



RESOLUCIÓN 263/2022, de 31 de marzo

Artículos: 2 a) y 24 LTPA

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX en representación de la JUNTA DE PERSONAL DE SERVICIOS PERIFÉRICOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN ALMERÍA contra la DELEGACIÓN del GOBIERNO en ALMERÍA, por denegación de información pública.

Reclamación: 392/2021

Normativa y abreviaturas Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG)

ANTECEDENTES

Primero. La ahora reclamante presento el 17 de junio de 2020, una solicitud de información dirigida a la Delegación del Gobierno de Andalucía en Almería por la que solicitaba, en relación al Comité de Seguridad y Salud del ámbito de la Administración General de la Junta de Andalucía de la provincia de Almería: *“la composición actual de sus miembros, tanto respecto a los representantes de la Administración como respecto a los representantes de la parte social (distintas organizaciones sindicales)”*. La anterior solicitud es reiterada en tres ocasiones, ante la Delegación del Gobierno de Andalucía en Almería.

Segundo. El 14 de junio de 2021 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación contra la ausencia de respuesta de la solicitud de información, con el siguiente contenido literal, en lo que ahora interesa:

“(…) Lo que esta Junta de Personal, a los efectos oportunos, pone de manifiesto y solicita, al amparo del art. 40 del TREBEP, ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, respecto al derecho de la misma de acceso a información sobre la composición actual de los miembros del Comité de Seguridad y Salud del ámbito de la Administración General de la Junta de Andalucía de la provincia de Almería.”

Tercero. Con base en lo previsto en el artículo 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), se concedió un plazo para subsanación de deficiencias advertidas en la reclamación. La reclamante subsanó en el plazo concedido por este Consejo.

Cuarto. Con fecha 15 de julio de 2021, el Consejo solicitó al órgano reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. El mismo día, dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia (u órgano equivalente) respectiva.



Quinto. El órgano reclamado remite informe de alegaciones el 29 de julio de 2021, con el siguiente contenido literal, en lo que ahora interesa:

“En relación a la misma, trasladamos copia del expediente que consta en esta Delegación e informamos al respecto en los siguientes términos:

“1.- El mencionado órgano de representación del personal funcionario ha presentado solicitudes en el sentido de la reclamación ante esta Delegación del Gobierno en las fechas 25/06/2020, 26/10/2020, 27/01/2021 y 26/04/2021.

“Esta información se solicita al amparo del artículo 40 del Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, y así consta en las solicitudes recibidas.

“En la tramitación de estas solicitudes, constan comunicaciones dirigidas desde la Secretaría General de esta Delegación del Gobierno al Comité de Seguridad y Salud, en las siguientes fechas: 30/06/2020, 23/11/2020, 03/02/2021 y 28/04/2021.

“Actualmente, dichas peticiones siguen sin responder, por lo que en fecha 28/07/2021 se ha emitido comunicación solicitando al Servicio de Administración Pública que recabe dicha información.

“2.- Las solicitudes recibidas se han tramitado según la norma invocada por la parte interesada, considerando su condición de representante de los trabajadores. En este sentido, el artículo 40.1 del Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Delegación del Gobierno en Almería Público, establece que son funciones de las Juntas de Personal, recibir información sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento; así como vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales, Seguridad Social y empleo y ejercer, en su caso, las acciones legales oportunas ante los organismos competentes

“3.- Desde la Delegación del Gobierno en Almería se ha considerado, para la tramitación de acceso a la información, la normativa específica de aplicación en la que basa su solicitud el propio reclamante. En este sentido, trasladaremos la respuesta que proceda en cuanto nos sea posible, pero siempre teniendo como referencia el marco de aplicación que afecta a los representantes de los trabajadores.”

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de



Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1 b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *“[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. En virtud del artículo 24 de la LTPA, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Por su parte, el artículo 6 a) LTPA establece como principio básico el de transparencia, *“en cuya virtud toda información pública es en principio accesible y solo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la ley”*. Esto supone, pues, que rige una regla general de acceso a la información pública que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permitan dicha limitación.

Así es, tal y como tuvimos oportunidad de declarar en la Resolución 42/2016, de 22 de junio, entre otras muchas, nuestro régimen de acceso a la información pública se asienta sobre la siguiente premisa: *“Este acceso se configura como un verdadero derecho, que en su vertiente procedimental lleva a establecer la regla general del acceso a dicha información. Constituye pues la excepción la denegación o limitación del acceso”* (Exposición de Motivos, II, de la LTPA). *Se presume, pues, la publicidad de los ‘contenidos o documentos’ que obren en poder de las Administraciones y ‘hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones’ [art. 7 b) de la LTPA], de tal suerte que, en línea de principio, ha de proporcionarse la información solicitada por la ciudadanía. [...] Por consiguiente, recae sobre la Administración —y sobre el tercero afectado que se oponga a la solicitud de información— la carga de argumentar la pertinencia de aplicar algún límite que justifique la denegación del acceso a la misma”* (Fundamento Jurídico Tercero).

Tercero. Con carácter previo, este Consejo debe realizar algunas precisiones sobre el objeto de la reclamación que impiden entrar en el fondo del asunto.

El reclamante presentó, tanto la solicitud de información y la posterior reclamación, en su condición de Presidente de la Junta de Personal de Servicios Periféricos de la Junta de Andalucía en Almería. Y además, motivó su petición expresa y únicamente en el artículo 40 del Estatuto Básico del Empleado Público, que reconoce a las Juntas de Personal las siguientes funciones, entre otras *“ a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento”*.

Por su parte, y en el escrito de alegaciones, el órgano reclamado indica que la solicitud de información se tramitó acorde a la normativa invocada por el reclamante: *“Las solicitudes recibidas se han tramitado según la norma invocada por la parte interesada, considerando su condición de representante de los trabajadores”*.



Este Consejo ha venido admitiendo a trámite las reclamaciones presentadas por representantes de trabajadores y sindicatos ante solicitudes de acceso a la información que entendíamos que se fundamentaban, expresa o tácitamente, en la normativa de transparencia. O bien aquellas en las que si bien no se invocaba expresamente ningún régimen jurídico, podía deducirse la aplicación de la normativa de transparencia al constituir el régimen general de acceso a la información pública.

Sin embargo, hemos venido inadmitiendo aquellas reclamaciones frente a solicitudes que se amparaban exclusivamente en derechos reconocidos en otros regímenes jurídicos, como el previsto en la normativa sindical o de prevención de riesgos laborales, ya que consideramos que este Consejo no tiene atribuidas competencias para analizar directamente el cumplimiento de otra normativa que no sea la de transparencia.

Esta posición debe entenderse alterada por recientes pronunciamientos del Tribunal Supremo relacionados con esta cuestión. Las Sentencias del Tribunal Supremo 748/2020 y 1338/2020 establecieron como doctrina casacional que el Estatuto Básico del Empleado Público no establece un régimen específico de acceso a los efectos de la Disposición adicional primera LTAIBG. Posteriormente, la Sentencia 483/2022, de 7 de febrero, ha aclarado respecto a la aplicación de la citada Disposición adicional que:

La doctrina que se establece en la sentencia transcrita, en el sentido de que determinadas regulaciones sectoriales que afectan en parte al derecho de acceso a la información parciales no constituyen un régimen alternativo que desplace a la Ley de Transparencia, la hemos reiterado posteriormente en varias ocasiones, como las sentencias de 10 de octubre de 2020 (RC 3846/2019), 19 de noviembre de 2020 (RC 4614/2019), 29 de diciembre de 2020 (RC 7045/2019) y 25 de enero de 2021 (RC 6387/2019).

Debemos ahora avanzar en la determinación del alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley de Transparencia, precisando qué debemos entender por un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia. Así, hemos de aclarar, en primer lugar, que sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia. La disposición adicional primera dispone literalmente lo contrario, tanto en el apartado 2 como en el tercer apartado, que se refiere de forma expresa al carácter supletorio de la Ley de Transparencia en el sector medioambiental, que tiene un régimen específico de acceso a la información de rango legal en la Ley 27/2006, de 18 de julio.

Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia, en diversos ámbitos sectoriales, de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el



presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en estos casos, aunque no se trate de regímenes completos, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Transparencia, manteniendo ésta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación sectorial parcial.

Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es el de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria>>.

La aplicación de esta doctrina se ha manifestado en la posterior Sentencia 312/2022, de 10 de marzo, que declaraba la competencia de los organismos de control para conocer de las reclamaciones frente a denegaciones a solicitudes de acceso presentadas por miembros de una Corporación Local, que cuentan con un régimen específico de acceso. Por ello, en los casos en que no existe un régimen específico de acceso, la competencia de este Consejo está justificada en mayor medida al alcanzar un nivel más alto la supletoriedad de la normativa de transparencia.

En cualquier caso, el análisis del fondo del asunto se realizará acorde a la normativa de transparencia, y se limitará al objeto de la petición de información referido a la composición del Comité de Seguridad y Salud Laboral del ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía de la provincia de Almería. El análisis de estas peticiones se limita por tanto a la puesta o no a disposición de esta información, y en ningún caso del derecho que asista a la Junta de Personal a obtener los listados de productividad en desarrollo de los derechos previstos en el Estatuto Básico del Empleado Público.

Por ello, en este caso el sentido de esta Resolución no puede prejuzgar el derecho que pueda corresponder al reclamante a acceder a la información solicitada en virtud de otros títulos jurídicos que así le habiliten, como es el citado artículo del EBEP, sino que se limita a resolver el derecho que ampara a la Junta de Personal Junta de Servicios Periféricos de la Junta de Andalucía en Almería a acceder a determinada información en virtud del derecho reconocido en el artículo 7 b) LTPA.

Cuarto. Sin perjuicio de lo anterior, a la vista del contenido del expediente y de las alegaciones presentadas por la Delegación del Gobierno, este Consejo considera que el órgano no ha puesto a disposición del reclamante la información solicitada ni ha cumplido con algunas de las prescripciones previstas en la normativa de transparencia, por los motivos que se indican a continuación.

El órgano al que inicialmente se dirigió la solicitud así como las siguientes reiteraciones, la Secretaría General de la Delegación del Gobierno, informa de la derivación de la solicitud al Comité de Seguridad y Salud del



ámbito de la Administración General de la Junta de Andalucía de la provincia de Almería, por entender que es el órgano competente, si bien no consta la respuesta ofrecida pese a la reiteración de la petición.

Sin embargo, tal y como hemos indicado en anteriores resoluciones (Resolución 710/2021, entre otras), la respuesta ofrecida no satisface las reglas de tramitación establecidas para las solicitudes de acceso. La solicitud fue dirigida a la Delegación del Gobierno, que era por tanto el órgano competente para resolver la petición. Sin perjuicio de las reglas o procedimientos que la entidad reclamada pueda establecer para la obtención de la información solicitada o la finalización del procedimiento dentro de su organización, la resolución por la que se conteste a la petición debe ser única, pues es la Delegación de Gobierno el órgano competente para resolver, sin que quepa derivar las solicitudes entre los diferentes servicios o áreas en los que se estructura la organización administrativa. La actuación de la Delegación podría contravenir algunos de los principios previstos en la LTPA, como el de responsabilidad, o en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, como el de buena fe y confianza legítima, o agilidad de los procedimientos administrativos, principios todos ellos que condicionan y podrían vulnerar la seguridad jurídica reconocida en el texto constitucional.

De hecho, esta manera de proceder es la que se ha seguido en anteriores peticiones similares, según consta en el expediente remitido, en las que la Delegación del Gobierno respondía al peticionario una vez obtenida la información.

Por tanto, la Delegación del Gobierno deberá poner a disposición del reclamante la información solicitada. En el caso de que no existiera, deberá informar expresamente de esta circunstancia.

Y si la Delegación considerara que la información solicitada obra o pudiera obrar en poder de otro sujeto obligado por la LTPA, deberá aplicar el contenido del artículo 19.1 LTBG o del artículo 18.1. d) y 18.2, respectivamente, circunstancia que deberá igualmente tener en cuenta en la respuesta que finalmente se ofrezca.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación interpuesta por XXX en representación de la Junta de Personal de Servicios Periféricos de la Junta de Andalucía en Almería contra la Delegación del Gobierno en Almería, por denegación de información pública, sin perjuicio de lo que se indica a continuación.

Segundo. Instar a la Delegación del Gobierno en Almería a que, en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, ponga a disposición de la persona reclamante la información solicitada, en los términos indicados en el Fundamento Jurídico Cuarto.

Tercero. Instar a la Delegación del Gobierno en Almería a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la



acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.