



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 10/04/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-070301

N/REF: R/0702/2022; 100-007209 y R/7051/2022; 100-007269 [Expdte. 888/2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Información solicitada: Expediente de denuncia por acoso laboral.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 29 de junio de 2022 al 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:

«PRIMERA: la Ley 39/2015 en el art. 62.5 nos dice que “la presentación de una denuncia no confiere, por si sola, la condición de interesado en el procedimiento” al fin y al cabo se entiende por denuncia “el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo.”

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

La jurisprudencia con posterioridad a las disposiciones señaladas anteriormente, por su parte, ha puntualizado que el interés legítimo, en general, no es un mero interés en el respeto de la legalidad; siendo necesario que el denunciante se encuentre en una relación especial, con el objeto del proceso o del procedimiento, que se concreta en la titularidad de un interés directo, personal y legítimo que pueda ser afectado por la resolución que se dicte (STS de 22 de noviembre de 1996).

En el mismo sentido, el Tribunal Supremo ha señalado que “el denunciante sí está legitimado para participar en el procedimiento sancionador y para obtener una respuesta administrativa o jurisdiccional, por razón de que una resolución estimatoria de sus pretensiones puede incidir positivamente en la esfera jurídica del denunciante” (STS de 21 de julio de 1995, 25 y 31 de octubre y 2 y 9 de noviembre de 1996 y 21, 24 y 29 de enero de 1997)”.

En conclusión, la presentación de una denuncia no confiere, por si sola, la condición de interesado en el procedimiento, pero el denunciante habrá de reconocérsele el estatus de interesado siempre que en él concurra alguna de las situaciones legitimadoras expresadas en el art. 4 de la Ley 39/2015:

- a) Quienes lo promueven como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*
- b) Los que tengan derechos que puedan resultar afectados por la resolución.*
- c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución.*

En este sentido el interés legítimo del denunciante de la prevaricación es patente y manifiesto, por cuanto la posible prevaricación ha afectado a la esfera jurídica del denunciante, negándole un derecho que tuvo que serle reconocido tras las oportunas reclamaciones en vía administrativa.

El acoso laboral viene recogido también como una falta disciplinaria muy grave en el art. 45.2 o) del EBAEP e inciden en el derecho a la dignidad en el trabajo del denunciante.

SEGUNDA: tanto la ley 19/2013 de Transparencia como la ley 39/2015 permiten el derecho de acceso del interesado al expediente.

SOLICITO: que tenga por presentado el presente escrito y se tenga por interesado al denunciante en la denuncia presentada y en su virtud se permita el DERECHO DE ACCESO a todo el expediente 45/0004077/21».

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 1 de agosto de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

«No se nos ha facilitado el DERECHO DE ACCESO a todo el expediente 45/0004077/21, por denuncia por acoso laboral, el cual se archivó por la inspección de trabajo, a pesar de tener competencias conforme nos contesta la Dirección General del I(T)SS, en los supuestos de no comunicarse el procedimiento por acoso laboral a los delegados de prevención y al Comité de Seguridad y Salud Laboral.»

La reclamación se tramitó con núm. R/702/2022 (expte. 888/2023).

4. Con fecha 4 de agosto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó al Ministerio de Trabajo y Economía Social la reclamación a fin de que remitiese las alegaciones que considerase oportunas.
5. El 14 de agosto de 2022 el solicitante interpuso nueva reclamación frente a la resolución del Ministerio de Trabajo y Economía Social, de 8 de agosto de 2022, que aporta el propio reclamante ante este Consejo, y en la que se acuerda lo siguiente:

«Primero: la Directora del Organismo público Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene atribuida la competencia para conocer y resolver el presente expediente de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 17 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (BOE del 10), de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en la medida que dicho órgano es el que posee la información solicitada.

Segundo: El artículo 12 de la Ley transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b de la Constitución Española, precepto que es desarrollado por la citada Ley.

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

Tercero: Respecto de la petición concreta señalar que, el Sr. ... en fecha 18 de octubre de 2021 presentó escrito recibido por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Toledo en el que formulaba denuncia frente al Ministerio del Interior (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias).

Tras la generación de la correspondiente orden de servicio, la Inspección Provincial de Toledo le remitió escrito de respuesta al [REDACTED] con fecha 3 de junio de 2022, con número de registro de salida S/45-003124/22. En dicha contestación se le ponía de manifiesto que, por su condición de funcionario público, las cuestiones denunciadas no son competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, correspondiendo a la Administración empleadora el ejercicio de las funciones de vigilancia y control al respecto y, en su caso, de la facultad disciplinaria. Por ello, se le informaba del archivo de la orden de servicio generada. De este modo, no se ha generado procedimiento alguno en el que atribuir la condición de interesado en los términos del artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a que alude el solicitante.

En este sentido, el apartado 4 del artículo 20 de la citada Ley 23/2015 establece lo siguiente:

“El denunciante no podrá alegar la consideración de interesado a ningún efecto en la fase de investigación, si bien tendrá derecho a ser informado del estado de tramitación de su denuncia, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto únicamente cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora.

Los representantes unitarios o sindicales de los trabajadores tendrán derecho a ser informados del estado de tramitación de las denuncias presentadas por los mismos en el ámbito de su representación, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto.

En el supuesto de que la denuncia diera lugar al inicio de un procedimiento sancionador, el denunciante podrá tener, en su caso, la condición de interesado, en los términos y con los requisitos establecidos en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (actual artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas)

En el mismo supuesto, se reconoce expresamente la condición de interesados en el procedimiento a los representantes de las organizaciones sindicales o representantes de los trabajadores, en su condición de titulares de los intereses legítimos que derivan de su representación.”

En el caso que nos ocupa, el Sr. (...), ostenta la condición de denunciante ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y su solicitud ha sido objeto de respuesta en el escrito precitado, con registro de salida nº S/45-003124/22, en los términos previstos en la normativa de aplicación.

Por último, debe igualmente traerse a colación lo previsto en el apartado 2 de la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, donde se establece 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”.

Así, y por lo que respecta al acceso a información de las actuaciones previas desarrolladas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Ley 23/2015, de 21 de julio, establece un régimen específico de acceso a la misma por parte de los administrados, en línea con la interpretación efectuada por la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, en su sentencia de 6 de febrero de 2017 (Sección 7ª, recurso nº 71/2016).

Por cuanto antecede, la DIRECTORA DEL ORGANISMO ESTATAL INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL RESUELVE: INADMITIR la solicitud de acceso a la información solicitada por aplicación de la Disposición adicional primera 2 de la Ley 19/2013 en los términos previstos en la presente resolución».

6. Ante el contenido de la resolución expresa que se acaba de transcribir, el reclamante alega lo siguiente en su escrito de reclamación de 14 de agosto de 2022:

« PRIMERA:

El denunciante tiene derecho a acceder a las diligencias previas ya finalizadas, cuando no se ha iniciado el procedimiento sancionador o disciplinario.

Esta es la conclusión que se extrae de la [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia nº 285, de fecha 2/7/2021 \(recurso nº 7403/2020\)](#).

Los argumentos del Tribunal Superior de Justicia de Galicia fueron los siguientes:

- la información solicitada forma parte de un procedimiento llamado «diligencias previas» ya finalizado;
- se trata de información pública, puesto que los colegios profesionales tienen encomendada por Ley la competencia de ordenación de la profesión, en la defensa de los derechos de los colegiados y de los intereses de los consumidores o usuarios de sus servicios;
- la solicitante no es una persona interesada en un procedimiento administrativo en curso, por lo que no se aplica la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común, sino la Ley de Transparencia (disposición adicional primera de la Ley 19/2013);
- es irrelevante la existencia o no de relación contractual entre la solicitante de información y el colegiado, a los efectos de acceder a la información pública solicitada;
- no es necesario tener la condición de interesado para solicitar el acceso a la información pública, ni tampoco motivar la solicitud;
- no se había iniciado ningún procedimiento disciplinario, por lo que no resulta de aplicación el límite de la protección de datos personales contemplado en el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, donde únicamente se permite el acceso a datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor, previo consentimiento expreso de la persona afectada.

Nos encontramos ante una sentencia muy importante porque permite arrojar luz en los numerosos casos en los que una persona presenta una denuncia y pretender saber cuáles son las razones que justifican que la Administración haya decidido archivarla sin iniciar el correspondiente procedimiento sancionador o disciplinario.

Estamos ante una realidad donde la falta de transparencia permite casos de desviación de poder, cuando la Administración libremente decide incoar un procedimiento en unos casos, y en otros idénticos, no hacerlo.

En el ámbito sancionador o disciplinario, las actuaciones previas se orientan a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros (artículo 55 Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común).

Si la Administración decide incoar un procedimiento sancionador o disciplinario, y el mismo se encuentra en tramitación, la persona denunciante no tiene derecho a acceder

a la información porque no tiene la condición de interesada. En estos casos, se aplica la Ley 39/2015 (disposición adicional primera Ley 19/2013, de transparencia).

Una vez finalizado dicho procedimiento, y siempre que afecte a personas físicas (no a las jurídicas) tampoco podría ver dicha documentación porque concurriría el límite de la protección de datos personales, salvo que la persona quisiera, lo que no es nada habitual (artículo 15.1 Ley 19/2013).

Sin embargo, aunque los artículos 63.2 y 64.1 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, únicamente impongan a la Administración la obligación de notificar a los denunciantes, de oficio, la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento cuando en la denuncia se invoque un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas o cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean, ello no significa que la Administración no tenga la obligación de facilitar la información pública de las diligencias o actuaciones previas finalizadas sin haberse incoado el procedimiento sancionador o disciplinario, cuando lo solicite expresamente el denunciante al amparo de la Ley 19/2013, de transparencia.

SEGUNDO: entendemos que la resolución objeto de recurso cuando dice que la ley aplicable es la reguladora del procedimiento y no es competente la inspección de trabajo entra en contradicción con la resolución de la Directora General del INSS a solicitud de información del recurrente donde establece explícitamente que la inspección de trabajo sí tiene competencias cuando se trata de la vulneración del deber de notificar a los delegados de prevención las actuaciones en los procedimientos de acoso laboral en las administraciones públicas (...)

TERCERA: por otro lado nos sorprende que la inspección de trabajo no tiene competencias cuando la inspectora de trabajo (...) nos remitió por correo electrónico la renuncia al deber de confidencialidad para ser firmado por el denunciante, hecho éste que como ella manifestó necesitaba para iniciar la labor inspectora y la carta de visita al centro penitenciario por ser una Administración Pública».

7. Esta reclamación se tramitó con núm. R/751/2022; 100-007269, acordándose por este Consejo la acumulación a la R/702/2002; 100-007209, en el expediente único 888/2023, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), que permite la acumulación de procedimientos que guarden *identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento*, al versar ambas reclamaciones sobre la misma solicitud de información n.º 001-070301 antes mencionada y ser este Consejo el órgano competente para tramitarlas y resolverlas.

8. Con fecha 19 de agosto de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió al Ministerio de Trabajo y Economía Social la reclamación interpuesta frente a la resolución expresa de 8 de agosto de 2022, a fin de que remitiese las alegaciones que considerase oportunas. A fecha de elaborarse la presente resolución no se ha recibido contestación alguna, a pesar de haberse comparecido a la notificación.
9. El 7 de octubre de 2022, el reclamante aporta al procedimiento la resolución de este Consejo R/199/2022, de 22 de agosto, en la que, estimándose su reclamación, se insta al Ministerio del Interior a remitir al reclamante la siguiente información: «*El expediente de inspección número 591/2021 previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 15.4 LTAIBG*».
10. El 6 de noviembre de 2022, el reclamante, presenta nuevo escrito en el que transcribe la Sentencia del Tribunal Supremo 3203/2021 (Sala de lo Social) en materia de prevención de riesgos laborales y acoso laboral; así como de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 2 de julio de 2021 (recurso nº 7403/2020) sobre el acceso un expediente de reclamación contra la actuación de colegiado y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en relación con los riesgos laborales, entrando sobre diversas cuestiones de fondo en relación con su denuncia.

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.

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>

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. Las dos reclamaciones a las que se refiere esta resolución traen causa de una única solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a un determinado expediente (45/0004077/21) de denuncia por acoso laboral, en el que el reclamante tiene la condición de denunciante, y que se archivó por la Inspección de Trabajo.

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

Con posterioridad, el Ministerio dictó resolución por la que se acordaba inadmitir la solicitud de información con, en resumen, los siguientes argumentos: (i) la Inspección Provincial de Toledo remitió respuesta a la denuncia formulada, en fecha 3 de junio de 2022, archivando el expediente por no ser competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, correspondiendo a la Administración empleadora el ejercicio de las funciones de vigilancia y control al respecto y, en su caso, de la facultad disciplinaria; (ii) en consecuencia, no se ha generado procedimiento alguno en el que pueda ostentar condición de interesado y (iii) Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social contiene un régimen jurídico

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

específico de acceso a la información respecto de las actuaciones previas desarrolladas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, lo que desplazaría la aplicación de la LTAIBG en virtud de lo dispuesto en su Disposición adicional primera, segundo apartado.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[I] 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, sin que conste causa o razón que lo justifique. Esta demora en dar respuesta de la Administración ha provocado que, considerando el reclamante que se había denegado la información por silencio administrativo formulara una primera reclamación perfectamente evitable, generando un consumo innecesario de recursos públicos y privados, como evidencia la posterior respuesta expresa de la Administración frente a la cual se interpuso una nueva reclamación.

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»*.

A lo anterior se añade que, en este caso, el Ministerio tampoco ha formulado alegaciones en el procedimiento de reclamación ante este Consejo, dificultando así el ejercicio de la actividad propia de esta Autoridad Administrativa Independiente.

5. Centrado el objeto del procedimiento en los términos antes expuestos, no es posible desconocer que este Consejo ya se ha pronunciado en asuntos sustancialmente idénticos planteados por el mismo reclamante que, de hecho, han sido aportadas a este procedimiento. En lo que aquí interesa, la resolución R/199/2022, de 28 de agosto, reconoció el derecho del ahora reclamante a acceder al *«expediente de inspección número 591/2021 previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas, de conformidad con lo*

previsto en el artículo 15.4 LTAIBG», instando al Ministerio del Interior a que facilitara la información.

6. La estimación en la mencionada resolución se fundamentó en (i) la existencia de precedentes de este Consejo en los que se concede el derecho de acceso a informe de inspección elaborado en las actuaciones previas —así, por ejemplo, la R/78/2021, de 26 de julio, [confirmada en su integridad por Sentencia 107/2022 del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 10, de 14 de junio (p.o. 41/2021)], o las resoluciones R/112/2022, de 11 de julio y R/141/2022, de 19 de julio—; (ii) la inexistencia del pretendido régimen jurídico específico de acceso a la información previsto en la un régimen regulador específico y (iii) irrelevancia, desde la perspectiva apuntada, de la condición o no de interesado en el procedimiento cuando se trata del denunciante que quiere acceder a las actuaciones que han determinado el archivo de su denuncia.

Esta fundamentación jurídica resulta plenamente trasladable a este caso en el que el Ministerio requerido acuerda la inadmisión de la solicitud basándose, entre otros aspectos que luego se referirán, en la aplicación de la Disposición adicional primera, segundo apartado, de la LTAIBG y la existencia de un régimen jurídico específico respecto del acceso pretendido en los artículos 20.4 y 10 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

7. En efecto, por lo que respecta al pretendido desplazamiento de la LTAIBG como fundamento de la inadmisión, cabe recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, la LTAIBG únicamente queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que cumplan una de las siguientes condiciones: (a) establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o (b) contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación supletoria en los extremos no regulados en las normas sectoriales que no resulten incompatibles —por todas, STS de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:871)—.

Pues bien, partiendo de lo anterior, y tal como se puso de manifiesto en la citada R/141/2022, de 19 de julio, el artículo 20 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, la condición interesado a partir de la afirmación general de que *la acción de denuncia del incumplimiento de la legislación de orden social es pública*, previendo que *«el denunciante no podrá alegar la condición de interesado a ningún efecto en la fase de*

investigación, si bien tendrá derecho a ser informado del estado de tramitación de su denuncia, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto únicamente cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora». A continuación se reconoce el derecho de los representantes unitarios o sindicales de los trabajadores a ser informados, en las denuncias que hayan presentado, del estado de tramitación, los hechos que se hayan constatado y las medidas adoptadas al respecto y, finalmente, se dispone que, si la denuncia diera lugar a la incoación de un expediente sancionador, el denunciante podrá tener la condición de interesado en los términos dispuestos en la Ley de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas, reconociéndose expresamente la de los representantes de los trabajadores o de las organizaciones sindicales.

Del resumen del contenido del precepto, y de su propia ubicación en la estructura de la norma, se desprende claramente que no se está estableciendo una regulación específica del derecho de acceso a la información, puesto que el objeto del concreto apartado que invoca el Ministerio es la determinación de la condición de interesado partiendo de la premisa de que la acción de denuncia del incumplimiento de la normativa del orden social es pública. Conclusión que ha sido respaldada en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 24 de junio de 2020 (ECLI:ES:AN:2020:1595) en la que se señala que: *«En el caso presente, la ley 23/2015, como hemos señalado más arriba, se limita a recoger algunas peculiaridades puesto que, de no existir el artículo 20 de dicha norma, los artículos 12 y 13 de la Ley 19/2013 reconocerían con generalidad el derecho a recibir información que la ley 23/2015 limita a algunos casos. Dicha norma no regula el derecho de acceso a determinada información (que es lo que contempla la ley 19/2013) sino que solo se refiere a la determinación de quien se considera interesado en los procedimientos sancionadores iniciados en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; por lo tanto, ambas normas regulan ámbitos diferentes y, a juicio de esta Sala, no se produce ninguna regulación normativa específica de la misma cuestión referida al acceso a la información».*

En conclusión, constatándose la inexistencia de ese régimen específico, procede declarar que no resulta procedente la inadmisión de la solicitud de información al amparo de la Disposición adicional primera, apartado 2, de la LTAIBG.

8. Cuestión diferente, sin embargo, es que, como consecuencia de la incompetencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para resolver las cuestiones denunciadas competencia, no exista procedimiento alguno al que acceder por haberse archivado la

orden de servicio inicial, tal como alega el Ministerio requerido. En el caso de que no existiera actuación alguna más allá de la comunicación de 3 de junio de 2022 en la que se informa al reclamante del archivo de la orden de servicio por falta de competencia, la inadmisión de la solicitud debería haber puesto de relieve este extremo; esto es, la inexistencia o falta de disponibilidad de información más allá de la ya remitida al denunciante. No obstante, la inexistencia de información no constituye el fundamento de la inadmisión sin que, a falta de alegaciones de la Administración en este procedimiento, pueda conocer este Consejo si existe o no mayor documentación, o si este expediente de denuncia coincide en objeto con aquel al que ya se reconoció el acceso u otras cuestiones del mismo orden.

Teniendo en cuenta lo anterior, y por lo que respecta al acceso al expediente 45/0004077/21 que es lo que aquí se reclama, procede la estimación de la reclamación en aplicación del criterio ya consolidado de este Consejo —aplicado en las resoluciones, entre otras, R/ 199/2022, de 22 de agosto, R/078/2021, de 26 de julio— que remarca la procedencia del acceso, por parte del denunciante, a las actuaciones e informes que fundamentan el archivo de una denuncia. En este sentido, se puso de manifiesto en la R/078/2021 (en relación con el acceso a los informes de las actuaciones previas reguladas en el artículo 55 LPAC) que:

«(...) no cabe negar la existencia de un vínculo entre el objeto de la solicitud de acceso con la finalidad de transparencia de la ley pues, en la medida en que los informes de actuaciones previas sirven de base y motivación para el ejercicio de potestades que no tienen carácter discrecional -como son las de iniciar o no un procedimiento sancionador-, el acceso a los mismos no se puede considerar ajeno a la finalidad esencial a la que sirve la LTAIBG de que la ciudadanía conozca bajo qué criterios actúan nuestras instituciones y pueda fiscalizar sus decisiones.»

(...) Sin embargo, el hecho de que se trate de información pública y no se aprecie la concurrencia de causas de inadmisión no necesariamente implica que proceda conceder el acceso solicitado, pues también es preciso examinar si se ve restringido por alguno de los límites a los que está sujeto el derecho dado que, como ha recordado el TS, “no es ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia a cualquier persona, sino que está sometido a límites que se desarrollan en el articulado de la LTAIBG” (STS 3870/2020, de 12 de noviembre, FJ. 4º; doctrina reiterada en STS 574/2021, de 25 de enero, FJ. 4º). En concreto, se ha de verificar si resulta aplicable alguno de los límites del artículo

14 y si se han de observar las reglas del artículo 15 de la Ley relativas a la protección de los datos de carácter personal.

(...) En cuanto a la aplicación al caso de las reglas del artículo 15 LTAIBG, es claro que, habida cuenta de su objeto, los documentos elaborados en el marco de actuaciones previas contienen abundantes informaciones que conciernen a personas físicas identificadas o identificables. Tales informaciones tienen la calificación jurídica de datos de carácter personal con arreglo a la definición de los mismos establecida en el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 (RGPD). En consecuencia, su tratamiento ha de regirse por lo dispuesto en el citado Reglamento y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD) y, en particular, el tratamiento consistente en el acceso de terceros a dichas informaciones habrá de otorgarse o denegarse conforme a lo previsto en el artículo 15 de la LTAIBG, que establece un régimen diferenciado en función de las características de los datos personales involucrados. (...)

A la vista del régimen jurídico establecido en este precepto resulta claro que, en aquellos supuestos en los que un informe de actuaciones previas contenga datos personales pertenecientes a alguna de las categorías mencionadas en el apartado primero del artículo 15 LTAIBG, la concesión del acceso a la información que los contenga está sujeta a condiciones muy estrictas: (a) el consentimiento expreso y por escrito del afectado si revelan ideología, afiliación sindical, religión o creencias (salvo que él mismo los haya hecho manifiestamente públicos); o (b), el consentimiento expreso o el amparo en una norma con rango de ley si contiene datos que hagan referencia al origen racial, a la salud o la vida sexual, o incluye datos genéticos, biométricos o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven amonestación pública.

Pero, además de las informaciones que contengan datos pertenecientes a las categorías mencionadas, en los documentos generados en las actuaciones previas es habitual que figuren otras de variada naturaleza que afecten a las diversas personas físicas que hayan intervenido, sean denunciantes, investigados, testigos o declarantes. Todas ellas reúnen también la condición de datos de carácter personal en la medida en que se trate de informaciones “sobre una persona física identificada o identificable” (art. 4.1 RGPD). En consecuencia, salvo cuando atañen únicamente al solicitante, la decisión sobre el acceso a las mismas habrá de regirse por lo previsto en el apartado tercero del artículo 15 LTAIBG, que estipula lo siguiente:

“Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

(...)

En el presente caso, el interés público en el acceso a la información viene marcado por su utilidad para conocer cómo se toman por los correspondientes órganos administrativos las decisiones relativas al ejercicio de una potestad reglada como es la disciplinaria, y, más en concreto, cómo se adopta la decisión de archivar una denuncia o iniciar un procedimiento sancionador, existiendo un especial interés público en fiscalizar aquellas decisiones que conducen al archivo por cuanto de no existir ningún instrumento de control o de rendición de cuentas podría acabar adquiriendo carácter discrecional una potestad que no lo es. De otro lado, habida cuenta del contenido que les es propio, la divulgación de determinadas informaciones generadas en el marco de las actuaciones previas del artículo 55 LPACAP comporta generalmente un notable grado de afectación de los derechos de las personas concernidas, no solo de su derecho fundamental a la protección de datos personales sino también de otros derechos de la esfera personal (así como, eventualmente, de determinados intereses particulares), afectación cuyo peso específico inclinará por lo general la balanza a favor de su protección, a no ser que concurran circunstancias excepcionales que deban ser tomadas en consideración.

Sin embargo, el hecho de que de la preceptiva ponderación resulte la prevalencia de los derechos de los afectados no se deriva, sin más, que la decisión pertinente sea la de denegar por entero el acceso a la información solicitada. Antes de adoptar tal medida, dadas sus radicales consecuencias sobre el ejercicio del derecho, es necesario valorar si la finalidad perseguida no se puede alcanzar concediendo un acceso parcial a la información, disociándola de los datos de carácter personal. De este modo se armoniza el derecho de acceso a la información pública -y los fines de transparencia a los que éste sirve- con la debida protección de los datos de carácter personal de los afectados.

En casos como el presente, para atender al interés público antes descrito en conocer cómo se ejerce una potestad administrativa y cumplir con los fines de transparencia a los que responde la Ley no es necesario, como regla, revelar los datos de carácter personal obrantes en los informes, siendo suficiente con facilitar la información

relativa a “los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento” y “las circunstancias relevantes que concurran” (los otros dos tipos de informaciones que, con arreglo al artículo 55.2 LPACAP, forman parte del objeto de las actuaciones previas), junto con la motivación en la que se apoya la decisión de archivo (...).».

9. En conclusión, tomando en consideración lo hasta ahora expuesto, la presente reclamación debe ser estimada instando al órgano reclamado a que otorgue el acceso a la información solicitada, en su caso, «previa disociación de los datos de carácter personal de modo que impida la identificación de las personas afectadas», de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, de fecha 29 de septiembre de 2021.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información, en los términos expresados en el FJ 9:

- «Expediente 45/0004077/21, de denuncia por acoso laboral».

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL 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 conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

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

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-administrativa⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0238 Fecha: 10/04/2023

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