



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 677/2018

S/REF: AIP/061/18

N/REF: R/0677/2018; 100-001864

Fecha: 11 de febrero de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

Información solicitada: Expediente complemento de Productividad

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC), con fecha 17 de octubre de 2018, la siguiente información:

Petición de acceso al expediente AD 2010/220

Como miembro del Comité de Empresa del centro de Barcelona y trabajador del mismo, estoy interesado en acceder a dicho expediente completo y obtener una copia de los documentos que lo integran. En el expediente recayó la resolución de 18 de febrero de 2010, por la que se establece el procedimiento para la aplicación del complemento de productividad de las retribuciones al servicio del personal de la CNMC.

No consta respuesta de la CNMC.

2. Ante la falta de contestación, el reclamante presentó, con fecha de entrada el 20 de

noviembre de 2018, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24¹ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno \(en adelante, LTAIBG\)](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

Como miembro del Comité de Empresa del centro de Barcelona y trabajador del mismo, estoy interesado en acceder a dicho expediente completo (referencia AD 2010/220) y obtener una copia de los documentos que lo integran. En el expediente recayó la resolución de 18 de febrero de 2010, por la que se establece el procedimiento para la aplicación del complemento de productividad de las retribuciones al servicio del personal de la CNMC.

3. Con fecha 26 de noviembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, al objeto de que efectuase las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito entrada el día 19 de diciembre de 2018 la CNMC realizó las siguientes *consideraciones*:

i. Con fecha 17 de octubre de 2018, tuvo entrada en la CNMC escrito de [REDACTED], miembro del Comité de Empresa del centro de Barcelona de la CNMC, en el que solicita a la Secretaria General de este Organismo, acceso al expediente AD 2010/220, y copia de los documentos que lo integran.

ii. La anterior solicitud no se formuló al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, por lo que no se siguió la tramitación prevista en dicha norma.

La solicitud del Comité de Empresa se enmarca dentro de las relaciones laborales mantenidas entre los representantes de los trabajadores y responsables del organismo. Se trata, por lo tanto, de un ámbito que, por un lado, obliga a proporcionar información por parte de los responsables de la entidad y, por otro, y con base precisamente en la información obtenida, permite proteger los derechos de los trabajadores por parte de los representantes de los mismos.

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

A este respecto, los derechos de información y consulta del Comité de Empresa se rigen por lo dispuesto en el artículo 64 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET), aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

Por su parte, el artículo 27.2 c) del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, aprobado mediante Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, atribuye a la Secretaría General de la CNMC el mantenimiento de las relaciones con los órganos de participación y representación del personal.

iii. Con fecha 14 de diciembre de 2018 la Secretaria General remitió al Comité de Empresa del centro de trabajo de Barcelona correo electrónico adjuntando la documentación obrante en el expediente AD 2010/220 solicitada. (Se adjunta copia)

iv. Por todo ello, habiéndose dado acceso a la información solicitada procede rechazar la reclamación presentada por [REDACTED] ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

4. A la vista de las alegaciones formuladas, en aplicación del art. 82 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)² y al objeto de que el reclamante pudiera presentar las alegaciones que considerase oportunas, en el plazo de 10 días hábiles, se procedió a la apertura del trámite de audiencia con fecha 8 de enero de 2019.

Transcurrido el plazo concedido al efecto, el reclamante no ha presentado alegaciones respecto a las consideraciones manifestadas por la CNMC ni a la documentación aportada.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación 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](#)³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565#ddunica>

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

Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁴, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*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*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, debe comenzarse realizando una serie de consideraciones formales relativas al plazo en el que una solicitud de acceso a la información debe ser respondida.

Según dispone el artículo 20.1 de la LTAIBG *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.*

El apartado 4 del mismo precepto establece que *Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.*

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, el Reclamante presenta su solicitud de acceso el 17 de octubre 2018, y no obtiene respuesta de la CNMV hasta el 14 de diciembre de 2018, fecha en la que mediante correo electrónico remite la información solicitada desde su Secretaría General, no al amparo de la LTAIBG sino en base a su relación con los órganos de participación representación del personal, y después de que este Consejo de Transparencia le diera traslado de la reclamación presentada.

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

4. En cuanto al fondo del asunto, hay que señalar que la CNMC alega que no resolvió la solicitud de información ya que *no se formuló al amparo de la Ley 19/2013*, y al considerar que *los derechos de información y consulta del Comité de Empresa se rigen por lo dispuesto en el artículo 64 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET)*.

Como ha reiterado en otras ocasiones este Consejo de Transparencia, deben realizarse una serie de consideraciones sobre el marco en el cual se ha solicitado información y, derivado de ello, la normativa jurídica aplicable (por ejemplo, en la [resolución R/0462/2016](#)⁵, recientemente recogidas también en la resolución R/0647/2018):

“Así, y como se desprende de los antecedentes de hecho de la presente resolución y de la documentación obrante en el expediente, queda acreditado que la solicitud de información (...) se enmarca dentro de las relaciones laborales mantenidas entre los representantes de los trabajadores y los responsables del organismo. Se trata, por lo tanto, de un ámbito que, por un lado, obliga a proporcionar información por parte de los responsables de la entidad y, por otro, y con base precisamente en la información obtenida, permite proteger los derechos de los trabajadores por parte de los representantes de los mismos.

En el caso que nos ocupa, como en otros de los que ha tenido conocimiento este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el medio de impugnación previsto en la LTAIBG, esto es, la presentación de una reclamación ante el Consejo, ha sido utilizado cuando la respuesta o ausencia de ella que se reclama se ha presentado en el marco de las relaciones laborales que antes indicábamos.

En relación a lo anterior, no obstante, no debe dejarse de lado el acceso a la información regulado por la LTAIBG, configurado como un derecho de amplio ámbito objetivo y subjetivo y, especialmente, el concepto de información pública y, por lo tanto el posible objeto de una solicitud de información que la ley consagra: todo contenido o documento que obre en poder de un organismo sujeto a la norma que haya sido obtenido o elaborado en el ejercicio de sus funciones.

Este hecho- entender que puede ser objeto de una solicitud de información cualquier información que posea el organismo o entidad al que se dirija la misma- así como que no sea necesario motivar la solicitud, por lo que no está vinculada a la titularidad de un interés por parte del solicitante, hace difícil cuando no imposible, sustraer del marco de la LTAIBG una solicitud de información que cumpla las condiciones indicadas en la misma.

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html

Sin embargo, este Consejo de Transparencia también quiere recordar que el objetivo final de la LTAIBG es el escrutinio de la acción pública, y ello mediante el conocimiento del proceso de toma de decisiones como medio de rendición de cuentas de los responsables públicos. Y desde esa perspectiva deben ser analizadas, a nuestro juicio, las solicitudes de acceso a la información que tengan su amparo en la misma. Por ello, se recuerda que el conocimiento de información en el marco de las relaciones laborales encuentra su acomodo natural en el régimen que constituyen tanto el Estatuto de los Trabajadores como el Estatuto Básico del Empleado Público en caso de que sea de aplicación, que contienen vías para la adecuada comunicación entre las partes concernidas”.

Abundando en lo anterior, las funciones fundamentales del sindicato son la representación de los trabajadores en la negociación colectiva y velar por el cumplimiento de los acuerdos adoptados. También actúan como representantes del afiliado cuando éste lo requiere, así como parte en los juicios o reclamaciones, asumiendo la representación del interés social. Otras funciones asumidas son promover la formación profesional, la propuesta de mejoras en las condiciones de trabajo, control y ejecución de medidas de prevención de riesgos laborales, así como participar en los procesos de contratación de nuevos trabajadores.

Por su parte, un **Comité de Empresa** es un grupo de personas que forman parte de una empresa y que representan al resto de trabajadores. Normalmente este Comité es quien se ocupa de negociar condiciones y resolver conflictos tipo salariales. El Comité está formado por personas que trabajan en la institución /empresa. Son personas elegidas de forma democrática y que cumplen sus funciones de **delegados o representantes sindicales**. Según la normativa europea 97/74/CE, este tipo de comités son obligatorios en empresas que tengan más de mil trabajadores.

Uno de los principios jurídicos fundamentales en que se basa el actual sistema de relaciones laborales en España es el contenido en el [artículo 28.1 de la Constitución Española de 1978](#)⁶, el cual reconoce el derecho a la libertad sindical como un derecho fundamental de «todos a sindicarse libremente». En nuestro ordenamiento constitucional, la facultad de actuar en tutela y en defensa de los intereses colectivos de los trabajadores se atribuye a los propios sujetos protagonistas del conflicto, como expresión de su posición de libertad y eligiendo, en ejercicio de su propia autonomía, los medios más congruentes a dicho fin. Para ejercer esas funciones, con amparo constitucional, existe la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, cuyo artículo 2.1 d) dispone que *El ejercicio de la actividad sindical en la*

⁶ <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=28&tipo=2>

empresa o fuera de ella, (...) comprenderá, en todo caso, el derecho a la negociación colectiva, al ejercicio del derecho de huelga, al planteamiento de conflictos individuales y colectivos y a la presentación de candidaturas para la elección de Comités de Empresa y Delegados de Personal, y de los correspondientes órganos de las Administraciones Públicas, en los términos previstos en las normas correspondientes.

Por su parte, su artículo 9.1 c) señala que *Quienes ostenten cargos electivos a nivel provincial, autonómico o estatal, en las organizaciones sindicales más representativas, tendrán derecho a la asistencia y el acceso a los centros de trabajo para participar en actividades propias de su sindicato o del conjunto de los trabajadores, previa comunicación al empresario, y sin que el ejercicio de ese derecho pueda interrumpir el desarrollo normal del proceso productivo.*

En definitiva, si bien la LTAIBG configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, incluidos los miembros o representantes de los trabajadores, derecho que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud y que solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos, no debe perderse de vista que esta norma no está pensada, en ningún caso, para ejercer la actividad sindical, que dispone de sus propios cauces procedimentales específicos y que, en último extremo, puede ser defendido ante los organismos de arbitraje existentes o los Tribunales de Justicia competentes, no debiendo utilizarse la vía de la Reclamación ante este Consejo de Transparencia como medio usual para el ejercicio de esos derechos de representación laboral.

5. Por otra parte, la llamada "*técnica del espiguelo*" consiste en mantener la validez de las normas favorables e impugnar la de otras que puedan tener relación con ellas o, dicho de otra manera, utilizar en un procedimiento la norma que más conviene en cada momento, desechando otra que no interesa. O incluso, seleccionar los artículos más favorables -o sólo parte de ellos- de diferente normativa, en principio incompatibles, para ejercer o disfrutar de un derecho.

El Tribunal Supremo la denomina *rechazable técnica del "espiguelo normativo"* (por todas, [STS de 15 de septiembre de 2014](#)⁷ y las que en ella se citan).

Este Consejo de Transparencia ya ha hecho uso de esta teoría en alguna ocasión. Así, en el procedimiento RT/0258/2016, finalizado mediante resolución de 23 de enero de 2017, se

⁷ <https://app.vlex.com/#ES/search/jurisdiction:ES/rechazable+t%C3%A9cnica+del+espiguelo+normativo/ES/vid/542198406>

razonaba lo siguiente: "(...) este Consejo considera que no resulta posible acudir por el ciudadano o por la administración a la técnica del "espiguelo" consistente en seleccionar las normas más favorables de distintos cuerpos normativos para dotarse, así, de un régimen jurídico ad hoc y desvinculado de los cauces legalmente establecidos para la creación de un derecho. Entre otros fundamentos de tal aseveración se encuentra la garantía del principio de seguridad jurídica, principio que se entiende como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando "la claridad y no la confusión normativa", así como "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho" - SSTC 46/1990, de 15 de marzo, F.J. 7; 36/1991, de 14 de febrero, F.J. 5; y 37/2012, de 19 de marzo, F.J. 8, entre otras-.

Por lo expuesto, la presente reclamación ha de ser desestimada, dado que el reclamante usa una norma de orden social para solicitar el acceso y otra distinta para reclamar (la LTAIBG), lo que no está permitido.

No obstante, debe dejarse constancia de que la CNMV ha remitido al reclamante la Documentación a la que se hace referencia en la Resolución 18 de febrero de 2010 (AD 2010/220) y las actas de reuniones en las que se trató el asunto, celebradas entre la Dirección de la CMT y el Comité de empresa durante el periodo comprendido entre el 12 de febrero de 2009 y el 15 de febrero de 2010, de la que ha enviado copia a este Consejo de Transparencia con ocasión de las alegaciones efectuadas a la vista de la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 20 de noviembre de 2018, contra la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA.

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.

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>



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-Administrativa](#)¹⁰.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

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