



2. No consta respuesta de la Mutua.
3. Mediante escrito registrado el 29 de septiembre de 2024, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia de Castilla y León, que dicta resolución de 4 de octubre de 2024. inadmitiendo la reclamación por resultar incompetente derivando la misma a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, y notificando dicha resolución a la interesada.

En su reclamación la interesada pone de manifiesto que es funcionaria habilitada nacional de la Agrupación de Municipios en [REDACTED], y que ha sido madre el [REDACTED]. Indica que solicitó a la Mutua FREMAP la prestación por riesgo durante la lactancia natural que le fue denegada, por lo que tras presentar varias quejas y solicitudes mostrando su disconformidad con la indicada denegación, solicitó acceso y copia de todo el expediente tramitado al efecto por la indicada Mutua, y en especial el Informe del Técnico de Prevención de Fremap, en el marco de las obligaciones de transparencia de la LTAIBG y del Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, aprobado por RD 1993/1995, de 7 de diciembre, concretamente de acuerdo con lo previsto en su artículo 15.2

4. Con fecha 8 de noviembre de 2024, el Consejo trasladó la reclamación a la entidad requerida 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 26 de noviembre tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente escrito en el que se señala lo siguiente:

«PRIMERA. – Sobre la denegación del certificado médico por riesgo durante la lactancia natural de la interesada, de acuerdo con el procedimiento previsto en los artículos 39 y 51 del Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, por el que se regulan las prestaciones económicas de la Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural.

Que, con fecha 26/04/2024, tuvo entrada en esta mutua colaboradora con la Seguridad Social la solicitud de certificado médico sobre la existencia de riesgos durante la lactancia natural de (...), al amparo de lo dispuesto en el artículo 188 del

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



Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Junto a dicha solicitud, la interesada acompañaba el certificado de empresa sobre la actividad desarrollada y las condiciones de trabajo, la evaluación de riesgos laborales del Ayto. de [REDACTED] así como el e informe sobre puestos compatibles, ambos, elaborados por su Servicio de Prevención [REDACTED], [REDACTED], y un informe médico del Servicio Público de Salud, de acuerdo con la documentación requerida legalmente para el inicio del procedimiento.

No obstante, con fecha 30/04/2024, esta entidad resolvió denegar la expedición de la certificación médica sobre la existencia de riesgo durante la lactancia por considerar que, de acuerdo con la documentación aportada, no se producía la situación de riesgo protegida legalmente, por lo que no cabía iniciar el procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39 y 51 del Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, por el que se regulan las prestaciones económicas de la Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural. Dicha circunstancia fue comunicada por carta certificada al domicilio indicado en la solicitud, con fecha 30/04/2024 y el 03/05/2024, así como por correo electrónico a la interesada.

De modo que, la denegación del certificado médico por riesgo durante la lactancia natural de la interesada obedece a la inexistencia de la situación de riesgo protegida legalmente por lo que no llegó a expedirse ningún certificado médico, de conformidad con la normativa citada anteriormente.

SEGUNDA. - Sobre el supuesto incumplimiento de FREMAP en materia de transparencia y el inicio de un procedimiento administrativo de derecho de información, queja y reclamación ante la Oficina de Atención al Cliente de FREMAP, previsto en el artículo 99 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Es de advertir que, la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, prevé que se regirán por su normativa específica, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

En este sentido, el artículo 99 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, establece un procedimiento administrativo para ejercitar el derecho de información,

R CTBG
Número: 2025-0293 Fecha: 14/03/2025



queja y reclamaciones, mediante el cual los trabajadores de una empresa mutualista, tendrán derecho a ser informados por las mutuas acerca de los datos referentes a ellos que obren en las mismas, debiendo la mutua dar contestación directamente a la queja o reclamación que reciba, comunicando tanto la reclamación como su respuesta a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, como órgano de dirección y tutela de las mutuas, mediante la Oficina Virtual de Reclamaciones, (OVRL).

Dicho lo cual, con fecha 30/04/2024, la interesada inició un procedimiento de reclamación ante la Oficina de Atención al Cliente de FREMAP, con N° de registro 61689, del cual se dio traslado a la DGOSS a través de la OVRL, por tener su normativa específica, y no como una solicitud de acceso a la información a través de los canales de Transparencia de esta entidad.

En dicha reclamación, la solicitante manifestaba su disconformidad con la denegación de la emisión del certificado médico por riesgo durante la lactancia y solicitaba el acceso al informe del Técnico de Prevención de FREMAP y el certificado médico expedido por la doctora, entre otras cuestiones.

A tal efecto, con fecha 10/05/2024, desde la referida Oficina de Atención al Cliente de FREMAP, se dio respuesta a su escrito de reclamación indicándole que la situación legalmente protegida que da lugar a la expedición del certificado médico de riesgo durante la lactancia se genera cuando las condiciones de un puesto de trabajo pudieran influir negativamente en la lactancia del menor, (de acuerdo con los criterios establecidos en la Guía para la Valoración del Riesgo Laboral durante el la lactancia natural elaborada por la Asociación Española de Pediatría, a instancia del Instituto Nacional de la Seguridad Social), y debiendo cambiar de puesto de trabajo por otro compatible con su situación, dicho cambio no resulte posible, sin que de la documentación obrante en el expediente, se objetivara ningún riesgo para la lactancia en su puesto de trabajo.

TERCERA – Sobre la solicitud de acceso al supuesto Informe del Técnico de Prevención de FREMAP y el certificado médico de la doctora.

(...)

Sobre este particular, es de advertir que para la resolución de las solicitudes de expedición del certificado médico sobre riesgo durante la lactancia natural, únicamente resulta preceptiva la documentación prevista en el Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, por el que se regulan las prestaciones económicas de la



Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, sin que el procedimiento prevea la elaboración de ningún informe por parte de los técnicos de prevención de FREMAP.

De modo que, la única documentación obrante en el expediente junto con los escritos de denegación del certificado médico sobre riesgo durante la lactancia natural, era la documentación que la propia interesada aportó en su solicitud, esto es, el certificado de empresa sobre la actividad desarrollada y las condiciones de trabajo, la evaluación de riesgos laborales y el informe sobre puestos compatibles, ambos, elaborados por el Servicio de Prevención Ajeno del Ayuntamiento, así como el informe médico del Servicio Público de Salud.

Por tanto, la solicitud de acceso al supuesto informe del técnico de prevención de FREMAP y al certificado médico por riesgo durante la lactancia, no tendría cabida al amparo del artículo 12 de la LTAIBG, ni del derecho de información del art. 99 del TRLGSS, habida cuenta de que dichos documentos eran inexistentes y no formaban parte del expediente administrativo en el momento de la solicitud efectuada por (...).

CUARTA. – Sobre el supuesto silencio administrativo de FREMAP ante la Reclamación Previa interpuesta por la solicitante con fecha 22/05/2024.

Con fecha 22/05/2024, tuvo entrada en el centro asistencial de FREMAP [REDACTED] la reclamación previa a la vía judicial, interpuesta por (...), por la que solicitaba la revisión de todo el procedimiento, así como el acceso al expediente tramitado por la Mutua y, en especial, al informe del Técnico de Prevención de Riesgos Laborales.

Como se ha mencionado anteriormente, el procedimiento administrativo para la expedición del certificado médico por riesgo en la lactancia natural, previsto en el Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, por el que se regulan las prestaciones económicas de la Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, no contempla la elaboración de ningún informe por parte de los técnicos de prevención de FREMAP, por lo que dicho documento era inexistente y no formaba parte del expediente administrativo en el momento de la solicitud.

No obstante, como consecuencia de dicha reclamación previa, se procedió a efectuar la revisión de toda la documentación aportada por la interesada y, con fecha 20/06/2024, se realizó una visita a los Ayuntamientos de [REDACTED] [REDACTED] por parte de un técnico del área de prevención de FREMAP, con el fin de contrastar la evaluación de riesgos laborales aportada por la empresa



y las situaciones alegadas en el escrito de reclamación, constatando que en su puesto de trabajo no existían riesgos para la lactancia natural.

Así pues, con fecha 26/06/2024, esta entidad dictó acuerdo por el que resolvía desestimar su reclamación previa (...)

A mayor abundamiento, con fecha 30/09/2024, la solicitante interpuso demanda en materia de prestaciones de riesgo durante la lactancia natural ante la jurisdicción social, donde se aportó por esta entidad el expediente administrativo, siendo archivadas las actuaciones por falta de litisconsorcio pasivo necesario, al no haber sido demandada la empresa donde la trabajadora prestaba sus servicios».

5. El 27 de noviembre de 2024, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, recibándose escrito el 14 de diciembre en el que, rebatiendo los argumentos esgrimidos por la Mutua para justificar su resolución denegatoria de la prestación por riesgo durante la lactancia natural, en lo que aquí interesa, esto es en relación con la petición de acceso al expediente, señala que, con carácter previo a la petición de acceso que da lugar a esta reclamación, solicitó en varias ocasiones el acceso al expediente, sin que en ningún momento se le aclarara que «no deben existir ni un informe de prevención de riesgos laborales ni un certificado médico que determine la existencia de un riesgo para la lactancia», siendo que además, de acuerdo con la resolución de denegación de la prestación, dicha documentación es la que sirve de base para la valoración de riesgos.

Así mismo señala que en la comunicación de 10 de mayo de 2024, la Mutua FREMAP indica que «en la fecha 30/04/2024 el Servicio Médico del Centro de FREMAP en [REDACTED] efectuó el reconocimiento y la evaluación correspondiente, y en base a la documentación médica, administrativa y técnica obrante en el expediente», por lo que resulta evidente que hay un expediente, y clara la contradicción de la entidad.

«(...) se ha solicitado en varias ocasiones, verbalmente a la Médico, vía queja y vía reclamación previa, según le consta a la Mutua en el expediente, acceso a cierta documentación en el expediente. Todas las veces dicha petición ha sido ignorada, y, es más, sin ser capaces desde FREMAP de indicarme que lo solicitara, en un claro ejercicio de mala fe y negligencia, a través de los canales de transparencia de la Entidad. Tal vez no les interesara que se solicitara, puesto que, como se está advirtiendo, todo el procedimiento que ha gestionado está plagado de chapuzas y de errores. Errores graves a nivel legal, además. Hay que hacer referencia, llegados



a este punto, al artículo 53 a) de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que determina que, como interesada en este procedimiento, poseo el derecho a:

(cita textual de la norma indicada)

Por otro lado, si el técnico de prevención de FREMAP ha acudido a inspeccionar el 20 de junio de 2024 los Ayuntamientos, cabe preguntarse por qué no se ha facilitado acceso del informe a la interesada y al Consejo de Transparencia. O tal vez sucede que dicho informe no existe y no es cierta la afirmación de la visita de inspección a los Ayuntamientos. Una vez más se constata la mala fe en su actuación. (...)».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



“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 al expediente tramitado por la Mutua FREMAP en relación con la petición de prestación por riesgo durante la lactancia natural cursada por la reclamante; especialmente, a determinados informes médicos.

La entidad requerida no respondió en el plazo legalmente establecido, por lo que, con arreglo al artículo 20.4 LTAIBG, se entendió desestimada por silencio y expedita la vía para interponer la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

En respuesta al trámite para alegaciones instado en el seno de este procedimiento, la entidad reclamada pone en conocimiento de este Consejo las diversas actuaciones realizadas en relación con la pretensión de la reclamante. Indica, así, que, presentada una queja frente a la denegación de la prestación por riesgo durante la lactancia natural al amparo de lo dispuesto en el artículo 99 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social —que constituye régimen jurídico específico de acuerdo con lo dispuesto en la D.A.1ª, 2ª LTAIBG—, se procedió a revisar la situación, ratificando la denegación de la prestación y señalando la posibilidad de interponer reclamación previa a la vía jurisdiccional. Señala, asimismo, que interpuesta dicha reclamación previa, en la que solicita el acceso al expediente —y, en especial, a los informes médicos antes citados— se realizó una nueva revisión (con visita a los Ayuntamientos implicados) por parte de un técnico al fin de contrastar la evaluación de riesgos laborales efectuada por la empresa y las alegaciones de la reclamante. En fecha posterior, 6 de junio de 2024, se dictó acuerdo desestimatorio de la reclamación previa, con doble intento de notificación fallido. Traslada, asimismo, a este Consejo, que en fecha 30 de septiembre de 2024, la solicitante interpuso demandada ante la jurisdicción social, donde se aportó el expediente administrativo, siendo archivadas las actuaciones por falta de litisconsorcio pasivo necesario, al no haber sido demandada la empresa donde la trabajadora prestaba sus servicios.



Por otro lado, y respecto de los informes especialmente interesados, se informa de que, para la resolución de las solicitudes de expedición certificado médico por riesgo durante la lactancia natural no se prevé la elaboración de ningún informe por parte de los técnicos de prevención de FREMAP, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, por el que se regulan las prestaciones económicas de la Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural; y, en consecuencia, tales documentos son inexistentes y no obran en el expediente administrativo, forma tal que *«la única documentación obrante en el expediente junto con los escritos de denegación del certificado médico sobre riesgo durante la lactancia natural, era la documentación que la propia interesada aportó en su solicitud.»*

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.»*

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, ciertamente, según alega, porque la petición de acceso al expediente se realizó, primero, en el marco de una queja y, segundo, en el marco de una reclamación previa a la vía jurisdiccional social. Debe recordarse, en cualquier caso que, 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. Sentado lo anterior, es necesario precisar que el objeto de la reclamación se circunscribe a la falta de respuesta sobre el acceso al expediente formulada en el marco de la reclamación previa a la interposición de demanda en la vía jurisdiccional social, haciendo constar la reclamante los diversos intentos previos de acceder al expediente de denegación de prestación por riesgo en la lactancia natural. La precisión anterior es relevante en la medida en que en el trámite de alegaciones de este procedimiento, la entidad reclamada ha puesto en conocimiento de este Consejo diversa información que la interesada no trasladó en su reclamación: (i) que dicha



reclamación previa fue resuelta en sentido denegatorio el 6 de junio de 2024, tras realizar una visita de inspección —sin que conste, ciertamente, que en la tramitación de dicha reclamación previa se le diera acceso al expediente— y (ii) que en fecha 30 de septiembre de 2024 la interesada interpuso demanda ante la jurisdicción social, proceso en el que FREMAP aportó el expediente, que fue archivada por cuestiones formales-procesales.

En el trámite de audiencia concedido tras las alegaciones efectuadas por FREMAP, la interesada centra sus alegaciones en la cuestión sustantiva o de fondo (la procedencia de la denegación de la prestación), en la invalidez de determinadas notificaciones realizadas a lo largo del proceso y en el carácter falso de la afirmación de que se produjo un doble intento de notificación de la resolución desestimatoria de su reclamación previa de junio de 2024. Reconoce, no obstante, que interpuso demanda judicial ante lo que consideró una desestimación presunta de su reclamación previa, pero no hace alusión al acceso al expediente en el marco de ese proceso judicial que FREMAP declara haber aportado, solicitando que se le aporte el informe redactado en fecha 26 de junio tras la visita a los Ayuntamientos y recriminando a FREMAP que no la informase antes de la inexistencia de los informes técnicos que solicitaba inicialmente.

Tomando en consideración las anteriores circunstancias, entiende este Consejo que procede desestimar la reclamación, en primer lugar, porque ha perdido ya su objeto al haber accedido la interesada al expediente en el marco del proceso judicial entablado; en segundo lugar, porque la reclamación en ejercicio del derecho de acceso a la información se interpuso el día antes de la presentación de la demanda judicial, debiéndose recordar que el artículo 24.1 LTAIBG la configura como una reclamación *potestativa* y *previa* a la vía jurisdiccional, de modo que no cabe simultanear ambas vías; y, en tercer y último lugar, porque FREMAP, si bien tardíamente, ha declarado formalmente que no existe la documentación pretendida en la medida en que la normativa aplicable no exige la realización de informes a los técnicos del FREMAP en estos casos —circunstancia que parece asumir la reclamante en su escrito de alegaciones sen el trámite de audiencia—.

Por último, en lo concerniente a la pretensión de que se le facilite el informe o acta de inspección emitida por el Técnico de Prevención de Riesgos Laborales relativo a su visita de fecha 20/06/2024, a la Agrupación de los Ayuntamientos en los que trabaja, no procede pronunciamiento alguno por parte de este Consejo en la medida en que no formaba parte de su petición inicial de acceso. En este sentido cabe



recordar que la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación regulada en el artículo 24 de la LTAIBG no permite a la reclamante alterar en este procedimiento de recurso el objeto de su solicitud de acceso, salvo cuando lo acote a una parte de lo pedido inicialmente. Por consiguiente, Consejo no puede pronunciarse sobre la procedencia o no del acceso a informaciones no incluidas en la solicitud formulada ante el órgano cuya decisión se revisa y se introducen *ex novo* en la reclamación — en este caso, en el trámite de audiencia—.

6. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto procede desestimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la MUTUA FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 61/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

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.

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

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>

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