



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 17/10/2023
HASH: 03d08896a6e616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: 937-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

Información solicitada: Empresas con trabajadores expuestos a amianto.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 20 de diciembre de 2022 el reclamante solicitó al INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, 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:

« (...) El objeto de este escrito es formular solicitud de acceso a la información pública, conforme al art.12 y 17 de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sobre el uso/manipulación de amianto en ciertas actividades productivas y períodos delimitados. (...) »

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

La solicitud (...) consiste en acceder a la información recopilada por el INSST sobre empresas cuyos trabajadores estuvieron expuestos al amianto según el censo de empresas con riesgo por amianto y otras fuentes documentales a disposición del organismo (...).

Pues bien, la consulta se refiere a la actividad de montaje de estructuras/tuberías metálicas mediante soldadura y las empresas concretas en cuyos procesos productivos se pudo utilizar/manipular amianto son las que se relacionan en la siguiente tabla: (...)».

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 1 de marzo de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG poniendo de manifiesto que ha transcurrido el plazo legalmente establecido, sin haberse acordado la ampliación, sin que se haya resuelto y notificado su solicitud de información.
4. Con fecha 10 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 11 de abril de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« (...) El Director del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, Organismo Autónomo del Ministerio de Trabajo y Economía Social, es responsable del fichero RERA (REGISTRO DE EMPRESAS CON RIESGO DE AMIANTO) creado al amparo de lo establecido en el art. 2 de la Orden TAS/4231/2006, de 26 de diciembre, por la que se unifican, crean, modifican y suprimen ficheros de datos de carácter personal gestionados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, modificada por la Orden SSI/1361/2016, de 27 de julio, por la que se modifica la Orden de 21 de julio de 1994, por la que se regulan los ficheros con datos de carácter personal gestionados por el Ministerio de Sanidad y Consumo, y la Orden TAS/4231/2006, de 26 de diciembre, por la que se unifican, crean, modifican y suprimen ficheros de datos de carácter personal gestionados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en los términos que en su anexo se especifican (...).

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

Al citado fichero le corresponde la calificación de nivel de seguridad básico conforme al artículo 92 del Real Decreto 1720/20071, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal:

“Artículo 92. Gestión de soportes y documentos.

1. Los soportes y documentos que contengan datos de carácter personal deberán permitir identificar el tipo de información que contienen, ser inventariados y solo deberán ser accesibles por el personal autorizado para ello en el documento de seguridad (...).

En conclusión, este INSST, como responsable del registro RERA dispone parcialmente de los datos solicitados por el interesado. No obstante, este fichero RERA, creado al amparo de lo establecido en el art. 2 de la Orden TAS/4231/2006, de 26 de diciembre, por la que se unifican, crean, modifican y suprimen ficheros de datos de carácter personal gestionados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, no es de carácter público, siendo sólo accesible al personal autorizado.

Las Comunidades Autónomas han desarrollado, en su ámbito de competencia, normativa que regula el registro de empresas con riesgo de exposición por amianto (RERA) a nivel autonómico y que contempla el derecho de acceso a la información pública de este registro bajo ciertas condiciones de consentimiento de las empresas y de determinados datos como el nombre de la empresa, fecha de inscripción, entre otros, al amparo de lo establecido por la propia normativa autonómica».

5. El 28 de junio de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Ante la imposibilidad de entrega del escrito, el mismo fue notificado a través del Boletín Oficial del Estado con fecha 30 de agosto de 2023. El reclamante compareció presencialmente en la sede del Consejo el 11 de septiembre de 2023 y se le hizo entrega de copia del expediente. En fecha 19 del mismo mes presentó escrito con, en resumen, las siguientes alegaciones:
- « (...) a) La solicitud de acceso no se refiere a trabajadores sino a ciertas empresas las cuales son personas jurídicas de carácter mercantil (...) no son titulares del derecho fundamental de las personas físicas a la protección de datos personales reconocido en el artículo 18.4 de la Constitución (...)*
- b) la solicitud de acceso cita el censo de empresas con riesgo por amianto (no el RERA) que, conforme al segundo párrafo del art. 17.1 del Real Decreto 396/2006 es responsabilidad del INSST pese a que se nutra de los datos del RERA.»*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el 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 LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, 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, 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 pide el acceso a la información sobre ciertas empresas cuyos trabajadores estuvieron expuestos al amianto en el concreto sector de montaje de estructuras/tuberías metálicas mediante soldadura y las empresas concretas en cuyos procesos productivos se pudo utilizar amianto.

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

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

El organismo requerido no respondió en el plazo legalmente establecido por lo que la solicitud de información se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad, en fase de alegaciones en este procedimiento, el INSST pone de manifiesto, en primer lugar, que no pudo notificar al interesado en plazo al no haber llegado la solicitud inicialmente al INSST, ya que fue remitida erróneamente al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). En segundo lugar, tras aludir a la normativa aplicable (creación del registro y calificación del fichero con nivel de seguridad básico), señala que *como responsable del registro RERA dispone parcialmente de los datos solicitados por el interesado, pero, añade, el mencionado registro «no es de carácter público, siendo solo accesible al personal autorizado»* con arreglo a la normativa aplicable. Finalmente, indica que las comunidades autónomas han desarrollado y regulado los registros de empresas con riesgo de exposición por amianto a nivel autonómico que contempla el derecho de acceso bajo ciertas condiciones.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[!] 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 el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido al haberse producido un error en el envío de la solicitud al órgano competente para resolver (pues fue remitido al INSS en vez de al INSST). En cualquier caso, 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. No puede desconocerse, no obstante, que, en trámite de alegaciones de este procedimiento, el organismo requerido facilita la resolución dictada en la que deniega el acceso con el argumento de que, si bien dispone parcialmente de la información, esta se encuentra en un registro (el RERA) que no tiene carácter público y cuyo acceso solo está permitido al personal autorizado.

De la afirmación precedente se desprende, en primer lugar, que el INSST reconoce que dispone *parcialmente* de la información solicitada, sin discutir el carácter público de la misma *ex artículo 13 LTAIBG*. En segundo lugar, se constata que la denegación del acceso solicitado no se fundamenta en ninguna de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 LTAIBG o en alguno de los límites relacionados en el artículo 14 LTAIBG.

La afirmación referida al carácter *no público* del registro y al acceso restringido al *personal autorizado* parece fundamentarse en la naturaleza de los datos recogidos en dicho registro —*datos identificativos, personales y de empleo-carrera* que se obtienen mediante formularios o cupones facilitados a los *trabajadores que estén o hayan estado expuestos a fibras de amianto* con la finalidad de realizar el seguimiento de la *incidencia, prevalencia y métodos de prevención de las empresas pertenecientes a RERA*, así como de los *métodos de modificación de los sistemas preventivos de cada una de las empresas y realizar el arbitraje en discrepancias de las patologías causadas por estos riesgos*, según se describe en el Anexo 14 de la a Orden TAS/4231/2006, de 26 de diciembre—. De ahí, que pudiera inferirse que se invoca tácitamente el límite al acceso regulado en el artículo 15 LTAIBG en aras a la protección de los datos de carácter personal que pudieran figurar en el registro.

6. Sin embargo, tales alegaciones no resultan de recibo en la medida en que lo solicitado, como subraya el reclamante el trámite de audiencia que le ha sido concedido, no es el acceso a los datos personales de trabajadores, sino la información referida a las empresas con riesgo de amianto (a través del censo de empresas o de otras fuentes documentales) —en particular, en un determinado ámbito: el de la actividad de montaje de estructuras/tuberías metálicas mediante productivo—, sin que se aprecie la afectación a «*personas físicas identificadas o identificables*».

En este sentido, asiste la razón al reclamante cuando sostiene que las personas jurídicas no son titulares del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Así lo ha reiterado la Sentencia del Tribunal Supremo, de 4 de mayo de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:1946) señalando que «*La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos y el Reglamento reseñado tienen por objeto la protección de datos relativos a las personas físicas, como se desprende de su articulado que expresamente se refiere a las personas físicas, de modo que no cabe incluir en su ámbito de aplicación a las personas jurídicas, que se encuentran excluidas de su ámbito de aplicación*», por lo que no resultan de aplicación en este caso las previsiones del artículo 15 LTAIBG.

7. En conclusión, teniendo en cuenta el carácter de información pública de lo solicitado y que la denegación no se ha fundamentado en ninguna de las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG o en la concurrencia de alguno de los límites previstos en los artículos 14, no resultando de aplicación el artículo 15 LTAIBG, procede la estimación de esta reclamación a fin de que el Ministerio proporcione la información que obre en su poder, sin que a ello obste el hecho de que las comunidades autónomas publiquen en sus páginas web los registros de empresas por riesgo de amianto de ámbito autonómica, en la medida en que el Ministerio ha reconocido disponer de parte de información.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

SEGUNDO: INSTAR al INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

«(...)información recopilada sobre empresas cuyos trabajadores estuvieron expuestos al amianto según el censo de empresas con riesgo por amianto y otras fuentes documentales a disposición del organismo (...)» en el ámbito de la actividad de montaje de estructuras/tuberías metálicas mediante productivo.

TERCERO: INSTAR al INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL 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 23.1⁷](#), 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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0854 Fecha: 17/10/2023

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>