



Resolución 915/2020

S/REF:

N/REF: R/0915/2020; 100-004623

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

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 al [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 los delegados de prevención 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.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, el 21 de diciembre de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

La Demarcación de Costas de Barcelona se integra en la Comisión de Seguridad y Salud Laboral nº7 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 PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de 6 de enero de 2021, la Demarcación de Costas de Barcelona, adscrita al citado Departamento ministerial, contestó lo siguiente:

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

1.- [REDACTED] solicita información en su calidad de [REDACTED], por lo que debería de canalizar la petición a través de la normativa reguladora de la prevención de riesgos laborales, es decir, por vía diferente que la que proporciona la Ley de Transparencia, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional primera, apartado 2 de la Ley de Transparencia, del siguiente tenor: "Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información".

2.- En este sentido, la Demarcación de Costas de Cataluña, como ha quedado explicitado anteriormente, facilitó [REDACTED] información referente a las acciones formativas en prevención a través del cauce establecido para el intercambio de información entre los miembros del CSS de la Subdelegación del Gobierno en Barcelona.

4. El 8 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:

El [REDACTED] entiende que el cauce elegido es correcto y legal, y no es necesario otro cauce para acceder a dicha documentación, tal como el propio Consejo de Transparencia justifica en numerosos expedientes previos sobre documentación solicitada por delegados de prevención.

En cuanto al segundo punto, la información que este [REDACTED] ha ido recibiendo, ha sido parcial en relación a lo solicitado. Son informaciones puntuales de cursos recientes (2018...). Tampoco nos constan datos económicos de la formación (pagados).

Lo que estamos solicitando, al igual que al resto de organismos AGE de Barcelona, es una secuencia más larga en el tiempo, su justificación documental de consulta previa a los delegados de prevención, quién realizó la formación (SPP, SPA, recursos propios - especificar-, delegados de prevención...) y las cantidades abonadas por dicha formación.

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

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), 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 Gobierno⁵](#), 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.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁶](#), 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.*

La falta de resolución expresa en el plazo de un mes legalmente establecido ha dado lugar a la desestimación de la solicitud por silencio administrativo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.4 LTAIBG.

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

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>

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

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 cauce anteriormente establecido para el intercambio de información entre los miembros del CSS de la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, *información referente a las acciones formativas en prevención*.

A juicio del reclamante, la información entregada es insuficiente, pues faltaría por facilitar *“quién realizó la formación (SPP, SPA, recursos propios - especificar-, delegados de prevención...) y las cantidades abonadas por dicha formación”*.

La Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la LTAIBG, establece que *“se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”*.

Este Consejo de Transparencia no comparte el criterio de que el cauce para solicitar la información venga regulada por su propia legislación de riesgos laborales, dado que esta normativa es muy anterior a la entrada en vigor de la LTAIBG.

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales contiene, en sus artículos 18 y 23, un sistema de acceso de los trabajadores a los siguientes datos:

- a) Los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo, tanto aquellos que afecten a la empresa en su conjunto como a cada tipo de puesto de trabajo o función.
- b) Las medidas y actividades de protección y prevención aplicables a los riesgos señalados en el apartado anterior.
- c) Las medidas adoptadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la presente Ley.

Igualmente, su artículo 23 señala que el empresario deberá elaborar y conservar a disposición de la autoridad laboral la siguiente documentación relativa a las obligaciones establecidas en los artículos anteriores:

- a) Plan de prevención de riesgos laborales, conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 16 de esta ley.
- b) Evaluación de los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo, incluido el resultado de los controles periódicos de las condiciones de trabajo y de la actividad de los trabajadores, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo a) del apartado 2 del artículo 16 de esta ley.

c) Planificación de la actividad preventiva, incluidas las medidas de protección y de prevención a adoptar y, en su caso, material de protección que deba utilizarse, de conformidad con el párrafo b) del apartado 2 del artículo 16 de esta ley.

d) Práctica de los controles del estado de salud de los trabajadores previstos en el artículo 22 de esta Ley y conclusiones obtenidas de los mismos en los términos recogidos en el último párrafo del apartado 4 del citado artículo.

e) Relación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que hayan causado al trabajador una incapacidad laboral superior a un día de trabajo. En estos casos el empresario realizará, además, la notificación a que se refiere el apartado 3 del presente artículo.

Finalmente, su artículo 31.2 señala que *Para el ejercicio de sus funciones, el empresario deberá facilitar a dicho servicio el acceso a la información y documentación a que se refiere el apartado 3 del artículo anterior*, es decir, la información y documentación a que se refieren los artículos 18 y 23, precitados.

Estos deberes de información del empresario y el correlativo derecho de acceso de trabajadores y autoridades de prevención de riesgos no deben confundirse con el derecho de acceso regulado en la LTAIBG, de carácter mucho más amplio, tanto en el plano subjetivo (sujetos que ostentan el derecho y los obligados al cumplimiento) como objetivo (la materia objeto de solicitud).

Un verdadero procedimiento de acceso a la información debe contener los elementos suficientes que permitan fácilmente identificarlo, como puedan ser los sujetos que detentan ese derecho, el objeto del derecho, la forma de ejercerlo, los plazos para atenderlo y las causas de no hacerlo, los recursos aplicables y cualquier otro que permita su utilización por los interesados, ya sean solicitantes o sujetos obligados, aspectos que no se contemplan en la normativa específica en materia de prevención de riesgos laborales.

En este sentido, la Audiencia Nacional, en la Sentencia de Apelación de 24 de junio de 2020, ha dictaminado que *“En relación a la cuestión de si la aplicación de una normativa específica permite excepcionar lo dispuesto en la ley 19/2013 (por indicación de lo que señala la Disposición Adicional Primera de dicha ley) esta Sala y Sección ya se ha pronunciado en la sentencia correspondiente a la Apelación 78/2018 y ha afirmado que “A nuestro juicio, para que pueda aplicarse lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, la regulación específica debe señalar con claridad que la información sobre la materia que regula solo podrá obtenerse en la manera que en ella se especifica. Esta voluntad de sustituir la regulación general sobre acceso a la información en aquellos aspectos expresamente regulados no se advierte en la normativa que se menciona. Que se contemple que las Juntas*

de Personal recibirán información en relación a determinadas materias no restringen la posibilidad que tienen de solicitar información adicional en el marco de la ley 19/2013”.

No obstante lo anterior, y dado que el Ministerio en sus alegaciones señala que *la Demarcación de Costas de Cataluña, como ha quedado explicitado anteriormente, facilitó al Delegado de Prevención información referente a las acciones formativas en prevención a través del cauce establecido para el intercambio de información entre los miembros del CSS de la Subdelegación del Gobierno en Barcelona*, es necesario advertir, como ya ha indicado anteriormente este Consejo en el precedente R/918/2020:

A este respecto, cabe señalar que si bien la condición de [REDACTED] no le 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.

5. En relación con la información solicitada por el reclamante y la entregada por parte de la Administración, se observa que falta por facilitar la siguiente información pública, sin que exista causa que justifique esta ausencia:

- *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.*

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 a la Demarcación de Costas de Barcelona, adscrita al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

SEGUNDO: INSTAR a la Demarcación de Costas de Barcelona, adscrita al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, a que, en el plazo máximo de 15 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:

- *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.*

TERCERO: INSTAR a la Demarcación de Costas de Barcelona, adscrita al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, 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 1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>