



## Resolución 920/2020

**S/REF:** 001-049263

**N/REF:** R/0920/2020; 100-004630/100-004825

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana/ENAIRE

**Información solicitada:** Auditorías del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de ENAIRE

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 26 de octubre de 2020, la siguiente información:

*(...) los informes de las auditorías del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Entidad Pública Empresarial ENAIRE, correspondientes a los años 2019 y 2020.*

*Previamente se han solicitado dichos informes a la Dirección de Personas de la citada entidad, pero no se han remitido, denegando la entrega de dichos informes.*

---

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

Mediante comunicación de 24 de noviembre de 2020, el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA notificó al solicitante su acuerdo de ampliación en un mes del plazo para resolver.

2. Mediante Resolución de 14 de diciembre de 2020, ENAIRE respondió al solicitante lo siguiente:

(...)

#### ANTECEDENTES

1.- El 23 y 24 de septiembre de 2020 el solicitante, en condición [REDACTED] realiza la petición anteriormente descrita en el Comité Estatal de Seguridad y Salud (CESS).

En el CESS celebrado en las fechas antedichas, ENAIRE propuso convocar una reunión "ad hoc" para poner a disposición la información que se desprende de las Auditorías objeto de la solicitud. Asimismo ENAIRE informó de que mantendría a disposición de los representantes de los trabajadores dichos informes en la División de PRL en sus oficinas de SSCC.

2.- El 14 de octubre de 2020, se celebra la reunión informativa con con los Delegados [REDACTED] del CESS, entre los que se encontraba el solicitante, en la que fueron presentados los hallazgos pertinentes de los informes de las Auditorías realizadas por AENOR, tal y como se recoge en la norma ISO 45001 y OSHAS 18001 que es la norma que sirve de referencia técnica para la elaboración de las referidas Auditorías.

En la misma reunión se reiteró que las Auditorías se mantenían a disposición de los representantes de los trabajadores en las mismas oficinas de SSCC en las que se les podrían aclarar las dudas que se les pudiesen suscitar.

3.- Con fecha 14 de octubre de 2020 el solicitante [REDACTED] reiteró nuevamente la solicitud por correo electrónico dirigido a la Jefa de División de PRL de ENAIRE y que fue contestado en correo de 15 de octubre en el que nuevamente se le volvió a invitar a acudir a la División de PRL en SSCC de ENAIRE donde se mantiene a disposición de los representantes de los trabajadores dichos informes.

4.- Con fecha 16 de octubre el solicitante, mediante escrito dirigido a la Directora de Personas reiteró su solicitud de acceso a los mismos informes, habiéndosele contestado mediante escrito motivado de fecha 23 de octubre de 2020, en el que de nuevo se volvía a invitar al solicitante, [REDACTED] a acudir a la División de PRL en

*SSCC de ENAIRE donde se mantiene a disposición de los representantes de los trabajadores dichos informes.*

*A los anteriores antecedentes de hecho son de aplicación los siguientes*

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

*1. El apartado segundo de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, determina que se regirán por su normativa específica y esa Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.*

*2. En lo que respecta a la naturaleza de la información objeto de la solicitud, consistente en unas Auditorías del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, hay que tener presente que artículo 31 del RD 39/1997 de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, establece, en relación a los Informes de auditoría, que .*

*“1. Los resultados de la auditoría deberán quedar reflejados en un informe que la empresa auditada deberá mantener a disposición de la autoridad laboral competente y de los representantes de los trabajadores.”*

*3. Pues bien, de conformidad con el régimen específico de acceso establecido respecto de la información solicitada, procede remitir dicha solicitud de información y la presente Resolución a la Dirección de Personas de ENAIRE, a fin de que a través de su Servicio de Prevención de Riesgos Laborales se mantenga a disposición del solicitante y Delegado de Prevención las Auditorías del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo objeto de su solicitud.*

*(...)*

#### **RESUELVO**

*Trasladar la presente Resolución y la solicitud objeto de la misma a la Dirección de Personas de ENAIRE para que, a través de su Servicio de Prevención de Riesgos Laborales y en el lugar que le sea comunicado al solicitante se mantengan a disposición del mismo los informes de Auditoría del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el trabajo correspondientes a los años 2019 y 2020.*

3. Asimismo, según se desprende de la documentación obrante en el expediente, mediante correo de 18 de diciembre de 2020 el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales de ENAIRE, informó al solicitante lo siguiente:

Estimado [REDACTED];

*En relación con su solicitud al Portal de la Transparencia con Nº de expediente 001-049263, registrado en fecha 26 de octubre de 2020, por la que solicita los informes de las auditorías del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Entidad Pública Empresarial ENAIRE, correspondientes a los años 2019 y 2020.*

*Vista la resolución remitida el 18 de diciembre de 2020 por la Dirección General de ENAIRE a través del Portal de Transparencia, le informamos que el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales de ENAIRE mantiene a su disposición los informes de Auditoría del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el trabajo, correspondientes a los años 2019 y 2020.*

*Por favor póngase en contacto con nosotros, a través de este mismo correo electrónico para acordar la fecha y hora que mejor convenga a ambas partes y así poner a su disposición el acceso oportuno a dicha documentación en las oficinas de los SS. CC. de ENAIRE las veces que considere oportuno para su debido análisis, ofreciéndole cuantas aclaraciones le sean precisas de forma que pueda tener un pleno conocimiento respecto al resultado de la auditoría externa sobre el Sistema de Gestión de la PRL, al que ENAIRE se ha adherido voluntariamente.*

4. Con fecha de entrada el 22 de diciembre de 2020, el solicitante al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), presentó ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno reclamación con el siguiente contenido:

*En respuesta a la solicitud de acceso a la documentación solicitada, mediante resolución DGNL 6127/2020, Enaire me concede un acceso sui generis a la petición realizada, consistente en la posibilidad de consultar o leer los documentos solicitados, de forma distinta a lo establecido en el artículo 22 de la Ley 19/2013. Para proceder de esta suerte Enaire entiende que, conforme al apartado segundo de la disposición adicional primera de la citada ley, el acceso a la información solicitada se rige por lo dispuesto en el apartado*

---

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

*primero del artículo 31 del R.D. 39/1997 por el que se aprueba el reglamento de los servicios de prevención.*

*En contra de esta interpretación entiendo que dicha norma no tiene suficiente entidad material para ser consideradas un régimen jurídico especial de acceso y, en consecuencia, no desplazan a la legislación de transparencia. Esto es así ya que para que tuviera esta consideración, el citado reglamento, debería regular también aspectos procedimentales del acceso a la información (procedimiento de solicitud, órganos competentes para resolver y plazo para hacerlo, sentido del silencio,...) tal y como ha señalado la doctrina del Consejo de Transparencia en su criterio interpretativo CI/008/2015.*

*Por todo ello expongo esta reclamación, solicitando el acceso a la información solicitada en los términos previstos en el artículo 22 de la ley de transparencia.*

5. Con fecha 29 de diciembre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de fecha 26 de enero de 2021, ENAIRE se opuso a lo instado por el reclamante incorporando un informe de alegaciones, de 20 de enero de 2021, con el siguiente tenor:

**Primera.-** *Que la reclamación interpuesta por [REDACTED] adolece de una absoluta carencia de objeto, por cuanto no se ha denegado el acceso a la información solicitada (muy al contrario, el acceso ha sido concedido), sino que se ha canalizado a través del cauce previsto legal y reglamentariamente en la materia específica.*

(...)

**Tercera.-** *En este punto, por tanto, resulta preciso determinar si la materia respecto de la que el reclamante solicita acceso tiene un régimen jurídico específico de acceso a la información.*

*Pues bien, constituyen objeto de la solicitud “los informes de las auditorías del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Entidad Pública Empresarial ENAIRE, correspondientes a los años 2019 y 2020. [...]”.*

*Tratándose de materia de seguridad y salud en el trabajo, es preciso acudir a la normativa reguladora de dicha especialidad, y que viene delimitada por el artículo 1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales, en relación con el artículo 2 de la misma norma:*

*“Artículo 1. Normativa sobre prevención de riesgos laborales.*

*La normativa sobre prevención de riesgos laborales está constituida por la presente Ley, sus disposiciones de desarrollo o complementarias y cuantas otras normas, legales o convencionales, contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito.”*

*“Artículo 2. Objeto y carácter de la norma.*

*1. La presente Ley tiene por objeto promover la seguridad y la salud de los trabajadores mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo.”*

*Es decir, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y las disposiciones que la desarrollan será la normativa llamada a regular la materia respecto de la que el reclamante solicitó acceso.*

**Cuarta.-** *Procediendo al análisis de la normativa aplicable, encontramos que efectivamente ésta contempla un régimen específico de acceso a la información.*

*Así, el Capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención (RD 39/1997 de 17 de enero), relativo a las auditorías en materia de prevención establece en su artículo 31, respecto a la documentación de las auditorías, que:*

*“Los resultados de la auditoría deberán quedar reflejados en un informe que la empresa auditada deberá mantener a disposición de la autoridad laboral competente y de los representantes de los trabajadores.”*

*Es decir, puesto que el Reglamento de los Servicios de Prevención ya contempla un régimen de acceso a la información en materia de auditorías, es este, especial y específico, el que hay que aplicar por mor de la Disposición adicional primera, apartado 2 de la Ley de Transparencia.*

*Añadido a todo lo anterior, resulta elemental señalar que el reclamante es representante de los trabajadores ( [REDACTED] es [REDACTED] [REDACTED] en ENAIRE), por lo que sus relaciones en materia de Prevención de Riesgos Laborales con ENAIRE están presididas por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su normativa de desarrollo que, como se ha manifestado de forma reiterada, ya contempla un régimen de acceso a las auditorías en materia de prevención de riesgos laborales.*

*Quinta.- Que, en contra de lo manifestado por el reclamante en su escrito, la normativa reguladora en materia de Prevención de Riesgos Laborales sí establece un régimen jurídico completo respecto del acceso a la información.*

*Así, es la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales (de cuyo desarrollo en materia de Servicios de Prevención se encarga el RD 39/1997) la que establece el elenco de derechos y obligaciones que asisten a empresas y representantes sindicales en materia de elaboración, depósito y acceso a la información y documentación relativa a la seguridad y salud en el trabajo.*

*Entre ellos, se establece la obligación del empresario de mantener los informes y documentación resultantes de las auditorías a disposición de la autoridad laboral competente y de los representantes de los trabajadores.*

*Es decir, no es que no se prevea un procedimiento de acceso, sino que dicho procedimiento se identifica como la puesta a disposición constante y continuada de dicha información, sometida a los límites objetivos y subjetivos que la propia normativa de Prevención de Riesgos Laborales establece, y todo ello fundado en la especial sensibilidad de los datos e información que son objeto de los servicios de PRL.*

*(...)*

*Finalmente, y para completar el régimen jurídico de acceso a la información, la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales, esto es, la Ley 31/1995 y sus reglamentos de desarrollo, incardina la materia objeto de la presente reclamación en el ámbito social, de forma transversal, sometiendo el cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a la información al control en dos vertientes:*

a) De una parte, el control administrativo a través de la Inspección de Trabajo, al incluir en el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (Capítulo II, Sección 2ª) las Infracciones en materia de prevención de riesgos laborales Incumplimientos en materia de Prevención de Riesgos Laborales, configurando como infracción grave el “incumplimiento de los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores reconocidos en la normativa sobre prevención de riesgos laborales” (Art. 12.11º).

b) De otra, el control jurisdiccional atribuido al orden social, al contemplar la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, la competencia de los Juzgados de lo Social para conocer los litigios que se promuevan para “garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales y convencionales en materia de prevención de riesgos laborales, tanto frente al empresario como frente a otros sujetos obligados legal o convencionalmente, así como para conocer de la impugnación de las actuaciones de las Administraciones públicas en dicha materia respecto de todos sus empleados, bien sean éstos funcionarios, personal estatutario de los servicios de salud o personal laboral, que podrán ejercer sus acciones, a estos fines, en igualdad de condiciones con los trabajadores por cuenta ajena, incluida la reclamación de responsabilidad derivada de los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales que forma parte de la relación funcional, estatutaria o laboral; y siempre sin perjuicio de las competencias plenas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones” ( artículo 2, apartado e)).

(...)

6. Mediante escrito de entrada 3 de febrero de 2021, el solicitante al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)<sup>3</sup> de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), presentó ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno nueva reclamación con el siguiente contenido:

#### ANTECEDENTES

En la fecha del 26 de octubre de 2020 solicité en el Portal de la Transparencia la siguiente solicitud, con número de expediente 001-049263: “Se solicita los informes de las auditorías

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>



*del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Entidad Pública Empresarial ENAIRE, correspondientes a los años 2019 y 2020. Previamente se han solicitado dichos informes a la Dirección de Personas de la citada entidad, pero no se han remitido, denegando la entrega de dichos informes”.*

*Previamente había solicitado dichos documentos a los responsables de la División de Prevención de Riesgos Laborales, en concreto, durante una reunión mantenida con ellos el día 14 de octubre de 2020. El objeto de dicha reunión era informar acerca de los hallazgos de sendas auditorías de prevención, pero en ningún momento se facilitó dichos documentos, pese a la insistencia con que los Delegados de Prevención allí presentes reclamaron los mismos.*

*El día 16 de octubre de 2020 solicité por escrito los documentos que son el objeto de esta reclamación a la directora de personas de Enaire. Con fecha 23/10/2020 recibo contestación, indicándome que:*

*“A tal efecto y con objeto de ofrecer el resultado de la auditoría, se convocó la reunión del pasado 13 de octubre, mostrándoles de inicio la disponibilidad para realizar cuantas otras reuniones fueran necesarias. En aquella se les informó expresamente de las conformidades, observaciones y oportunidades de mejora, en suma, de los hallazgos de la auditoría, tal como la norma refleja y, aun no existiendo obligación legal de facilitar los informes elaborados por las propias auditoras, mostrando su plena disponibilidad para permitir el acceso al documento original en las dependencias de los SSCC, previo acuerdo de fecha y hora que mejor conviniera a las partes” (se adjunta)*

*El día 10 de noviembre de 2020 recibo un correo del servicio de prevención donde se adjuntan sendos resúmenes de los documentos solicitados (se adjuntan).*

*Entendiendo que las informaciones contenidas en los informes solicitados se ajustan a la definición que la Ley de Transparencia establece en su artículo 13, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la ley, en vista de la negativa de la Dirección de Personas de Enaire a reconocer la existencia de obligación legal para facilitar dichos informes procedí a registrar la petición señalada en el Portal de Transparencia.*

*(...)*

**MOTIVOS**

*En primer lugar, el acceso que se supone que me ha sido concedido es un acceso limitado a la lectura de los documentos solicitados, no pudiendo fotocopiarlos ni obtener una copia digital de los mismos. Dado que se trata de informes que pueden tener decenas de páginas es materialmente imposible aprehender dicha información de forma cabal, en contra del principio de acceso consagrado por la LTAIPBG, en concreto en lo establecido en el artículo 22 de la ley, menoscabando el principio que establece que el acceso se realizará preferentemente por vía electrónica.*

*Respecto al régimen específico de acceso pretendido se da la circunstancia que la única mención a un posible procedimiento de acceso recogido en el artículo 33 del R.D. 39/1997 es el contenido en el primer párrafo: “Los resultados de la auditoría deberán quedar reflejados en un informe que la empresa auditada deberá mantener a disposición de la autoridad laboral competente y de los representantes de los trabajadores” Sin que en el resto del articulado de la norma se especifique qué se entiende por “mantener a disposición”, dando pie a que sean los propios responsables de la custodia de dichos documentos los que interpreten que se entiende por ello, estableciendo de facto el procedimiento de acceso al margen de cualquier norma legal.*

*Respecto a esto el CTBG aprobó el Criterio Interpretativo 8/2015, de 12 de noviembre, acerca de la “Aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013”. (...)*

*El Tribunal Supremo ha determinado que “las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico para el acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto a los sujetos legitimados y/o al contenido y límites de la información que puede proporcionarse”<sup>1</sup> De esto último se deduce que el Tribunal Supremo exige rango de ley para la norma que desplace a la LTAIPBG, lo cual no es el caso, así como que ésta establezca un régimen propio que permita interpretar de forma diáfana que se da una regulación alternativa, que tampoco es el caso, puesto que difícilmente se puede discernir de la expresión “deberá mantener a disposición de la autoridad laboral competente y de los representantes de los trabajadores” que existe un*

*régimen propio de acceso a la información pública y, en todo caso, si así fuera, al no disponer de prescripciones en cuanto a la modalidad de acceso, debería operar de forma supletoria lo dispuesto en el artículo 22 de la LTAIPBG.*

*Por todo lo expuesto*

*SOLICITO:*

*Se acumule esta reclamación a la previa con número 100-004630, dado que no hay variación ni en las discrepancias que la ocasionan ni en las argumentaciones que las sustentan.*

*Se me dé acceso a los documentos solicitados conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la LTAIPBG.*

7. A la vista de lo anterior, mediante escrito de fecha 19 de febrero de 2021, la Entidad Pública Empresarial ENAIRE expone:

*II.- Que, conforme al contenido del nuevo expediente, el reclamante presenta su reclamación contra el escrito de alegaciones presentado por esta parte en el expediente de reclamación 100-04630 y que, erróneamente, fue remitido como si se tratara de una resolución.*

*III.- Que el reclamante basa su disconformidad, reiterando el contenido de la reclamación 100-04630*

*(..)*

*V.- Que, por medio del presente escrito, en tiempo y forma, vengo a dar cumplimiento a lo solicitado en la remisión de la RECLAMACIÓN CTBG 001-049263 - 100-04825, de fecha 9 de febrero de 2021, y a formular las siguientes:*

#### **ALEGACIONES**

*(...)*

**SEGUNDA.-** *Que, como ya se ha adelantado, la presente reclamación es consecuencia del tratamiento como resolución de las alegaciones presentadas en el expediente de reclamación CTBG 001-049263 - 100-04825.*

*Ello obedece a un error puramente material, extremo fácilmente deducible, puesto que dicho escrito no resuelve sobre ninguna solicitud ni reclamación interpuesta ante ENAIRE.*

Se trata, por el contrario de un trámite englobado dentro del procedimiento de reclamación (el expediente 100-04825) que, este sí, ha sido iniciado por el reclamante ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, frente a la resolución de ENAIRE dictada en el expediente 001-049263.

(...)

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>4</sup>](#), 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<sup>5</sup>](#), 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<sup>6</sup>](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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 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. Respecto al fondo del asunto, se considera necesario recordar que, tal y como figura en el expediente y se ha reflejado en los antecedentes, con carácter previo a solicitar el reclamante –el 26 de octubre de 2020- al amparo de la LTAIBG los *informes de las auditorías del Sistema*

---

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Entidad Pública Empresarial ENAIRE, correspondientes a los años 2019 y 2020, ya había solicitado los citados informes en su calidad de representante de los trabajadores, como [REDACTED] :

- En el seno del Comité de Seguridad y Salud con fecha 23 y 24 de septiembre de 2020, convocando ENAIRE una reunión el 14 de octubre siguiente para la puesta a disposición de los mismos a los representantes de los trabajadores.
- Con fecha 14 de octubre de 2020 reiteró nuevamente la solicitud por correo electrónico dirigido a la Jefa de División de PRL de ENAIRE, contestado en correo de 15 de octubre en el que nuevamente se le volvió a indicar que en la División de PRL en SSCC de ENAIRE estaban a su disposición.
- Con fecha 16 de octubre, mediante escrito dirigido a la Directora de Personas reiteró su solicitud de acceso a los mismos informes, contestado mediante escrito de fecha 23 de octubre en el mismo sentido que el anterior.
- Y, según indica el solicitante, el 10 de noviembre de 2020 recibió un correo del Servicio de Prevención con el que le adjuntaban los *resúmenes de los documentos solicitados*.

Sin embargo, con posterioridad, procedió a registrar una solicitud de acceso a la información pública, a través del Portal de la Transparencia, en fecha 26 de octubre de 2020, solicitando esta misma información, y motivando la misma en la previa denegación de la entrega de estos informes.

Asimismo, hay que recordar que ENAIRE ha denegado la solicitud al amparo de la LTAIBG de la copia de los *informes de las auditorías del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo* al considerar de aplicación el apartado segundo de la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG que dispone que *Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*.

Fundamenta ENAIRE su aplicación en que el *artículo 31 del RD 39/1997 de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, establece, en relación a los Informes de auditoría un régimen específico de acceso, señalando que "1. Los resultados de la auditoría deberán quedar reflejados en un informe que la empresa auditada deberá mantener a disposición de la autoridad laboral competente y de los representantes de los trabajadores."*

Argumenta ENAIRE, a la vista de la reclamación, que *no es que no se prevea un procedimiento de acceso, sino que dicho procedimiento se identifica como la puesta a disposición constante y continuada de dicha información, sometida a los límites objetivos y subjetivos que la propia normativa de Prevención de Riesgos Laborales establece, y todo ello fundado en la especial sensibilidad de los datos e información que son objeto de los servicios de PRL.*

4. Dicho esto, hay que señalar, como ha alegado el reclamante, que en 2015 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 38.1.a) de la LTAIBG, aprobó el criterio interpretativo 8/2015 dedicado al análisis de lo previsto en la disposición adicional primera de la norma, y que las conclusiones del mencionado criterio fueron las siguientes:

*IV. La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.*

*En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.*

*La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.*

Por lo tanto, la existencia de una norma que regule, en este caso, que *los resultados de la auditoría deberán quedar reflejados en un informe que la empresa auditada deberá mantener a disposición de la autoridad laboral competente y de los representantes de los trabajadores - artículo 31 del RD 39/1997-*, cualidad que ostenta el solicitante como [REDACTED], no implica que nos encontremos ante una normativa específica en materia de acceso a la información. Esta conclusión también ha sido alcanzada por el Tribunal Supremo que, en su sentencia nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, dictada en el recurso de casación 577/2019 afirma lo siguiente:

*El desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.*

5. Por otro lado, y en atención a la condición [REDACTED] del solicitante, cabe analizar la legitimidad de las organizaciones sindicales para solicitar información al amparo de la normativa de transparencia. Y ello por cuanto las relaciones laborales tienen su marco jurídico propio establecido en la Ley Orgánica 11/1985 de Libertad Sindical.

A este respecto, señalar que, además del criterio favorable mantenido por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que ha quedado reflejado en diversos expedientes de reclamación que fueron instados por representantes sindicales (por ejemplo, [R/0741/2018](#)<sup>7</sup>, [R/0107/2019](#) y [R/0687/2019](#)), los Tribunales de Justicia han amparado el derecho de los sindicatos a presentar solicitudes de información en aplicación de la LTAIBG, destacando los siguientes pronunciamientos:

- La [Sentencia 93/2017, de 17 de julio de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 4 de Madrid en el PO 47/2016](#)<sup>8</sup>: "El artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de acceso a la información pública a todas las personas, sin distinción". **"No cabe calificar el artículo 40.1.f) del EBEP de" régimen específico de acceso a la**

---

<sup>7</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2019/03.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/03.html)

<sup>8</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AGE/2016/26\\_MFomento\\_2.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/26_MFomento_2.html)



**información**", en los términos a que se refiere la DA Primera de la Ley 19/2013 y nada obsta a esta conclusión que el EBEP haya modificado la Ley 30/84."

- La [Sentencia 82/2018, de 6 de julio de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 6 de Madrid en el PO 50/2017](#)<sup>9</sup>: *"Es esa prevalencia del interés público del derecho de acceso, reconocido constitucionalmente, la que obliga a que las decisiones que se adopten ante una solicitud como la planteada estén informadas por un objetivo primordial, cual es el de dotar de la mayor eficacia a dicho derecho, siendo posible limitarla única y exclusivamente en los supuesto legalmente previstos.(...) el hecho de **que la Junta de Personal tenga como una de sus funciones recibir información** sobre política de personal, evolución de las retribuciones, evolución del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento, **no puede ser calificado como un régimen específico de acceso a la información pública**, pues no contiene ninguna regulación relativa a la forma y modos en que puede acceder a dicha información y los medios y procedimientos para hacerla efectiva (...) De un lado porque las Juntas de Personal son órganos de representación de los funcionarios públicos, mientras que la negociación colectiva de las condiciones de trabajo se efectúan en las Mesa de Negociación, en cuyo seno de "los representantes de las Administraciones Públicas podrán concertar Pactos y Acuerdos con la representación de las organizaciones sindicales legitimadas a tales efectos, para la determinación de condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas Administraciones" (arts. 31 a 38 del EBEP). De manera que puede eventualmente haberse entregado tal información a los sindicatos o pactarse con ellos la forma de hacerlo, pero esto no impide que la Junta de Personal que no interviene en tales acuerdos y pactos pueda solicitar es misma información con fundamento en el derecho a la información reconocido y regulado en la LTBG. (...) el considerar que hay que limitar el acceso a los datos de todos y cada uno de los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo en la AEAT es un razonamiento tan generalizado y sin matices que no puede ser calificado como proporcionado, ni mínimamente justificado, ni atiende tampoco a las circunstancias del caso concreto, sino que lo extiende y refiere en general a todos los funcionarios de la entidad, por lo que no puede entenderse ajustado a lo que exige el art. 14.2 de la LTBG para restringir o limitar el derecho de acceso.*

En similares términos se pronuncia la Sentencia 5/2019, de 21 de enero de 2019, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 6 de Madrid, sobre el ejercicio de acceso a la información del Comité de Empresa de la agencia EFE.

---

<sup>9</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AGE/2017/63\\_AEAT\\_4.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/63_AEAT_4.html)



Este es el criterio también mantenido por la ya mencionada STS nº 748/2020 que, a la hora de analizar la posible consideración del Estatuto Básico del Empleado Público como normativa específica en materia de acceso a los efectos de la disposición adicional primera de la LTAIBG, concluía lo siguiente: (...) *artículo 40.1 A juicio de este Tribunal, el precepto transcrito no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados que representan y la información que les atañe.*

*Dicha norma se limita a señalar que los representantes de los trabajadores (las Juntas de Personal de Personal y los Delegados de Personal) han de recibir información sobre determinados aspectos, entre ellos «la evolución de las retribuciones del personal». Una interpretación flexible de esta norma permitiría entender que bajo la expresión «evolución de las retribuciones» se incluyen las variaciones que se producen como consecuencia de la productividad y los criterios de reparto. Pero, en todo caso, aun cuando se acogiese una interpretación más restrictiva, el precepto no impide ni limita el derecho a tener acceso a otros datos distintos, incluyendo aquellos que inciden directamente en la retribución del personal al que representan. El mero hecho de ser destinatario natural de una información concreta no equivale limitar su derecho a solicitar una información pública distinta. En definitiva, el precepto en cuestión no fija límites o condiciones en el contenido de la información que puede solicitar y obtener las Juntas de Personal, por lo que no se constituye como un régimen jurídico específico de acceso a la información que desplace y sustituya al previsto en la Ley de Transparencia y Buen gobierno. (...)*

En consecuencia, teniendo en cuenta el criterio de este Consejo de Transparencia y los citados pronunciamientos judiciales, no cabe calificar la regulación prevención de riesgos laborales como régimen específico de acceso a la información, en los términos a que se refiere la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG ni cabe denegar la información en atención a la condición de [REDACTED] del solicitante.

6. Como consecuencia de lo anterior, tanto la solicitud de información como la posterior reclamación presentada ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se han efectuado al amparo de la LTAIBG y la Administración no cita, para denegar el acceso, ninguno de los límites o de las causas de inadmisión que contempla la LTAIBG.

Restricciones al acceso que, por otro lado, en atención a la información que consta a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no resultarían aplicables, máxime teniendo en cuenta que, como hemos argumentado en reiteradas ocasiones, los límites y las causas de

inadmisión previstos en la LTAIBG son excepciones y, en cuanto tales, sólo se han de aplicar si están lo suficientemente justificados, de manera clara e inequívoca.

En este sentido, resulta obligado tener presente, la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación, en la que manifiesta lo siguiente: *“Esa 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.”*

Por otra parte, a juicio de éste Consejo, el acceso a la información solicitada responde indudablemente a 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.*

En virtud de las razones expuestas, la presente reclamación debe ser estimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 22 de diciembre de 2020, frente a la resolución de 14 de diciembre de 2020 de ENAIRE (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA).

**SEGUNDO: INSTAR** a ENAIRE (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA) a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

*Informes de las auditorías del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Entidad Pública Empresarial ENAIRE, correspondientes a los años 2019 y 2020.*

**TERCERO: INSTAR** a ENAIRE (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA) 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 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)<sup>10</sup>, 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 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)<sup>11</sup>.

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](#)<sup>12</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

<sup>11</sup> <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>