



Resolución 918/2020

S/REF:

N/REF: R/0918/2020; 100-004626

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Justicia

Información solicitada: Cursos impartidos en materia de prevención desde el año 2009

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó, mediante correos electrónicos de fecha 18 de agosto y 22 de octubre de 2020 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 22 de octubre de 2020, la siguiente información:

Dada la falta de respuesta, enviamos una nueva petición, en los mismos términos de la anterior.

Hoy mismo hemos recibido la misma información solicitada a la DP TGSS, como consecuencia de la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Hay muchos motivos para pedir esta documentación, tal como se comentó en varias ocasiones en las reuniones de la Comisión de Trabajo nº 7.

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

Por una parte está el cumplimiento de la normativa laboral, y por otra, corregir las posibles deficiencias en el sistema de gestión que se hayan podido dar, sobre todo teniendo en cuenta que la gestión se realiza habitualmente desde vuestros servicios centrales y hay una tendencia general a discriminar a no tener en cuenta a [REDACTED] (esto ya lo hemos hablado muchas veces), lo cual hace que las actuaciones que se realizan en muchas ocasiones no sean conformes a derecho –presuntamente-.

Los datos que solicitamos de nuevo de cada uno de los organismos de esta comisión son los siguientes:

Cursos que se han dado en materia de prevención desde el año 2009 (todo lo que conste hasta la fecha de hoy):

- *Justificante de la consulta previa a los delegados de prevención*
- *Fecha de la contratación (y enlace en el Portal de la Transparencia si está allí accesible)*
- *Si se anunció a toda la plantilla*
- *Fecha de la impartición*
- *Nº de horas de la acción formativa*
- *Nº de trabajadores que asistieron (y los que no)*
- *Ponente del curso: si pertenece al SPP, si es de un SPA, si es un trabajador o ponente que se pueda considerar “medios propios de la empresa”, si es una organización externa (consultoría, etc.)*
- *Coste del curso*
- *Si cobró o no el ponente*

Esta petición de información se realiza al amparo de las competencias otorgadas a [REDACTED] en la legislación laboral - Ley 31/1995, de 8 de noviembre- así como al del artículo 13.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y del artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como del resto del Ordenamiento Jurídico.

2. El 21 de diciembre de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por falta de respuesta a la solicitud de acceso, con el siguiente contenido:

La Abogacía General del Estado en Barcelona, se integra en la Comisión de Seguridad y Salud Laboral nº 7 dependiente del Comité Provincial de Seguridad y Salud Laboral de la Administración General del Estado en la Provincia de Barcelona (se adjunta acta de dicha comisión, de fecha 24 de noviembre 2020).

A cada uno de los integrantes de la comisión se les solicitó información relacionada con las actividades de Formación de los últimos años, tal como se hizo en otra ocasión con la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Barcelona, tal como constan en los correos de fecha 18 de agosto y 22 de octubre anexados (exped. CTBG nº R/0376/2020; 100-003863).

Las informaciones recibidas de cada organismo, cuando se han dado, han sido parciales, y se necesita una información completa a fin de poder comprobar si la gestión realizada es conforme a derecho, dado que en al ámbito de la formación en materia de prevención de riesgos laborales, confluyen varias legislaciones (derechos y obligaciones de empresa y trabajadores, estatutos de empleado público, utilización de caudales públicos...).

Los correos reclamando dicha documentación se anexan a esta reclamación.

Este [REDACTED] entiende que es persona interesada en dicha información dados sus derechos, obligaciones y competencias, así como que la documentación solicitada es información pública que no ha de estar sometida a ningún tipo de secretismo puesto que incluye la gestión de dinero público.

En ningún momento se ha notificado el motivo de no envío de dicha documentación.

Se solicita se reclame dicha información que no haya sido remitida aún, teniendo en cuenta las fechas y todos los conceptos solicitados.

3. Con fecha 23 de diciembre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE JUSTICIA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de 19 de enero de 2021, el Ministerio contestó lo siguiente:

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

PRIMERA.- Deviene imposible la concesión o denegación de acceso, recogida en el artículo 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al no haber tenido entrada, a través del cauce habitual del Portal de la Transparencia (aplicación GESAT), ninguna solicitud de acceso a la información al respecto. Por lo tanto, no cabe formular alegaciones a una reclamación que no se fundamenta en una resolución emitida por este Centro Directivo.

SEGUNDA.- No obstante a lo indicado en el punto anterior, desde este Centro Directivo se señala el procedimiento mediante el que se viene dando respuesta a las peticiones de información en materia de formación en prevención de riesgos laborales por parte de la Abogacía del Estado en Barcelona. Como se desprende del contenido de los documentos aportados por el reclamante (Acta de la Comisión de Trabajo nº 7 del Comité Provincial de Seguridad y Salud celebrada el 24 de noviembre de 2020 y correos electrónicos de 18 de agosto y 22 de octubre de 2020), así como del correo de respuesta de la Abogacía del Estado en Barcelona al Presidente de la citada Comisión, de fecha 10 de noviembre de 2020, es el Presidente el que se encarga de recibir las peticiones de información del Delegado de Prevención y de remitirlas a los distintos miembros "al objeto de recopilar la información necesaria". Tal y como se aprecia en la cadena de correos que precede al citado de la Abogacía del Estado en Barcelona de 10 de noviembre de 2020 (que se recoge en la página 1 del Anexo I, que acompaña a este escrito), el Presidente a raíz de la petición realizada por [REDACTED], remite un archivo Excel a la Abogacía del Estado en Barcelona para que ésta proceda a su cumplimentación.

Posteriormente, es el Presidente el que remite esa información al Delegado de Prevención.

Desde este Centro Directivo queremos poner de manifiesto que desde la Abogacía del Estado en Barcelona se ha dado respuesta a la información solicitada ciñéndose al modelo que se le remitió por el Presidente de la Comisión. Si la información aportada no se corresponde en su totalidad con el conjunto de datos solicitados por [REDACTED], en ningún caso ello obedece a una voluntad de omisión por parte la Abogacía del Estado en Barcelona.

En relación con lo anterior, cabe remarcar que desde la Abogacía del Estado en Barcelona, se ha ido remitiendo la documentación a medida que ésta se ha ido solicitando por parte de los Delegados del Prevención, a través del Presidente de la Comisión.

A continuación se relaciona la documentación que, a instancia del reclamante, se ha enviado al Presidente de la Comisión y que se adjunta como Anexo I a este documento. Además del mencionado correo de 10 de noviembre de 2020 (cursos voluntarios en materia de prevención de riesgos laborales ofertados por la Abogacía del Estado en el año 2020 y publicados en la Intranet), se han remitido los siguientes:

- *Escrito de 10 de noviembre de 2016: oferta formativa del Ministerio de Justicia del año 2016 y relación de cursos solicitados e impartidos a los funcionarios adscritos a la Abogacía de Estado en Barcelona durante el período 2002-2015.*
 - *Correo de 16 de abril de 2019: actividades de formación durante el período 2017-2019.*
 - *Correo de 9 de octubre de 2019: formación que se impartió sobre Medidas de Emergencia y sobre Riesgos en el puesto de trabajo en oficinas, los días 12 de julio 2019 y 25 de octubre de 2019, así como relación de asistentes a los mismos.*
4. El 20 de enero de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió audiencia al reclamante para que, a la vista del expediente, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, las cuales tuvieron entrada el 10 de febrero de 2021, con el siguiente contenido:

Ante todo agradezco la respuesta a la petición de información. Si bien es cierto que parte de la documentación solicitada ya estaba enviada, quedaban pendientes -y quedan aún- los datos sobre el número de trabajadores que había recibido dicha formación, o bien lo que no han recibido formación. Igualmente, los datos económicos de la misma (pagos realizados).

Es decir, una cosa son los cursos que se ofrecen a nivel nacional y otra en los que han participado los trabajadores de Barcelona (escrito de 10/11/2016).

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, 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 Gobierno](#)⁵, el Presidente de este Organismo 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.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁶, 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. Por otra parte, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo 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.*

En relación con la falta de resolución expresa en el plazo establecido, el Departamento ministerial alega que nunca recibió la solicitud de acceso a que se refiere el reclamante, *al no haber tenido entrada, a través del cauce habitual del Portal de la Transparencia, ninguna solicitud de acceso a la información al respecto.*

Estas manifestaciones no pueden tener una acogida favorable. Es preciso tener presente que el Portal de la Transparencia no puede configurarse como el único medio válido para presentar una solicitud de información, de tal manera que se excluyan otras vías, pues este requisito generaría un perjuicio a los interesados que no deseen o no les sea posible usar el Portal como vía de presentación de solicitudes de acceso a la información pública.

En este sentido, no puede dejar de recordarse que el [art. 14.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)⁷ previó lo siguiente: *"Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios*

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565#a14>

electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento”.

Igualmente, [art. 17 de la LTAIBG](#)⁸ antes citado señala que “*El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. Cuando se trate de información en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, la solicitud se dirigirá a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a las que se encuentren vinculadas.*

2. La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de:

- a) La identidad del solicitante.*
- b) La información que se solicita.*
- c) Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones.*
- d) En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada.*

En el caso que nos ocupa, la solicitud de acceso, aunque efectivamente remitida por correo electrónico, cita expresamente que se presenta “*al amparo de las competencias (...) del artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como del resto del Ordenamiento Jurídico*”.

Asimismo, los destinatarios del correo electrónico son el Presidente y los miembros de la Comisión de Trabajo nº 7 del Comité de Seguridad y Salud Provincial de la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, Delegación del Gobierno en Cataluña, y, en el caso de no considerarse competentes, deberían remitirla al órgano encargado de resolver, según indica el [artículo 19.1 de la LTAIBG](#)⁹.

Y siendo cierto que las direcciones de correo electrónico no son unidades de registro de documentos, no es menos cierto que se trata de *cuentas de correo electrónico corporativas*, que serían, por tanto, direcciones de correo electrónico oficiales del Presidente y los miembros de la citada Comisión de Trabajo nº7.

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a17>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a19>

No obstante lo anterior, y dado que el Ministerio en sus alegaciones señala *el procedimiento mediante el que se viene dando respuesta a las peticiones de información en materia de formación en prevención de riesgos laborales por parte de la Abogacía del Estado en Barcelona*, indicando que el Presidente de la citada Comisión se encarga de canalizar las respuestas de los distintos miembros para, con posterioridad, remitirlas al Delegado de Prevención, de forma que en fase de reclamación, el reclamante reconoce en el trámite de audiencia otorgado, que ya había recibido contestación, al indicar *si bien es cierto que parte de la documentación ya estaba enviada, (...)* a pesar de que la reclamación señala que no había recibido respuesta a dicha solicitud, no constando a este Consejo el momento de la recepción de la misma por el solicitante.

A este respecto, cabe señalar que si bien la condición [REDACTED] no [REDACTED] impide solicitar información con amparo en la LTAIBG, y en este sentido además del criterio favorable mantenido por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que ha quedado reflejado en diversos expedientes de reclamación que fueron instados por representantes sindicales (por ejemplo, R/0741/2018, R/0107/2019 y R/0687/2019), los Tribunales de Justicia han amparado el derecho de los sindicatos a presentar solicitudes de información en aplicación de la LTAIBG, sin embargo, es deber de este Consejo de Transparencia recordar que, en los supuestos en los que un representante de los trabajadores actúa en el marco de las relaciones laborales, debe ceñirse al marco normativo que las rige. La articulación simultánea de una misma solicitud a través de diversas vías, con amparo en diferente normativa – la LTAIBG y la legislación laboral - que a su vez, prevé diferentes mecanismos de impugnación, puede generar – como ha quedado demostrado en el caso que nos ocupa- disfuncionalidades que no son deseables para los sujetos obligados a proporcionar información, generando duplicidades innecesarias.

4. A continuación, hay que analizar el contenido de la reclamación presentada que coincide con el de la solicitud de acceso, en la que se pide información detallada sobre los cursos que se han dado en materia de prevención desde el año 2009 (todo lo que conste hasta la fecha de hoy).

El Ministerio pone de manifiesto, en fase de reclamación, que ya se había sido remitida al reclamante, a través del Presidente de la Comisión, una relación de los cursos impartidos desde el año 2016 al 2019.

El reclamante reconoce que *parte de la documentación solicitada ya estaba enviada*, pero la información entregada es insuficiente, puesto que:

a) quedan aún pendientes los datos sobre el número de trabajadores que había recibido dicha formación, o bien lo que no han recibido formación, así como los datos económicos de la misma (pagos realizados) y

b) se debería facilitar únicamente la relativa a los cursos impartidos en la provincia de Barcelona, que solicitó en 2016.

Comenzando por el análisis de este segundo apartado, debe manifestarse que ni en la solicitud de acceso ni en la posterior reclamación, el interesado hace esa precisión, ya que la petición se refiere a todos los cursos impartidos “desde el año 2009 (todo lo que conste hasta la fecha de hoy)”. Entendemos, pues, que se pretende modificar, en el trámite de audiencia, dentro del procedimiento de reclamación, el alcance y contenido de la solicitud de acceso.

Como ha sostenido en múltiples ocasiones este Consejo de Transparencia (por ejemplo, las resoluciones [R/0202/2017](#)¹⁰, [R/0270/2018](#)¹¹ y [R/0319/2019](#)¹²) “no es permisible cambiar los términos de la solicitud en vía de reclamación, dado que se podría perjudicar el principio de la seguridad jurídica, consagrado en el [artículo 9.3 de nuestra Constitución](#)¹³, en virtud del cual debe existir la certeza de que una determinada situación jurídica previa no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados”.

La [Sentencia del Tribunal Constitucional, de 7 de abril de 2005](#)¹⁴, que define este principio, señala que la seguridad jurídica ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados ([STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1](#)) y como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho ([STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5](#)).

Estos razonamientos son perfectamente aplicables al caso que nos ocupa.

5. En relación con los datos pendientes sobre el número de trabajadores que habían recibido dicha formación o bien lo que no han recibido formación, así como los datos económicos de la misma, se comprueba que, efectivamente, la Administración no ha informado sobre estos

¹⁰

https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017.html

¹¹

https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html

¹²

https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/eu/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/08.html

¹³

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=9&tipo=2>

¹⁴ <https://2019.vlex.com/#vid/23866080>

aspectos, que sí fueron citados tanto en la solicitud de acceso como en la posterior reclamación.

La solicitud del reclamante relativa a estos aspectos sirve a los objetivos de control de la actuación pública y de conocimiento de cómo se gastan los fondos públicos, por lo que, a juicio de éste Consejo, el acceso a la información solicitada se corresponde con la finalidad de la LTAIBG, tal y como viene expresada en su Preámbulo: *“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.”

Finalmente, se ha de señalar que, en el caso que nos ocupa, no han sido invocados ante este Consejo de Transparencia causa de inadmisión ni límite alguno. Restricciones al acceso que, por otro lado, y en atención a la información de la que se dispone, no resultarían aplicables, máxime teniendo en cuenta que, como hemos manifestado en reiteradas ocasiones y ha sido corroborado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, los límites y las causas de inadmisión previstos en la LTAIBG son limitaciones de un derecho y, en cuanto tales, se han de interpretar restrictivamente y justificar razonadamente su aplicación.

Por lo expuesto, la Administración debe facilitar al reclamante la parte de la información aun no entregada, debiendo ser estimada parcialmente la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE JUSTICIA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información, relativa a los cursos que se han dado en materia de prevención desde el año 2009 hasta la fecha de hoy:

- *Nº de trabajadores que asistieron (y los que no).*
- *Coste del curso.*
- *Si cobró o no el ponente.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA 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 1¹⁵](#), 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 octubre¹⁶](#), 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-Administrativa¹⁷](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>