



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 074/2021

S/REF: 001-051344

N/REF: R/0074/2021; 100-004784

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía liberados sindicales

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 16 de diciembre de 2020, la siguiente información:

Número de funcionarios del Cuerpo Nacional que, a la fecha de respuesta a esta solicitud de información, están exentos de servicio por razón de ejercer la acción sindical. No se solicita la identidad de los funcionarios, sólo el número, si la exención es total o parcial y el sindicato al que representa dicho agente.

No consta respuesta del Ministerio del Interior.

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

2. Ante la falta de contestación, mediante escrito de entrada el 25 de enero de 2021, el solicitante 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:

El 16 de diciembre de 2020 me dirigí al Ministerio del Interior para tratar de conocer el número de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que, a la fecha de respuesta a esta solicitud de información, estaban exentos de servicio por razón de ejercer la acción sindical. No se requería la identidad de los funcionarios para no incurrir en un supuesto caso de inadmisión. Tan sólo se demandaba el número, si la exención es total o parcial y el sindicato al que representa dicho agente. Casi mes y medio después de que presentara la petición sigo sin recibir respuesta. En concreto, el plazo de un mes que tenía la Administración comenzó a contar el 17 de diciembre, sin que se me haya notificado ampliación de dicho margen temporal. Entiendo que la Dirección General de la Policía ha optado por el silencio, por lo que ruego al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que admita a trámite esta reclamación y dicte resolución estimatoria para que Interior proporcione los datos solicitados.

3. Con fecha 28 de enero de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el 4 de febrero de 2021, el citado Ministerio realizó las siguientes alegaciones:

(...) es preciso señalar que, mediante resolución de 4 de febrero de 2021, la Dirección General de la Policía ha concedido a D. XXXXXXXXXXXX el acceso a la información solicitada, (se adjuntan: el justificante de registro de salida de la notificación de la resolución, el de comparecencia del interesado a la misma y la información facilitada).

Dicho lo anterior, dado que se aporta en la fase de alegaciones la información solicitada, y de acuerdo con lo establecido en el art. 82.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se solicita que, por razones de celeridad en este procedimiento, se abra el trámite de audiencia al interesado con el fin de que alegue lo que estime pertinente en relación a la información proporcionada.

4. En la citada resolución de 4 de febrero de 2021, la DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA contestó al solicitante lo siguiente:

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

El día 17 de diciembre de 2021 tuvo entrada en esta Dirección General una solicitud de información efectuada por [REDACTED] a través del Portal de la Transparencia, con número de expediente arriba referenciado, en la que solicitaba: (...)

Una vez estudiada la solicitud, este Centro Directivo ha resuelto conceder el acceso a la información solicitada participando:

Tras las últimas elecciones al Consejo de Policía celebradas en el año 2019, existen actualmente 14 representantes sindicales de las organizaciones sindicales en el Consejo de la Policía, a los cuales les corresponde para el desempeño de sus funciones sindicales y durante su mandato una exención de servicio a tiempo total.

En concreto hay 8 consejeros de la organización sindical JUPOL, otros 2 consejeros de la organización sindical SPP, 2 del Sindicato Unificado de Policía, 1 consejero de la Confederación Española de Policía y 1 consejero de la Unión Federal de Policía.

Por cada consejero le corresponde a la organización sindical de pertenencia un total de 12 representantes para la exención total del servicio, utilizable también para el desarrollo de su acción sindical, las cuales tendrán carácter anual y observarán las prescripciones establecidas en ese punto.

Sin embargo, a pesar de lo detallado anteriormente, esta cifra es el máximo de personas que permite la legislación vigente que gocen de una exención de servicio a tiempo total, pero no todos los meses es así. La cifra de personas exentas de servicio a tiempo total puede variar, ya que no todos los Consejeros hacen uso siempre de este derecho, ni todas las organizaciones sindicales hacen uso todos los meses de todas las exenciones de servicio a tiempo total de las que disponen. Es algo potestativo de los consejeros y de las organizaciones sindicales que deben comunicar, mediante el cauce oportuno establecido, a la División de Personal.

Así mismo, en relación con las exenciones parciales del servicio consisten en 32 jornadas laborales mensuales adicionales por consejero a cada organización sindical, a utilizar según las indicaciones establecidas.

5. El 8 de febrero 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 dio audiencia al reclamante para que formulase las alegaciones que estimara pertinentes.

Mediante escrito de entrada el 21 de febrero siguiente, el reclamante realizó las siguientes alegaciones:

Días después de formalizar la reclamación que se sustancia en este expediente recibí respuesta de la Dirección General de la Policía en la que se da respuesta parcial a mi petición. Se informa de la proporción de 'liberaciones' que corresponde por cada vocal en el Consejo de Policía, pero en modo alguno se dice cuántas 'liberaciones' está empleando cada sindicato en el momento de la respuesta a esta solicitud de información pública. Como bien detalla el sr. Pardo Piqueras en su respuesta, gozar del derecho a disponer de una serie de 'liberaciones' no significa que todas las organizaciones estén haciendo uso del mismo en su totalidad. Por eso ruego al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que continúe con la tramitación de esta reclamación, por cuanto considero que no ha sido satisfecha mi petición y porque no concurre ninguna causa para que no sea atendida. Se pide conocer el número exacto de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que, a la fecha de respuesta, están eximidos de servicio por tareas sindicales en cada uno de los sindicatos con representación, sin desvelarse la identidad. Y esa información no se facilita en la respuesta recibida.

Y, mediante escrito de entrada el 22 de febrero de 2021, el reclamante contestó al trámite de audiencia concedido alegando lo siguiente:

Leídas las alegaciones del Ministerio del Interior, solicitado al CTBG que continúe adelante con la tramitación de mi reclamación. Fuera de plazo, como reconoce el secretario general técnico, la Administración se ha limitado a recordar la proporción de 'liberaciones sindicales' que corresponde a cada organización por vocal en el Consejo de Policía en virtud de las últimas elecciones sindicales. Pero eso no era lo que se preguntaba. El dato concreto que se requería era cuántos funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, en el momento de dar respuesta, gozaban de exención del servicio de manera total o parcial y a qué sindicatos correspondían. Entiendo que no se incurre en ninguna causa de denegación al no solicitarse la identidad de los agentes y que, por el contrario, entronca con el espíritu de la Ley de Transparencia.

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

Ruego al CTBG que continúe adelante con la tramitación y dicte resolución estimatoria.

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 su parte, 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.*

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>

En el presente supuesto, según manifiesta la Dirección General de la Policía y consta en los antecedentes, la solicitud de información tuvo entrada en el órgano competente para resolver el día 17 de diciembre de 2021. Sin embargo, no se ha dictado resolución sobre el acceso hasta el 4 de febrero de 2021, después de finalizado el plazo del que disponía para resolver y notificar, y después de presentada reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por desestimación por silencio.

A la vista de ello, es obligado recordar que esta práctica no resulta conciliable ni con la letra de la LTAIBG ni con la finalidad perseguida por el legislador, de la cual dejó constancia en el Preámbulo al indicar que “con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta”.

4. En cuanto al fondo del asunto, cabe recordar que (i) la solicitud de información se centraba en conocer el *Número de funcionarios del Cuerpo Nacional que, a la fecha de respuesta a esta solicitud de información, están exentos de servicio por razón de ejercer la acción sindical, si la exención es total o parcial y el sindicato al que representa dicho agente*; y, (ii) que la Dirección General de la Policía, según manifiesta, ha resuelto conceder facilitando, como expresa el reclamante, *la proporción de 'liberaciones sindicales' que corresponde a cada organización por vocal en el Consejo de Policía en virtud de las últimas elecciones sindicales*.

A este respecto, hay que señalar que a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la solicitud de información es clara en sus términos dado que como acabamos de indicar señala expresamente que el número se refiera a *la fecha de respuesta a esta solicitud de información*, entendemos consciente de que como explica la propia Administración la cifra es el máximo de personas que permite la legislación vigente que gocen de una exención de servicio a tiempo total, pero no todos los meses es así. La cifra de personas exentas de servicio a tiempo total puede variar, ya que no todos los Consejeros hacen uso siempre de este derecho, ni todas las organizaciones sindicales hacen uso todos los meses de todas las exenciones de servicio a tiempo total de las que disponen. Por lo que, se considera que el Ministerio no ha facilitado toda información solicitada.

En este sentido, se considera necesario recordar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado en anteriores ocasiones, en las que también se solicitaba información sobre créditos sindicales y número de liberados sindicales.

Así, por ejemplo, mediante Resolución de fecha 17 de octubre de 2016 (procedimiento R/0320/2016) se desestimó por aplicación del artículo 18.1 a) de la LTAIBG- al entender que la información solicitada estaba en curso de elaboración, una Reclamación que pretendía *acceder al número de liberados sindicales, institucionales o estructurales, existentes*

actualmente para ejercicio de la actividad sindical y Organización Sindical a la que pertenecen y al Desglose de los liberados sindicales entre funcionarios y personal laboral por departamentos ministeriales, organismos, entidades estatales, etc., en donde tienen asignado su puesto de trabajo.

(.....)

“No obstante lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y dado el interés que se deriva de esta información, es importante que el número de liberados sindicales esté debidamente actualizado. Así, debe destacarse que dicha información ha sido recogida por varias de las legislaciones aprobadas por las Comunidades Autónomas en desarrollo de la LTAIBG como obligación de publicidad activa, citándose a título de ejemplo el artículo 10.1 I) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía”.

Es decir, en este caso se reconocía la importancia de la información solicitada para el cumplimiento de los fines de la LTAIBG pero se reconocía la imposibilidad de proporcionarla al estar la misma en curso de elaboración.

Y, en el expediente R/278/2017, que se estimó la reclamación concluyendo que *Efectivamente, en materia de acceso a la información pública, la regla general es dar la información y la excepción es aplicar algún límite legal o causa de inadmisión de la solicitud y hemos de tener presente que la LTAIBG en su Preámbulo afirma expresamente que el derecho de acceso a la información pública se configura de forma amplia y dicho derecho solamente se verá limitado en 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 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid. PO 43/2015).*

En todo caso, la aplicación de los límites deberá ser motivada, restringida, justificada y proporcionada así como atender a las circunstancias del caso concreto, de acuerdo con los criterios indicados en las sentencias de los Tribunales Contencioso-Administrativos.

*Hecho por este Consejo de Transparencia el test del daño y del interés público a que obliga la Ley, se alcanza la conclusión de que **la información que se solicita es de marcado interés público y entronca con las funciones que legalmente tienen encomendadas las***

organizaciones sindicales, derivadas de la propia Constitución española, cuyo artículo 7 consagra su papel como organizaciones básicas para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales y cuyo art. 131.2 establece la participación de los sindicatos y de las asociaciones empresariales en la planificación económica.

Asimismo, hay que tener en cuenta que la “ratio legis” de la LTAIBG es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que nos afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

5. Asimismo, debemos recordar que, al definir información pública y, por lo tanto, el objeto de una solicitud de información, el art. 13 de la LTAIBG señala que *“Se entiende por información pública 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”*. Es decir, el hecho determinante para que una información pueda ser solicitada es que la misma se encuentre disponible para el organismo o entidad al que la solicitud haya sido dirigida debido a que la haya generado o la haya obtenido en el ejercicio de sus funciones.

En este sentido, la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que *“El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”*.

Y, por su importancia, la [Sentencia del Tribunal Supremo](#), dictada en el [recurso de casación 75/2017](#)⁷, que se pronuncia en los siguientes términos: *“Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.” (...) “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” (...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. (...)*

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo de transparencia y Buen Gobierno la información concreta sobre el *número de funcionarios del Cuerpo Nacional que, a la fecha de respuesta a esta solicitud de información, están exentos de servicio –total o parcial- por razón de ejercer la acción sindical*, obra en poder del Ministerio, recordemos que en resolución manifiesta expresamente que *La cifra de personas exentas de servicio a tiempo total puede variar, ya que no todos los Consejeros hacen uso siempre de este derecho, ni todas las organizaciones sindicales hacen uso todos los meses de todas las exenciones de servicio a tiempo total de las que disponen. Es algo potestativo de los consejeros y de las organizaciones sindicales que deben comunicar, mediante el cauce oportuno establecido, a la División de Personal.*

Es decir, es información de la que dispone el Ministerio dado que las organizaciones sindicales tienen obligación de comunicarla, aunque pueda variar, dado que, como señala la Administración *no todos los Consejeros hacen uso siempre de este derecho, ni todas las organizaciones sindicales hacen uso todos los meses de todas las exenciones de servicio a tiempo total de las que disponen*, debería estar actualizada.

Por último, hay que 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.

En consecuencia, y teniendo en cuenta los argumentos expuestos en los apartados anteriores, la presente reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] con fecha 25 de enero de 2021 frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- *Número de funcionarios del Cuerpo Nacional que, a la fecha de respuesta a esta solicitud de información, están exentos de servicio por razón de ejercer la acción sindical. No se solicita la identidad de los funcionarios, sólo el número, si la exención es total o parcial y el sindicato al que representa dicho agente.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR 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 1⁸](#), 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 octubre⁹](#), 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-Administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>