de trabajo, o la actuación llevada a cabo por el sancionado desde su buzón personal, entre otras, en el citado precedente.

Por todo cuanto antecede, procede desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la resolución sancionadora de la Agencia Española de Protección de Datos

SÉPTIMO.- No se aprecia temeridad o mala fe para la imposición de las costas procesales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LRJCA.

FALLAMOS

Que estimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de “FEDERACIÓN X.”, contra la Resolución del Director de la Agencia Española de Protección de Datos de 10 de octubre de 2006, que impuso a la parte recurrente una multa de 3.000 euros, debemos declarar la expresada resolución no conforme con el ordenamiento jurídico, anulándose. No se hace imposición de costas.

Así por esta nuestra sentencia lo pronunciamos mandamos y fallamos.

PUBLICACIÓN.- Dada, leída y publicada fue la anterior sentencia en audiencia

pública. Doy fe. Madrid a 4 de 2008

EL SECRETARIO