



Resolución 383/2022

S/REF: 001-069180

N/REF: R/0455/2022; 100-006860

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Información solicitada: Informes seguridad y salud laboral remitidos por EPD de la Dirección Territorial de Comercio en Barcelona a SS.CC.

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 14 de marzo de 2022 al MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, 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), la siguiente información:

« (...) copia de los informes remitidos por el EPD de Comercio a sus servicios centrales.

Hay varios puntos a contestar:

- Variaciones del Plan de Prevención (si es que ahora no tiene la indicación de enviar dichos informes)

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

- *En las fechas iniciales de la petición, el propio Plan de Prevención de Comercio incluía estos informes periódicos como una obligación del EPD*
- *Si la situación ha variado, tiene que haber un histórico de la documentación desde entonces -2018 aprox.- hasta ahora y que, en cualquier caso, se tendría que haber remitido al delegado de prevención en cumplimiento de la obligación de Comercio-BCN de información.*
- *Copia de todos los informes remitidos a sus servicios centrales como EPD o independientemente del organismo del que depende ahora ni si tiene la obligación o no de enviarlos. Simplemente es la remisión al delegado de prevención de los informes remitidos a sus servicios centrales en calidad de EPD.*
 - *En caso de haber remitido alguno que se niegue al delegado de prevención, solicito de Comercio BCN el motivo de dicha negación (teniendo en cuenta el derecho de acceso a la información en materia de PRL a la que tiene el delegado de prevención, de la que entiendo que solamente se puede excluir la propia de los datos médicos de los trabajadores... a la que tampoco tiene acceso el EPD)*

Es decir:

- *por una parte los correspondientes a la obligación impuesta por el propio plan de prevención en su momento,*
- *y por otra, los correspondientes a la obligación permanente de información a los delegados de prevención (estos entiendo que incluyen a los anteriores). »*

No consta respuesta de la Administración.

2. Mediante escrito registrado el 18 de mayo de 2022, el solicitante interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

«La DT de Comercio de Barcelona dispone de un empleado público designado en materia de seguridad y salud laboral. Entre las obligaciones documentales del mismo, está el envío a sus servicios centrales de los informes periódicos en esta materia, de su Dirección Territorial.

Hemos pedido en varias ocasiones dicha documentación pero nunca nos la han facilitado.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

El 14 de marzo solicitamos NUEVA PETICIÓN de dicha información al amparo de Transparencia y no tenemos contestación. »

3. Con fecha 20 de mayo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, al objeto de que formularan las alegaciones que considerasen oportunas. Mediante escrito presentado en fecha 2 de junio de 2022 manifestó lo siguiente:

«1. ANTECEDENTES

***Primero.** La Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones, de la Secretaría de Estado de Comercio es el órgano competente para gestionar la Red Territorial de Comercio en la que está integrada la Dirección Territorial (DT) de Comercio en Barcelona.*

***Segundo.** En su solicitud, el reclamante indica que no se le han remitido por parte de la DT de Comercio en Barcelona los informes periódicos en materia de prevención.*

2. MOTIVOS EN QUE SE SUSTENTA LA RECLAMACIÓN

El reclamante solicita que el Empleado Público de Prevención (EPD) de la DT de Barcelona le remita los informes periódicos que este tenga de la DT en materia de prevención. Sustenta su reclamación indicando que esta es una de sus obligaciones.

3. ALEGACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO INTERNACIONAL E INVERSIONES DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO:

***Primera.** Como consecuencia de las diversas reestructuraciones ministeriales llevadas a cabo en los últimos diez años, las Direcciones Territoriales y Provinciales de Comercio, dependientes de la Secretaría de Estado de Comercio, han quedado integradas en distintos ministerios, en virtud de la dependencia orgánica y funcional que ha ostentado dicha Secretaría. De 2013 a mayo de 2017 dependían del Ministerio de Economía y Competitividad, y hasta junio de 2018, al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. Desde ese momento y hasta la actualidad, la Red Territorial queda adscrita al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.*

Los cambios ministeriales obviamente también conllevaron cambios en la estructura organizativa asociada a los servicios de prevención de riesgos laborales integrados y a los planes de prevención establecidos por estos.

***Segunda.** Debe entenderse como Plan de Prevención, el conjunto de procedimientos y el manual del sistema de gestión de prevención de riesgos laborales.*

Tercera. *Bajo la estructura organizativa actual del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, las comunicaciones de los empleados públicos designados (EPD) con los Servicios de Prevención ubicados en Servicios Centrales se realizan a través de correos electrónicos y/o teléfono, existiendo la obligación de responder a los cuestionarios semestrales previstos por el procedimiento 700, en su apartado 7.3.*

No existía ni existe en estos momentos obligación alguna de que el EPD tenga que remitir informes técnicos periódicos en materia de prevención de riesgos laborales.

Esa obligación no está recogida ni lo ha estado nunca en los Planes de Prevención de este Ministerio.

Cuarta. *Durante la época de correspondiente al Ministerio de Economía y Competitividad, el procedimiento PRL 900, procedimiento para la comunicación con el servicio de prevención, recogía dos modelos para realizar las comunicaciones entre el EPD y el Servicio de Prevención. Estos modelos eran formatos de aplicación voluntarios diseñados para:*

- *Consultas y comunicaciones internas genéricas sobre prevención de riesgos laborales.*
- *Comunicación de riesgo y, en su caso, propuesta de mejora.*

Las comunicaciones establecidas por los diversos EPD existentes en la DT de Comercio de Barcelona durante este período se llevaban a cabo de forma preferente por correo electrónico y por teléfono, sin tener en cuenta los modelos previstos, de uso voluntario. Bajo la adscripción vigente al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo no se ha elaborado circular alguna que modifique este procedimiento interno.

Quinta. *Ni el presente EPD ni la propia DT de Comercio de Barcelona tienen constancia de que el manual de procedimientos actual, ni el anterior, incluyan la obligación expresa de que el EPD tenga que remitir informes de forma periódica al servicio de prevención existente. Se ha formulado la consulta al Servicio de Prevención de este Ministerio y refieren que ninguno de los procedimientos establece la obligación de elaborar informes por parte del EPD.*

Sexta. *Esos informes que se solicitan no son obligatorios y, por lo tanto, no se han elaborado.»*

4. El 3 de junio de 2022, se dio traslado de las citadas alegaciones al reclamante, a fin de que manifestase lo que estimara pertinente. Mediante escrito de entrada 17 de junio de 2022, el solicitante realizó las siguientes manifestaciones:

«(...)

El Manual de Prevención de MINECO de 2015 (creo que es el último del que dispongo, se anexa) establece, entre las funciones del EPD:

“Comprobar y gestionar periódicamente los cambios en los centros de trabajo de su provincia, tanto relativos al personal como a las condiciones de trabajo.”

El EPD de la Delegación Territorial de Comercio de Barcelona dispone igualmente -o al menos disponía de una ficha de comunicación con el servicio de prevención que se realiza cada 6 meses (se anexa).

Igualmente, en su escrito de alegaciones, la DG de Comercio dice:

“Bajo la estructura organizativa actual del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, las comunicaciones de los empleados públicos designados (EPD) con los Servicios de Prevención ubicados en Servicios Centrales se realizan a través de correos electrónicos y/o teléfono, existiendo la obligación de responder a los cuestionarios semestrales previstos por el procedimiento 700, en su apartado 7.3.”

Imagino que son los mismos informes semestrales mencionados anteriormente, y son estos informes precisamente a los que hacemos referencia, así como aquellas comunicaciones realizadas a su servicio de prevención en las que se hagan mención a las condiciones de trabajo de sus trabajadores y en cualquier caso, a todo aquello que tiene que ver con la salud de los mismos.

La comprobación y gestión de los cambios, periódicamente, en los centros de trabajo, tanto relativos al personal como a las condiciones de trabajo a la que se refiere el Manual de Prevención mencionado -y que si ha variado el manual, seguramente se habrán mantenido estas funciones- difícilmente se puede realizar sin tener un soporte documental.

Entre la información relativa al personal, ha de incluirse igualmente la comunicación de ausencias al trabajo que impliquen un daño a la salud por cualquier causa, afín de que su servicio de prevención pueda realizar los estudios oportunos y el comité de seguridad y salud laboral pueda igualmente estudiar y analizar dichas situaciones a fin de poder establecer una posible relación causal con las condiciones de trabajo.

Por todo lo anterior, reitero la petición de la documentación a la que se hace referencia en este escrito desde que el EPD de Comercio de Barcelona ocupa dicho puesto, ya que no se ha remitido nada a los delegados de prevención en relación a estos informes ».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) y en 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, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, 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 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, acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan 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”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se piden los informes periódicos que el empleado público designado en materia de seguridad y salud laboral de la Dirección Territorial de Comercio en Barcelona envía a sus servicios centrales.

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

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-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

El órgano requerido no respondió a la solicitud en el plazo legalmente establecido por lo que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 20 LTAIBG, se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

En trámite de alegaciones este procedimiento, el Ministerio pone de manifiesto que (i) los *informes que se solicitan no son obligatorios y, por lo tanto, no se han elaborado*; que (ii) *ni el presente EPD ni la propia DT de Comercio de Barcelona tienen constancia de que el manual de procedimientos actual, ni el anterior, incluyan la obligación expresa de que el EPD tenga que remitir informes de forma periódica al servicio de prevención existente*; y, (ii) *que se ha formulado la consulta al Servicio de Prevención de este Ministerio y refieren que ninguno de los procedimientos establece la obligación de elaborar informes por parte del EPD*.

Asimismo añade que, en la época en la que el órgano competente era el Ministerio de Economía y Competitividad (2017-2018), existían dos modelos para realizar este tipo de comunicaciones, pero estas se llevaban a cabo de forma preferente por correo electrónico y por teléfono, sin tener en cuenta los modelos previstos de uso voluntario. Procedimiento interno, señala, que continua operativo bajo la estructura organizativa actual del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo pues *«las comunicaciones de los empleados públicos designados (EDP) con los Servicios de Prevención ubicados en los Servicios Centrales se realizan a través de correos y/o teléfono, existiendo la obligación de responder a los cuestionarios semestrales previstos por el procedimiento 700, en su apartado 7.3.»*

4. Teniendo en cuenta lo anterior es preciso recordar, con carácter previo, que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a 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 este caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique, si bien ha aportado la resolución de forma tardía. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. Por lo que concierne a la cuestión de fondo que plantea esta reclamación no puede obviarse que el Ministerio ha manifestado que los informes requeridos *no se han elaborado* porque no son obligatorios, afirmación que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no tiene por qué poner duda (sin que corresponda a este Consejo valorar o cuestionar el procedimiento de comunicación en el ámbito de prevención de riesgos laborales). De ahí que, se adelanta ya, la presente reclamación no pueda ser estimada respecto de la cuestión sustantiva pues, tal como dispone el artículo 13 de la LTAIBG antes reproducido, el objeto del derecho de acceso a la información pública son los contenidos o documentos que *obren en poder* de alguno de los sujetos obligados, por lo que, la existencia previa de la información en su ámbito de competencias es condición necesaria para el reconocimiento del derecho. Cuando esta esencial condición previa no concurre, como acontece en este caso, no existe objeto sobre el que proyectar el ejercicio del derecho. Esto es lo que acontece en este caso respecto de los solicitados *informes técnicos periódicos* del EDP a los servicios centrales en materia de prevención, habiéndose puesto de manifiesto que tales comunicaciones se realizan de manera informal (mediante correos electrónicos y teléfono) y que no existe obligatoriedad de remisión de tales informes.

A la conclusión anterior no obstan las alegaciones realizadas por el reclamante, en trámite de audiencia, en las que manifiesta que los *cuestionarios semestrales* previstos por el procedimiento 700 (apartado 7.3), a cuya obligatoriedad se refiere el Ministerio, son los informes a los que hace referencia y solicita. Y ello porque, a juicio de este Consejo, no puede equipararse la noción de *informe técnico periódico* a la de *cuestionario*, en la medida en que este último se diseña para la recogida y recopilación de datos (en este caso, en materia de condiciones y salud en el trabajo) para su posterior utilización en planificación de la actividad preventiva o en su evaluación.

Por ello, el contraste de los términos de la solicitud inicial con los de las alegaciones vertidas en trámite de audiencia evidencia que el objeto no es el mismo, habiéndose modificado los términos de la petición a la vista de los razonamientos expresados por el órgano requerido en la resolución de acceso. Desde esta perspectiva debe reiterarse que la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación regulada en el artículo 24 de la LTAIBG no permite al reclamante ampliar o alterar en esta fase el contenido de su solicitud de acceso, salvo cuando acote su alcance a una parte de lo pedido inicialmente. Consecuentemente, el CTBG ha de circunscribir su examen al objeto determinado en la solicitud originaria, sin poder extender su pronunciamiento a nuevas informaciones sobre las que el órgano cuya decisión ahora se revisa no ha tenido ocasión de decidir en la resolución impugnada.

6. Con independencia de lo anterior, no puede desconocerse —como se ha puesto de relieve en los antecedentes— que, aunque de forma extemporánea (en trámite de alegaciones en este procedimiento), se ha dictado resolución sobre el acceso solicitado por lo que procede la estimación de la reclamación por motivos formales, al no haberse respetado el derecho del reclamante a obtener una resolución en el plazo máximo legalmente determinado, sin instar a la realización de ulteriores actuaciones.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** las reclamaciones presentadas por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, sin más trámites.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁶](#), 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 octubre⁷](#), 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-administrativa⁸](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>