



Resolución 617/2019

S/REF:

N/REF: R/0776/2019; 100-003081

Fecha: 22 de noviembre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

Información solicitada: Copia expediente Inspección de Trabajo

Sentido de la resolución: Inadmisión a trámite

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, D [REDACTED] en nombre y representación de [REDACTED] presentó solicitud, con fecha 15 y 24 de octubre de 2019, dirigida a la INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MINISTERIO TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL), en los siguientes términos:

Se registró por el trabajador, a fecha 16 de abril de 2018, denuncia frente a la empleadora [REDACTED]. Como consecuencia de la actuación inspectora se libró informe, a fecha 8 de febrero de 2019, por la inspectora [REDACTED] (oficio: 1804/2018).

El contenido de la denuncia fue judicializado mediante la interposición de demanda en reclamación de derechos y cantidad, turnada en el juzgado de los Social número 2 de Guadalajara. P.O.9/2019.

Mediante providencia dictada por dicho órgano se accedió a la testifical de la inspectora en

la vista oral señalada para el próximo día 30 de octubre de 2019, a las 10:40 horas. Igualmente, se solicitó como práctica de la prueba la remisión de las actuaciones inspectoras a los Autos judiciales no accediéndose a ello por poder solicitarlo y aportarlo en el acto del juicio la parte interesada.

En corroboración de los hechos se adjunta al presente, copia de la precitada providencia.

Por medio del presente se viene a requerir el acceso al expediente y una copia de los documentos relativos a las hojas de registro de jornada, que, supuestamente, la empresa entregó a la inspectora y que contiene la firma del trabajador a los efectos de cotejar su firma y, en caso de que no coincida con la del interesado, poder estudiar la interposición de una querrela criminal por la presunta comisión de un delito de falsedad documental de documento privado, artículo 395 CP.

2. Mediante oficio de fecha 28 de octubre de 2019, la INSPECCIÓN PROVINCIAL DE TRABAJO, Y SEGURIDAD SOCIAL DE GUADALAJARA contestó al solicitante lo siguiente:

En relación con su escrito, de fecha 24 de octubre de 2015, por el que solicita se le de vista de lo actuado, así como copia de los documentos relativos a las hojas de registro de jornada que supuestamente entregó la empresa a esta Inspección de Trabajo y Seguridad Social referidas a los años 2017 y 2018, se participa como ya se le indicara en escrito fecha 15 de octubre de 2019, que el denunciante en los casos en los que no se haya iniciado expediente sancionador, como en el caso que nos ocupa, no tiene la condición de interesado, por lo que no cabe la posibilidad de ejercer el derecho a la obtención de copias de los documentos obrantes en el expediente ni acceso al mismo; todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 a) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y artículo 13.2 de la Ley 42/97, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En cualquier caso, debemos señalar que los documentos que obran en esta Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social no son documentos originales, estando estos en posesión de la empresa; motivo por el cual entendemos que deberá ésta quien aporte dichos documentos ante el Juzgado de lo Social donde se sustancia el correspondiente procedimiento.

3. Ante la citada contestación, [REDACTED], en nombre y representación de [REDACTED]

██████████ presentó, con fecha de entrada el 6 de noviembre de 2019, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24¹ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno \(en adelante, LTAIBG\)](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con, en resumen, el siguiente contenido:

██████████ (en lo sucesivo, administrado o interesado) registró ante la ITSS, a fecha 15 de marzo de 2.019, denuncia frente a su empleadora ██████████

Entendía el trabajador que, presuntamente, se estaban transgrediendo las normas o límites legales o pactados en materia de jornada, trabajo nocturno, horas extraordinarias, horas complementarias, descansos, vacaciones, permisos y, en general, el tiempo de trabajo al que se refieren los artículos 12, 23, 34 y 38 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en lo sucesivo, ET).

Se ponía de manifiesto, sucintamente, que el trabajador, a pesar de la cláusula primera de su contrato de trabajo donde se estipulaba que su jornada era parcial (30 horas semanales), en realidad, prestaba servicios a jornada completa, llegando a superar, incluso, esa jornada máxima ordinaria.

En el punto cuarto de la denuncia se manifestaba que la empresa jamás había puesto a disposición del trabajador un sistema de registro de jornada o una hoja de registro de horas, a saber (...)

A tal efecto, se solicitaba el auxilio de la ITSS para que se investigaran tales hechos a los efectos de regularizar la jornada laboral del trabajador (...)

En efecto, la inspectora actuante desiste en su investigación dada su falta de idoneidad, en términos forenses, para realizar una correcta pericial caligráfica de la firma del trabajador en las hojas de registro de jornada facilitadas por la empresa.

No obstante, declara que el discurso del denunciante no adolece de disonancias, infiriéndose de ello que estima su versión como consistente y no contradictoria.

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

La empresa, presuntamente, ha cometido un delito de falsedad documental, artículo 390 y siguientes CP, en concurso con un delito de estafa, artículo 259 CP, puesto que con ánimo de lucro -evicción de una sanción administrativa y liquidación de las diferencias de cotización ante el INSS- ha utilizado un engaño para producir un error a un sujeto pasivo (ITSS), induciéndolo a hacer o no hacer un acto de disposición en perjuicio de un tercero (trabajador).

El trabajador, a fecha 7 de enero de 2.019, interpuso demanda de reclamación de derechos y cantidad, la cual, fue turnada al Juzgado de lo Social número 2 de Guadalajara, registrada con el número de Autos 9/2019.

En relación con ese procedimiento, a fecha 20 de marzo de 2.019, se solicita como prueba documental una copia íntegra del expediente administrativo de ITSS, con inclusión de la totalidad de las hojas de registro de jornada en posesión de la empresa (...)

Mediante Providencia Judicial, de fecha 17 de junio de 2.019, se inadmite a trámite la prueba propuesta al considerar el juzgador de instancia que el trabajador-administrado puede reclamar por sí mismo y al amparo del contenido regulado en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), en relación con el artículo 53 LPAC, una copia del expediente administrativo.

Es decir, que el juzgador entiende innecesaria su intervención para reclamar ese expediente puesto que esta parte debería poder acceder a una copia de éste a través de sus propios medios -como interesado administrativo que es- incluyendo las hojas de registro de jornada que estimamos han sido falsificadas.(...)

La actuación de la ITSS, aunque amparada en su norma de desarrollo, en nada coadyuva a los necesitados de su auxilio, esto es, los propios trabajadores puesto que la negativa de acceso a información relevante beneficia al presunto infractor quien ve colmado su interés en que la verdad no salga a la luz.

La ITSS se encuentra en posesión de documentos que, supuestamente, la empresa tenía que haber trasladado al trabajador ya que éste es el encargado de rellenar y firmar esos partes de horas, tal y como regula el artículo 12.4.c) ET (...)

La actuación de la ITSS, sin fundamento lógico aparente más allá del precepto legal de

referencia, afecta negativamente al derecho de tutela judicial efectiva del denunciante puesto que, sin el acopio de tales documentos -a pesar de la lógica contumacia de esta parte por obtenerlos-, se le puede llegar a causar una indefensión material (art. 24.2 CE).

En efecto, la ausencia de información sobre documentos esenciales que afectan negativamente a los derechos laborales del denunciante origina un perjuicio que no debe asumirse puesto que ello le priva del derecho a estudiarlos y someterlos, si a su derecho conviene, a un informe forense caligráfico en la preparación de la oportuna querrela de falsedad en documento privado y estafa, artículo 248 y 390 y siguientes del CP, respectivamente, además de suponer una infracción laboral por la presunta comisión de una falta de obstrucción a la labor inspectora, artículo 50 LISOS.

La actuación de la ITSS impide materialmente el acceso a documentación útil, pertinente y necesaria y lo hace, además, siendo conocedora de las resoluciones emanadas por el órgano al que tengo el honor de dirigirme.

Con la solicitud planteada únicamente se persigue un interés privado, legítimo e idóneo en la defensa de los intereses del trabajador e, incluso, los de la propia ITSS puesto que, de acreditarse la falsedad documental, se vería beneficiada de sus efectos ya que no solo se daría pábulo al levantamiento de un acta de infracción en materia de relaciones laborales cometidas frente al trabajador sino, también, por obstrucción a su propia labor inspectora.

En resumen, para el adecuado ejercicio de las acciones jurisdiccionales pertinentes, el derecho de acceso al expediente administrativo de referencia, concretamente a las hojas de registro de jornada, no puede ser denegado, debiéndose obligar a la ITSS a la remisión de esas hojas de registro de jornada con carácter urgente.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación 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](#)², la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)³, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*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*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En cuanto al fondo del asunto, y a la vista de las diferentes actuaciones llevadas a cabo, según se ha reflejado en los antecedentes de hecho, tanto de la Inspección de Trabajo como de un Juzgado de lo Social, conviene señalar, que:

- La solicitud de acceso a la información que realiza el interesado parte de una denuncia que interpuso ante la Inspección de Trabajo contra su empresa porque *se estaban transgrediendo las normas o límites legales o pactados en materia de jornada*.

- Que la denuncia finalizó sin apertura de expediente sancionador dado que *la inspectora actuante desiste en su investigación dada su falta de idoneidad, en términos forenses, para realizar una correcta pericial caligráfica de la firma del trabajador en las hojas de registro de jornada facilitadas por la empresa*.

- Que a la vista de lo anterior, el interesado *interpuso demanda de reclamación de derechos y cantidad* ante el *Juzgado de lo Social*, que inadmitió su solicitud de prueba (copia íntegra del expediente administrativo de ITSS) al considerar que *el trabajador-administrado puede reclamar por sí mismo y al amparo del contenido regulado en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), en relación con el artículo 53 LPA*.

- Que, por tanto, y en base a la citada legislación, el interesado solicitó al ITSS la copia del expediente, que, conforme consta en los antecedentes de hecho, le ha sido denegada al considerarle denunciante y no interesado.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Por lo tanto, su solicitud de documentación no se refiere a una solicitud de información instada por el procedimiento establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sino en el del marco de los derechos que asisten a los interesados en los procedimientos administrativos. Condición, que según se desprende del expediente y se ha reflejado en los antecedentes de hecho, parece que sí es reconocida por el Juzgado de lo Social (*el trabajador-administrado puede reclamar por sí mismo y al amparo del contenido regulado en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), en relación con el artículo 53 LPA*), pero no por la ITSS en contradicción con el Juzgado.

4. Sentado lo anterior, entendemos que efectuada una solicitud de información al amparo de una norma concreta (Ley 39/2015, interesado en un procedimiento) no puede resolverse su negativa bajo el amparo de otra norma diferente (LTAIBG), puesto que lo prohíbe el principio de seguridad jurídica.

Se trata de la llamada "*técnica del espiguelo*", que consiste en mantener la validez de las normas favorables e impugnar la de otras que puedan tener relación con ellas o, dicho de otra manera, utilizar en un procedimiento la norma que más conviene en cada momento, desechando otra que no interesa. O incluso, seleccionar los artículos más favorables -o sólo parte de ellos- de diferente normativa, en principio incompatibles, para ejercer o disfrutar de un derecho.

Así lo ha mantenido este Consejo de Transparencia en ocasiones anteriores (por ejemplo, en la Resolución RT/0258/2016, en la que se razonaba lo siguiente: "(...) *este Consejo considera que no resulta posible acudir por el ciudadano o por la administración a la técnica del "espiguelo" consistente en seleccionar las normas más favorables de distintos cuerpos normativos para dotarse, así, de un régimen jurídico ad hoc y desvinculado de los cauces legalmente establecidos para la creación de un derecho. Entre otros fundamentos de tal aseveración se encuentra la garantía del principio de seguridad jurídica, principio que se entiende como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando "la claridad y no la confusión normativa", así como "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho" - SSTC 46/1990, de 15 de marzo, F.J. 7; 36/1991, de 14 de febrero, F.J. 5; y 37/2012, de 19 de marzo, F.J. 8, entre otras-*

El Tribunal Supremo la denomina *rechazable técnica del "espiguelo normativo"* (por todas, [STS de 15 de septiembre de 2014](#)⁴ y las que en ella se citan).

Como se ha expuesto anteriormente, la vía contemplada en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas tiene como finalidad garantizar los derechos de los que ostentan la condición de interesado en un procedimiento administrativo, entre ellos el de *obtener copia de los documentos contenidos* en el mismo, con el objetivo de que la esfera jurídica de los derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones Públicas se encuentra protegida, tal y como anuncia su Preámbulo. De ahí, como se ha manifestado anteriormente, la inadmisión de la prueba por el Juzgado de lo Social y su remisión a la vía contemplada en la Ley 39/2015 como interesado en el procedimiento.

Por su parte, la vía del acceso a la información contemplada en la normativa de transparencia se enmarca en el binomio ciudadano/Gobierno y Administración, configurándose tal vía de acceso como un derecho en virtud del cual «los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, como se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones».

En este sentido, no podemos amparar que presentada una solicitud de acceso a la documentación de un expediente por el interesado al amparo de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se pretenda reclamar por la falta de respuesta a la documentación solicitada por la vía del artículo 24 de la LTAIBG. A la vista de la cuestión de fondo, el interesado deberá utilizar la vías de impugnación, administrativas y/o judiciales, previstas en la citada Ley, ya que recordemos que el interesado *interpuso demanda de reclamación de derechos y cantidad, la cual, fue turnada al Juzgado de lo Social número 2 de Guadalajara, registrada con el número de Autos 9/2019*.

5. Por otra parte, cabe incidir en que el objeto de la solicitud de información deriva de un conflicto laboral entre el interesado y su empresa, que, como ya se ha expuesto, ha dado lugar a una denuncia ante la ITSS y una demanda ante el Juzgado de lo Social.

A este respecto, debe de nuevo recordarse que la LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, y su objetivo es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que

⁴ <https://app.vlex.com/#ES/search/jurisdiction:ES/rechazable+t%C3%A9cnica+del+espiguelo+normativo/ES/vid/542198406>

afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. En este sentido, el Preámbulo de la LTAIBG, señala que *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.*

De igual manera, deben recordarse determinados pronunciamientos judiciales sobre este derecho de acceso, entre los que destacan por ejemplo, la [Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016⁵](#) y que se pronuncia en los siguientes términos: *"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."*

6. Teniendo en cuenta lo anterior, cabe señalar que la Ley de Transparencia no ampara solicitudes dirigidas a obtener información que deriva de controversias de carácter laboral, y que, como manifiesta el propio reclamante, *con la solicitud planteada únicamente se persigue*

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/16_particular_7_tributos.html

un interés privado, legítimo e idóneo en la defensa de los intereses del trabajador e, incluso, los de la propia ITSS puesto que, de acreditarse la falsedad documental.

En consecuencia, por todos los argumentos expuestos anteriormente, la presente Reclamación debe ser inadmitida.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **INADMITIR a trámite** la reclamación presentada por [REDACTED], en nombre y representación de [REDACTED] con entrada el 6 de noviembre de 2019, contra la resolución de la INSPECCIÓN PROVINCIAL DE TRABAJO, Y SEGURIDAD SOCIAL DE GUADALAJARA (MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL).

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁶](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁷](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁸](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

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

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

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