



RESOLUCIÓN 688/2022, de 27 de octubre

Artículos: 7 c) LTPA; 12 LTAIBG

Asunto: Reclamación interpuesta por DEFENSA CIUDADANA ACTIVA (en adelante, la persona reclamante), representada por XXX, contra el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 313/2022

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. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 2 de julio de 2022, la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 10 de marzo de 2022, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a:

“En este sentido hemos tenido conocimiento del expediente generado a través del registro de entrada [nnnnn] de 17 de febrero de 2021 a partir del cual se les ha exigido diferente documentación a los solicitantes.

Entre ella copias de diferente documentación que ya consta en las administraciones públicas como sus DNI, informes de vida laboral, etc. que entendemos no resulta exigible conforme al art. 53 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común.

Igualmente hemos conocido que la solicitud de la citada documentación fue remitida en fecha 19 de febrero de 2021, indicando textualmente que “no obstante, conscientes de la dificultad de la convocatoria de una nueva asamblea en plazo tan breve, se advierte que en el supuesto de no ser atendido este requerimiento y conforme al artículo 95 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, transcurridos TRES MESES se procederá, mediante la oportuna resolución, al archivo de la solicitud...”



A pesar de ello, tan sólo un par de días tras cumplir los 10 días hábiles se remite notificación por la que se procede al archivo, indicando que "se ha superado con creces el plazo establecido en el artículo 95 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sin que la asociación haya aportado la documentación..."

Por todo ello nos surgen, entre otras dudas, cómo ha cambiado el art. 95 de la Ley 39/2015 en los 10 días de diferencia entre sus escritos y los 3 meses iniciales han pasado a ser 12 días, así como qué norma de rango superior a la Ley 39/2015 vienen aplicando para exigir documentos que se encuentran en otras administraciones públicas derogando en la práctica los derechos recogidos en el art. 53 de la norma citada.

Debido a ello hemos iniciado un expediente informativo para conocer las causas y comprobar el funcionamiento de esta administración.

Por lo anteriormente expuesto, SOLICITAMOS:

1.- Se nos remita copia de los últimos 10 expedientes resolviendo la constitución de sindicatos y asociaciones empresariales.

2.- Se nos indique la normativa aplicada, superior a la Ley 39/2015, que elimine el derecho de los ciudadanos a no presentar documentación que ya se encuentra en poder de otras administraciones públicas (art. 53) y reduzca los plazos informados por sus propias notificaciones del art. 95 de la citada norma."

2. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 14 de julio de 2022 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de igual fecha a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 15 de julio de 2022 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. La entidad manifiesta lo siguiente, en lo que ahora interesa:

"a) La solicitud de información pública de 10 de marzo de 2021 fue objeto de respuesta el 24 de marzo de 2021, en los términos señalados en el número 6 de este informe y conforme a los datos facilitados y disponibles para llevarla a cabo en ese momento. Aun lo anterior, parece oportuno actualizar dicha información y reconsiderar ciertos extremos alegados por el interesado.



b) Con relación al derecho del interesado a no aportar documentación que obre ya en poder de la Administración, ciertamente el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece “ que los interesados no estarán obligados a aportar al procedimiento administrativo documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos así como que las Administraciones Públicas podrán recabar los documentos electrónicamente mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos.”. Sucede que dicho aplicativo no está aun incorporado a la plataforma de tramitación del Deposito de Estatutos de Organizaciones Empresariales y Sindicales (DEOSE), gestionada por el Ministerio de Empleo y a la que se encuentra adherida la Junta de Andalucía. Se han reiterado los requerimientos oportunos a dicha Administración para que los lleve a cabo en el menor tiempo posible pero la realidad es que no se ha culminado. Aun así, y dando en el fondo de la cuestión la razón al interesado, se va a proceder a solicitar de inmediato por este centro directivo a la Agencia Digital de Andalucía instrucciones y habilitación para no requerir tal documental (dni y documentación del ámbito de la Tesorería General de la Seguridad Social) mediante los servicios de consulta de datos disponibles en la Plataforma de Intermediación de Datos, por lo que esperamos en breve poder tener resuelta esta cuestión técnica a través de esta vía alternativa a la plataforma DEOSE.

c) Con respecto al plazo de subsanación de 10 días de la norma específica y su contradicción con el general que se menciona de tres meses de la Ley 39/2015, se indica que tal y como se señaló en el requerimiento, en la resolución y en el número 6 de este informe, el plazo de subsanación a la solicitud de constitución planteada es efectivamente de 10 días y no de tres meses, por aplicación del principio de especialidad de la norma aplicable. Dicho esto, sin embargo, hay que reconocer que en el requerimiento técnico efectuado en su momento se introdujo un párrafo que ha podido inducir a confusión al interesado, como así se ha argumentado, al señalarse que: “ No obstante, conscientes de la dificultad de la convocatoria de una nueva Asamblea en plazo tan breve, se advierte que en el supuesto de no ser atendido este requerimiento y conforme al artículo 95 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, transcurridos tres meses se procederá, mediante la oportuna resolución, al archivo de la solicitud sin que mientras tanto pueda atribuirse a la misma efecto alguno”. Este párrafo se introdujo en el 2020 durante la pandemia ante la dificultad de atender requerimientos que supusieran convocatorias de Asambleas en dichas circunstancias para modificación de estatutos o renovación de mandatos de Juntas Directivas y que, por error, se incorporó al requerimiento efectuado. Por ello, nos ponemos a disposición del interesado, como ya se expresó en la comunicación del 24/03/2021, para agilizar la solicitud de constitución pretendida. (email: [se incluye email] ; tfno de contacto [se incluye teléfono])

d) Se facilita igualmente enlace a la aplicación para la consulta pública de asociaciones empresariales y sindicales constituidas, tal y como se solicita en su escrito. [https://\[se cita dirección URL\]](https://[se cita dirección URL]).



En el apartado 6 del escrito se indicaba expresamente que:

“En respuesta a este último escrito, se analizó el expediente y se le dio respuesta al mismo el 24/03/2021 por correo electrónico al interesado al ser este el único dato de comunicación que constaba en su escrito, siendo el tenor literal de la respuesta del técnico que la llevó a cabo la siguiente: “ Se ha recibido en el registro auxiliar del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales escrito con fecha 10 de marzo de 2021 relativo al expediente con registro de entrada [nnnnn] de 17 de febrero de 2021. Dicho expediente tenía por objeto la constitución del Sindicato de Empleados Públicos y Privados en el registro de asociaciones sindicales y empresariales dependiente del CARL. En respuesta a su escrito: El registro de asociaciones sindicales y empresariales se gestiona a través del aplicativo DEOSE (Depósito de Estatutos de Organizaciones Sindicales y Empresariales). Se trata de un aplicativo desarrollado por el Ministerio, que compartimos con todas las autoridades laborales de España encargadas del registro de asociaciones sindicales y empresariales. Si bien es cierto que dicho aplicativo prevé que el usuario preste su consentimiento para que la Administración acceda a los datos que sean necesarios para comprobar la identidad y requisitos de los solicitantes, lo cierto es que actualmente el aplicativo no está preparado para dicha cometido. No obstante, desde el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales estamos gestionando dicho problema con la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo para solventarlo en la medida de lo posible a través de nuestros propios recursos. Con respecto al plazo de subsanación, el artículo 13 del Real Decreto 416/2015 de 29 de mayo sobre depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales, establece un plazo genérico de 10 días hábiles para toda subsanación relativa a cualquier procedimiento relativo al registro de asociaciones sindicales y empresariales. No obstante, y debido a que en los procedimientos de modificación de estatutos o aprobación de cambios en los cargos representativos (en todos ellos estaría involucrado el órgano asambleario) 10 días serían en muchos casos insuficientes para atender a una subsanación, se concede 3 meses en atención al art. 95 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre. Este plazo de 3 meses no afectaría a las constituciones, como es el caso que se denuncia. Dichos plazos vienen configurados como tal en la propia aplicación, es decir, ninguna autoridad laboral tiene capacidad para cambiarlos. Por ello, el plazo indicado en el requerimiento relativo al procedimiento indicado no es el correcto, se trata de un error material. El plazo que efectivamente se concedió, 10 días hábiles, sería el correcto. Nos ponemos a disposición del afectado para solventar cualquier duda y agilizar un nuevo procedimiento”

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.



1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1. a) LTPA, al ser la entidad reclamada un órgano de la Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.
2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.
3. 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. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de veinte días desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, el artículo 32 LTPA establece que el plazo máximo de resolución 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.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 10 de marzo de 2022, y la reclamación fue presentada el 2 de julio de 2022. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye “información pública” a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas



y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, “[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley”. Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el “principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley”.

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

“La 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. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...” (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la petición de información fue el siguiente:

“1.- Se nos remita copia de los últimos 10 expedientes resolviendo la constitución de sindicatos y asociaciones empresariales.



2.- Se nos indique la normativa aplicada, superior a la Ley 39/2015, que elimine el derecho de los ciudadanos a no presentar documentación que ya se encuentra en poder de otras administraciones públicas (art. 53) y reduzca los plazos informados por sus propias notificaciones del art. 95 de la citada norma”

La petición de información se relaciona con un expediente de constitución de sindicatos, en el que la persona reclamante parece ser su promotor.

Pese a que la entidad reclamada alega que respondió la petición el 24 de marzo de 2021 – hecho que en todo caso no ha sido acreditado con el oportuno recibí- lo cierto es que la respuesta transcrita en el escrito de alegaciones no responde al objeto de la petición, que no era sino la copia de los últimos diez expedientes de constitución de sindicatos, y determinada información sobre la aplicación de la LPAC.

2. Respecto a la primera, lo solicitado *“información Pública”*, al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, que no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada y que no ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma, este Consejo debe estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.

Sin embargo, a la vista de los antecedentes de la reclamación, no consta que la entidad reclamada haya dado trámite de alegaciones a las terceras personas cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por el acceso a la información solicitada, tal y como establece el artículo 19.3 LTAIBG. Por ello, debe cumplirse lo previsto en el citado artículo, y conceder a las terceras personas afectadas, *“un plazo de quince días para que pueda(n) realizar las alegaciones que estime(n) oportunas.”* Además, la persona reclamante *“deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”*.

Por tanto, constatada la inobservancia de lo previsto en el citado art. 19.3 LTAIBG en el procedimiento de resolución de la solicitud por parte de la entidad reclamada, procede retrotraer el procedimiento, con base en el artículo 119.2 LPAC, al momento en que se conceda el citado trámite de alegaciones a quien pueda resultar afectado por la información solicitada, y seguir la tramitación correspondiente hasta dictar resolución expresa.

La resolución que ponga fin a dicho procedimiento, o la ausencia de respuesta transcurrido el plazo máximo de resolución, podrá ser reclamada potestativamente ante este Consejo, circunstancia que deberá ponerse de manifiesto en su notificación en aplicación de lo previsto en el 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

3. Respecto a lo segundo, la entidad reclamada comunica a este Consejo que remite diversa información relativa a la solicitud planteada. Sucede, sin embargo, que es a la propia persona solicitante a quien se debe



ofrecer la información, pues, como hemos tenido ya ocasión de señalar en anteriores decisiones, son los poderes públicos a los que se pide la información los "*obligados a remitirla directamente a la persona que por vía del ejercicio de derecho de acceso haya manifestado su interés en conocerla*", toda vez que no es finalidad de este Consejo, "*ciertamente, convertirse en receptor o transmisor de esta información pública, sino velar por el cumplimiento del ejercicio de este derecho de acceso a la misma en los términos previstos en la LTPA y que la información llegue al ciudadano solicitante por parte del órgano reclamado*" (por todas, las Resoluciones 59/2016, de 20 de julio, FJ 5º; 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º; 111/2016, de 30 de noviembre, FJ 3º; 122/2016, de 14 de diciembre, FJ 5º; 55/2017, de 12 de abril, FJ 3º).

Por consiguiente, en esta ocasión, al igual que hacíamos en todas las resoluciones citadas, debemos concluir que es la entidad reclamada, y no a este órgano de control, quien debe poner directamente a disposición de la persona interesada la información que atañe a la solicitud en cuestión. De ahí que la ausencia de respuesta alguna por parte del órgano o entidad reclamada a la persona interesada determine, a efectos formales, la estimación de la reclamación.

4. Este Consejo debe aclarar que esta resolución se limita a valorar el acceso a la información pública solicitada el día 10 de marzo de 2022, y en nada prejuzga el procedimiento para la constitución del sindicato, con el que se relaciona la petición si bien tenía como objeto información incluida en dicho procedimiento.

5. En resumen, la entidad reclamada deberá:

a) Respecto a la primera petición, retrotraer el procedimiento en los términos del apartado 2 de este fundamento jurídico.

b) Respecto a la segunda petición, poner a disposición de las persona reclamante la información solicitada, en los términos del apartado tercero de este fundamento jurídico.

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

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación.

La entidad reclamada deberá realizar las actuaciones contenidas en el apartado quinto del Fundamento Jurídico Cuarto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución

Segundo. Instar a la entidad reclamada 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.