



Resolución 919/2020

S/REF:

N/REF: R/0919/2020; 100-004627

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

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:

El personal civil de la Guardia Civil 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 DEL INTERIOR, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de 1 de febrero 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>

1. El personal civil destinado en la Zona y Comandancia de la Guardia Civil, está adscrito al Comité de Seguridad y Salud (CSS) dependiente de la Subdelegación del Gobierno en Barcelona.

2. La Guardia Civil participa en las sesiones regulares de este CSS, asistiendo a las mismas el Empleado Público Designado (EPD) en materia de Prevención de Riesgos Laborales para el personal civil destinado en la Dirección General de la Guardia Civil (DGGC).

3. El EPD ha informado puntualmente al referido CSS de los cursos de prevención de riesgos laborales que se han celebrado todos los años en el ámbito de la DGGC, que se ha incluido en las actas que se conforman de cada reunión del CSS y se da traslado a todos los intervinientes, también a los Delegados de Prevención.

4. La formación en materia de PRL en el ámbito de la Guardia Civil, se imparte por medios propios (técnicos de PRL, sanitarios, psicólogos, etc.) en función del curso objeto de impartición.

5. Los cursos de PRL o jornadas de PRL programados no se circunscriben al personal destinado en provincias concretas donde se haya impartido el curso o jornada, es decir, a todos los cursos y jornadas puede asistir cualquier funcionario o personal laboral destinado en la DGGC, con independencia del lugar de destino.

6. En el expediente personal de todos los funcionarios y laborales, se anotan todos los cursos de PRL que se tiene constancia fehaciente que se han realizado, entre los que se incluyen los organizados por la DGGC u otros organismos públicos.

7. Los cursos y jornadas de PRL impartidos desde 2010 son los siguientes:

- Año 2010: 3 cursos y 3 jornadas de PRL
- Año 2011: 5 cursos y 4 jornadas de PRL
- Año 2012: 2 cursos y 2 jornadas de PRL
- Año 2013: 3 cursos y 4 jornadas de PRL
- Año 2014: 4 cursos y 3 jornadas de PRL
- Año 2015: 4 cursos y 2 jornadas de PRL
- Año 2016: 4 cursos y 1 jornadas de PRL
- Año 2017: 2 cursos y 0 jornadas de PRL

- Año 2018: 2 cursos y 0 jornadas de PRL
- Año 2019: 2 cursos y 0 jornadas de PRL
- Año 2020: no se ha celebrado ningún curso ni jornada de PRL.

Desde esta Unidad de Información y Transparencia se hace constar que:

Primero.- El interesado realizó su solicitud de información en el marco de la Comisión de trabajo 7 del Comité de Seguridad y Salud Provincial de la Subdelegación del Gobierno en Barcelona y lo hizo en el ejercicio de sus funciones como [REDACTED] de la Administración General del Estado en [REDACTED] la Tesorería General de la Seguridad Social.

Segundo.- La solicitud fue presentada mediante un correo electrónico dirigido a los miembros que integran dicha comisión sin que en ningún momento tuviera entrada a través de la Aplicación para la Gestión de Solicitudes de Acceso de Transparencia (GESAT) o, en su caso, en el registro de cualquier Unidad de Información y Transparencia.

Tercero.- Desde esta UIT entendemos, que se trataba de una petición de información y colaboración en el ejercicio de sus funciones asignadas, por lo que, si bien en el correo de solicitud de información, el interesado nombra la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, este no puede ser entendido como una solicitud de transparencia al uso, ya que en ningún caso se dirige al Portal de Transparencia, a una Unidad de información y Transparencia o en su defecto al propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sino que lo hace a los respectivos miembros del Comité anteriormente mencionado, suponemos que con el fin de continuar con la actividad prevista en la Comisión correspondiente.

No obstante, dado que se ha respondido a la solicitante en vía de alegaciones, 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.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato legal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.

4. El 4 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 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:

Agradeciendo de antemano su dedicación a la respuesta enviada, de la información obrante en la misma queda pendiente la justificación documental (si la hay o no) de las consultas a los delegados de prevención en materia de formación (consulta previa del diseño de la formación, etc.).

Igualmente de los trabajadores que han recibido dicha formación en Barcelona, dado que el Comité es provincial y no tenemos capacidad para gestionar datos que se exceden de este ámbito.

En este caso, y dado el pequeño número de trabajadores que están representados en el Comité, necesitaríamos conocer, al menos, el número de trabajadores que han participado en la formación (y de qué formación se trata) así como si hay trabajadores que no han participado de actividades formativas.

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.
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

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>

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

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, cabe destacar que el Departamento ministerial alega que nunca recibió la solicitud de acceso a que se refiere el reclamante, al indicar *si bien en el correo de solicitud de información, el interesado nombra la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, este no puede ser entendido como una solicitud de transparencia al uso, ya que en ningún caso se dirige al Portal de Transparencia, a una Unidad de Información y Transparencia o en su defecto al propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sino que lo hace a los respectivos miembros del Comité anteriormente mencionado.*

Como ya ha tenido ocasión de precisar este Consejo de Transparencia en su resolución tramitada con ocasión del expediente R/918/2020:

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 prevé lo

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

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 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 LTAIBG⁸](#) 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 LTAIBG⁹](#).

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,

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>

que serían, por tanto, direcciones de correo electrónico oficiales del Presidente y los miembros de la citada Comisión de Trabajo nº7.

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).

La Administración, en fase de reclamación remite al reclamante una relación de los cursos impartidos desde el año 2016 al 2019.

A juicio del reclamante, la información entregada es insuficiente, puesto que

- a) queda pendiente la justificación documental (si la hay o no) de las consultas a los delegados de prevención en materia de formación (consulta previa del diseño de la formación, etc.).
- b) Igualmente de los trabajadores que han recibido dicha formación en Barcelona.
- c) Y el número de trabajadores que han participado en la formación (y de qué formación se trata) así como si hay trabajadores que no han participado de actividades formativas.

En relación con los datos pendientes sobre el número de trabajadores que había recibido dicha formación o bien lo que no han recibido formación, así como la justificación documental (si la hay o no) de las consultas a los delegados de prevención en materia de formación, se comprueba que, efectivamente, la Administración no ha informado sobre estos 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 la reclamación presentada en este punto.

5. Sin embargo, en relación con la información relativa a los trabajadores que han recibido la formación únicamente en Barcelona, debe manifestarse que ni en la solicitud de acceso ni en la posterior reclamación, el interesado hace esa precisión geográfica, 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 está modificando en fase 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”.

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>

La Sentencia del Tribunal Constitucional, de 7 de abril de 2005¹⁴, 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, debiendo desestimarse la reclamación en este punto concreto.

Por lo expuesto, la reclamación presentada debe ser estimada en parte.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR 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:

- *Identificación de los cursos impartidos.*
- *Justificante de la consulta previa a los delegados de prevención.*
- *Nº de trabajadores que asistieron (y los que no).*

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 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

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

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

dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)¹⁶, 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-Administrativa](#)¹⁷.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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>