



**RESOLUCIÓN 848/2021, de 20 de diciembre**  
**Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía**

**Artículos:** 2 y 24 LTPA

**Asunto** Reclamación interpuesta por XXX contra el la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible

**Reclamación** 261/2021

**ANTECEDENTES**

**Primero.** El ahora reclamante presentó el día 25 de enero de 2021 la siguiente solicitud de información dirigida a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible:

“Funcionario de carrera titular del puesto con código RPT: [nnnnn] , Departamento de Órdenes y Convocatorias, de la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, del que tomó posesión el 3 de octubre de 2019, requiere la entrega obligatoria de la evaluación preventiva del puesto de trabajo, incluida evaluación de riesgos psicosociales laborales, como exigen los arts. 16.2 a) y b), 18.1 y 19 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, LPRL, estándar mínimo europeo en materia de seguridad y salud laboral y el Plan de Prevención no implantado (Directiva Marco 89/391/CEE, de 12 de junio, en vigor desde el 1 de enero de 1993, hace más de 28 años)”.



**Segundo.** Con fecha de 22 de febrero de 2021 el órgano reclamado dicta Resolución por la que resuelve la solicitud con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

“(…)ÚNICO.- Conceder el acceso parcial a la información demandada que se relaciona a continuación por los siguientes motivos:

- En primer lugar, es preceptivo reseñar que la información solicitada no tiene la consideración de información pública a efectos de la Ley de Transparencia. Ésta se define así en el artículo 13: “Se entiende por información pública 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”. En este sentido, efectuar evaluaciones de riesgos laborales no es una de las funciones de esta Consejería desde un punto de vista del derecho público, hecho que queda patente en el Decreto 103/2019, de 12 de febrero, por el que se establece su estructura orgánica. Más bien al contrario, es consecuencia de una obligación impuesta por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante LPRL) en la relación contractual existente entre el empleador (como deudor de seguridad) y la persona empleada (objeto de esa deuda de seguridad), que afecta a esta Consejería - siendo extensible al resto de Administraciones Públicas - como a cualquier otra organización o empresa. De tal modo que la documentación requerida no tendría en sentido estricto la categoría de información pública y por ello, quedaría al margen del espíritu y objetivo perseguido por la citada Ley de Transparencia.

- En segundo lugar, el solicitante reclama la evaluación de riesgos laborales de su puesto de trabajo en esta Consejería (código RPT: [nnnnn] ). A este respecto, es preciso aclarar que la evaluación de riesgos de un puesto de trabajo tiene como finalidad poner en marcha todas aquellas medidas preventivas para eliminar los riesgos asociados a dicho puesto y, en todo caso, minimizar aquéllos que no se puedan eliminar. Pero esta evaluación de riesgos no es un documento público y menos aún individualizado para cada puesto de trabajo. Es una herramienta indicada para evaluar aspectos más globales (tareas, actividades, procedimientos, condiciones de trabajo, ...) de los cuales participarán en diferente medida cada puesto de trabajo concreto.

- En tercer lugar, solicita la evaluación de riesgos psicosociales de su puesto de trabajo concreto argumentando una enfermedad diagnosticada con trastorno adaptativo mixto ...

En relación a esto último, habría que matizar lo siguiente:



- En caso de precisar una adaptación del puesto de trabajo como consecuencia de una enfermedad, la LPRL establece un procedimiento a seguir mediante solicitud dirigida al Área de Vigilancia de la Salud en el Centro de Prevención de Riesgos Laborales, quien se encarga de determinar la pertinencia o no de dicha adaptación y su alcance. A todo ello se refiere los artículos 25, 26 y 27 de la LPRL y los artículos 4.1.a/b y 37.3.g del Reglamento de los Servicios de Prevención, que regulan la protección de la salud de los trabajadores especialmente sensibles. De hecho, la Unidad de Prevención de Riesgos Laborales de esta Secretaría General Técnica entiende que esta persona hizo uso en su momento de dicho procedimiento, dado que actualmente se encuentra en otro centro directivo de otra Consejería.
- Y respecto a los riesgos psicosociales laborales, es una cuestión que se sale del ámbito de actuación de un servicio de prevención; la evaluación de riesgos psicosociales comprende evaluar los riesgos de la organización (no de las personas) de tal modo que esa petición es incorrecta desde un punto de vista preventivo.
- Una vez hechas las anteriores apreciaciones, toda persona trabajadora Sí debe estar informada sobre los riesgos de su puesto de trabajo conforme a lo dispuesto en el artículo 18 LPRL; y es por ello que se adjunta a esta Resolución la documentación comprensiva de los riesgos genéricos del puesto y del Centro de trabajo que la Unidad de Prevención de Riesgos Laborales de esta Consejería facilitó al solicitante en su toma de posesión del 3 de octubre de 2019. Igualmente se aporta el recibí de la documentación entregada.
- Para concluir, se aporta también como documentación anexa el procedimiento de información en materia preventiva a las personas empleadas públicas de la Consejería (P-CP 01) que se halla incluido en los planes de prevención de la antigua Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de 2013 y de la antigua Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de 2018 (siguen estando vigentes en tanto en cuanto no se apruebe el plan de prevención de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible). Ambos procedimientos contemplan todo lo previamente indicado, esto es, que las personas trabajadoras tendrán acceso a la información de los riesgos de su puesto de trabajo, pero en ningún caso a documentos como la Evaluación de Riesgos y la Planificación de la Actividad Preventiva. (...)"

**Tercero.** Con fecha de 22 de marzo de 2021 el solicitante presentó reclamación ante este Consejo, en la que alega la falta de respuesta del órgano a la información solicitada. Asimismo, se presentan alegaciones sobre la obligatoriedad de la citada evaluación así como de otras consideraciones sobre la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales.



**Cuarto.** Con fecha 7 de abril de 2021, el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio de procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se 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. Dicha solicitud es comunicada, asimismo, por correo electrónico de fecha 8 de abril de 2021 a la Unidad de Transparencia respectiva.

**Quinto.** El 30 de abril de 2021 tiene entrada en el Consejo escrito del órgano reclamado en el que adjunta la documentación obrante en el expediente y el informe de alegaciones con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa, además de contestar a las alegaciones indicadas anteriormente presentadas por el reclamante.:

“Segundo. Este Centro Directivo mantiene los argumentos justificados en su Resolución del pasado 22 de febrero y es por ello que considera conveniente realizar las siguientes alegaciones al contenido de la reclamación interpuesta:

- A la vista de las afirmaciones expuestas en los Fundamentos de Derecho (FD), esta Secretaría General Técnica entiende que la persona solicitante ha interpretado erróneamente el punto ÚNICO del RESUELVO de la Resolución que le fue notificada. A grandes rasgos, esta persona viene a poner en entredicho aspectos de la Resolución que se pronuncian claramente en el sentido contrario. Sirva a modo de ejemplo:

- En el FD1º se indica que “Procede la impugnación de la referida Resolución de 22 de febrero de 2021 ... pues en el punto único .... se niega que el empresario esté obligado a la evaluación de riesgos laborales ...”.

Sin embargo, la Resolución dice en el segundo párrafo del primer apartado del RESUELVO ÚNICO: “En este sentido, efectuar evaluaciones de riesgos laborales ... es consecuencia de una obligación impuesta por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante LPRL) en la relación contractual ... que afecta a esta Consejería ...”.

- En el FD 2º, segundo párrafo, se dice que “Niega falsariamente el Centro Directivo que la información solicitada reúna el requisito del artículo 13 de la Ley 19/2013 ... pues dice de forma sorprendente que no es una función de la Consejería realizar evaluaciones de riesgos laborales de sus puestos de trabajo ...”.



Se está obviando que la Resolución realiza esta afirmación fundamentándose en la definición del concepto de información pública de la que parte la legislación en materia de transparencia. Concretamente, la Resolución dice en el primer apartado del RESUELVO ÚNICO: “En primer lugar, es preceptivo reseñar que la información solicitada no tiene la consideración de información pública a efectos de la Ley de Transparencia . Ésta se define así ... Se entiende por información pública los contenidos o documentos ... que obren en poder ... y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

Y esto permite enlazar el argumento expuesto en la alegación precedente al afirmarse ( siempre en el ámbito de la Ley de Transparencia ) que realizar evaluaciones de riesgos laborales no es una función como tal de esta Consejería que le venga asignada en su Decreto de estructura orgánica sino, más bien al contrario, se trata de una obligación impuesta por la LPRL que surge de la relación contractual entre la Administración (como parte deudora de la seguridad) y el trabajador (como parte receptora), relación entre partes que se regirá en sus diferentes aspectos por la legislación que le sea procedente (en materia preventiva, laboral, ...).

◦ Asimismo, en el FD2º , tercer párrafo, se dice que “Niega falsariamente que esta evaluación de riesgos sea un documento público ...” , argumento que se repite de forma continuada a lo largo de la exposición del reclamante.

A este respecto, esta Secretaría General Técnica entiende que ciertamente no se trata de un documento público en el sentido estricto de la Ley de Transparencia. Y es que dando por hecho el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la protección de su salud e integridad en el ámbito laboral (artículo 14 LPRL), dicha LPRL establece las diversas que garantizarán en ese ámbito aquel derecho, así como las actuaciones de las Administraciones públicas que puedan incidir positivamente a ello. Esto se traduce en la implantación y aplicación de un Plan de Prevención de Riesgos Laborales (artículo 16 LPRL) integrado por diversas fases, entre las cuales se debe resaltar la evaluación de riesgos, concebida como el “instrumento básico” del Plan de Prevención y de la actividad preventiva del empresario para con sus 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.** 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.

Efectivamente, tal y como tuvimos oportunidad de declarar ya en la Resolución 42/2016 y venimos desde entonces reiterando (así, por ejemplo, Resolución 451/2018, FJ 5º), 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).

Por su parte, este criterio es el que asimismo comparten los órganos jurisdiccionales, como lo ponen de manifiesto las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-



Administrativo, Sección Tercera) n.º 1547/2017, de 16 de octubre; Sentencia 344/2020, de 10 de marzo y 748/2020, de 11 de junio: *“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”*. Viniendo a añadir la Sentencia n.º 748/2020, de 11 de junio, que *“la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad”*.

**Tercero.** El objeto de la solicitud de información fue una copia de la “evaluación preventiva del puesto de trabajo, incluida evaluación de riesgos psicosociales laborales” de un concreto puesto de trabajo de la citada Consejería. A dicha petición, el órgano responde afirmando la falta de consideración de lo solicitado como información pública ex. Artículo 2 a) LTPA, si bien la estima parcialmente y proporciona información relacionada con la citada evaluación.

Este Consejo considera que lo solicitado sí tiene la consideración de información pública, según la definición establecida en el artículo 2 a) LTPA (*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*), definición idéntica a la establecida en el artículo 13 de la LTBG, de carácter básico.

El legislador estableció un concepto muy amplio de información pública, coherente con el espíritu de la ley de regular un régimen general de acceso a la información, así como la amplia formulación del reconocimiento y regulación legal del derecho (Sentencia 1547/2017, de 16 de octubre, del Tribunal Supremo. FJ 4ª).

Así, este Consejo no puede considerar que la gestión de la prevención de riesgos laborales, por no estar expresamente incluida entre las funciones atribuidas a la Consejería por su decreto de estructura interna, suponga su exclusión del listado de funciones atribuidas a la Consejería y por tanto la exclusión del documento solicitado del concepto de información pública. La interpretación de la Consejería parecería ir en contra tanto de lo establecido en la normativa de prevención de riesgos laborales, que establece obligaciones para los empleadores respecto a sus trabajadores; como contra lo establecido en el propio decreto de estructura interna de la Consejería (Decreto 103/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo



Sostenible), que atribuye al órgano reclamado en el artículo 9.4 la competencia de “La administración y gestión de los asuntos de personal”. Por tanto, si el documento solicitado obra en poder de la Consejería, el motivo de su tenencia deriva necesariamente del ejercicio de las funciones que tiene atribuidas como empleador, entre las que se encuentra la gestión de la prevención de riesgos laborales. Esta interpretación se confirma por el contenido del Decreto 304/2011, por el que se regula la estructura organizativa de prevención de riesgos laborales para el personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, que atribuye a los órganos directivos centrales competentes en materia de personal “la elaboración, implantación, control, revisión y actualización del Plan de Prevención” (artículo 4).

Tampoco resultan viables las alegaciones presentadas sobre el carácter público del documento solicitado, ya que tal y como hemos indicado, el amplio concepto de información pública previsto en la Ley no establece distinciones en la tipología de documentos o contenidos que pueden obrar en poder de un órgano o entidad, sin perjuicio de que le pudieran resultar de aplicación alguna de las limitaciones al acceso prevista en la propia normativa de transparencia.

Por lo tanto, este Consejo considera que lo solicitado tiene la consideración de información pública, y por lo tanto le resulta de aplicación el régimen previsto en la normativa de transparencia.

**Cuarto.** A la vista de las alegaciones presentadas por el órgano, este Consejo considera que no existe causa de inadmisión o límite que impidan el acceso a la información. Procedería pues conceder el acceso en aplicación de la regla general de acceso indicada en el Fundamento Jurídico Segundo.

Este Consejo no puede entrar a valorar las alegaciones tanto del reclamante como del órgano sobre la obligatoriedad o no de elaborar del documento solicitado, así como sobre otras consideraciones sobre la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales. Este organismo carece de competencias revisoras sobre la existencia o inexistencia de la información solicitada, ya que no corresponde a este Consejo revisar si una determinada información debería o no existir, ni enjuiciar la corrección jurídica de la eventual carencia de la misma (así, por ejemplo, Resoluciones 84/2016, FJ 2º; 101/2016, FJ 3º, 107/2016, FJ 3º y 115/2016, FJ 5º).

Por ello, procedería estimar la reclamación e instar a la Secretaría General Técnica a que ponga a disposición del reclamante la información solicitada. Y en el hipotético caso de que no exista, se le comunique expresamente esta circunstancia.





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

## RESOLUCIÓN

**Primero.** Estimar la reclamación interpuesta por XXX contra la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, por denegación de información pública.

**Segundo.** Instar a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, a que, en el plazo de diez días desde la notificación de la esta Resolución, ponga a disposición del reclamante la información correspondiente a la evaluación preventiva del puesto de trabajo con código [nnnnn] , en los términos del Fundamento Jurídico Tercero.

**Tercero.** Instar a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible 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