



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-023743

N/REF: R/0318/2018 (100-000885)

FECHA: 23 de agosto de 2018



ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] la FEDERACIÓN DE SINDICATOS AERONÁUTICOS INDEPENDIENTES, FSAI (CSPA), con entrada el 25 de mayo de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

1. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 24 de abril de 2018, [REDACTED] la FEDERACIÓN DE SINDICATOS AERONÁUTICOS INDEPENDIENTES, (en adelante, FSAI), presentó solicitud de información, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), dirigida al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Mediante la referida solicitud se requería copia del dictamen que contenía el resultado de las actuaciones inspectoras realizadas de conformidad con el oficio de citación de fecha 10 de mayo de 2016 remitido por la Dirección General de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Valencia. El texto de la solicitud de información era el siguiente:

“Asunto

Solicitud de Dictamen de Inspección de Trabajo a la que fuimos convocados

Información que solicita

Con fecha 10 de mayo de 2016, la inspectora de Trabajo y Seguridad Social [REDACTED] emitió el oficio de citación del literal que

reclamaciones@consejodetransparencia.es



transcribo, en el que requirió a nuestros miembros de comité de Centro, Representantes de los Trabajadores: OFICIO. EMPRESA: ENAIRE. ASUNTO: CITACIÓN. En virtud de lo dispuestos en el artículo 13.3 b) de la Ley 23/2015, de 21 de Julio, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (B.O.E del 15), se requiere a la Empresa (ENAIRE) indicada para que el próximo día 17 de mayo de 2016 a las 10:30 horas, presente en las oficinas de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de esta capital, ante el inspector que suscribe, la documentación que a continuación se relaciona:

- Libro de visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- Relación de plantilla del aeropuerto, con indicación del DNI, tipo de contrato, y antigüedad.
- Relación de días de asuntos propios disfrutados por la plantilla del centro.

La incomparecencia o la no presentación de toda la documentación requerida constituye acto de obstrucción, de acuerdo con el artículo 5 del Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, (B.O.E del 8), modificado por Real Decreto 306/2007, de 2 de marzo (B.O.E del 19), sancionable con una multa de hasta 6.250 EUROS (artículo 40 de la citada Ley), y dará lugar a levantar, en su caso, las actas correspondientes y practicar las liquidaciones que procedan por estimación (artículo 32.2 del Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo (B.O.E. del 3 de junio).

Solicitamos el dictamen de dicha comparecencia, resultado de la acción inspectora”.

2. Que, en fecha 8 de mayo de 2018, el Director del Organismo Estatal de Inspección de Trabajo y Seguridad Social del Ministerio de Empleo y Seguridad Social dictó resolución por la que inadmitía la solicitud de información formulada al considerar de aplicación lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG. El tenor literal de la referida resolución era el siguiente:

(...)

Tercero: Respecto de la petición concreta hay que tener en cuenta la Disposición Adicional 1” de la precitada Ley 19/2013, que prevé que "la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo" y asimismo en relación a las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, 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".

Cuarto: Así, en la Ley 23/2015 Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social se establece en el artículo 20.4 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 la tramitación de su denuncia, así como de los hechos que hayan sido constatados 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 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".

Quinto: En este caso, se ha comprobado que el denunciante [REDACTED] es miembro de la Federación de Sindicatos Aeronáuticos Independientes por lo que ya han sido informados del resultado de la actuación a través del oficio de contestación al denunciante redactado por la inspectora en cuestión.

Por cuanto antecede, el DIRECTOR DEL ORGANISMO ESTATAL INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL RESUELVE:

SE INADMITE a trámite la petición de acceso a la información solicitada en los términos previstos en la presente resolución."

3. Con fecha 25 de mayo de 2018, tuvo entrada en este Consejo reclamación interpuesta por el representante de FSAI, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en los siguientes términos:

(...)

SEGUNDO.- Según nos confirman tanto el trabajador denunciante, como sus representantes sindicales, no se les ha notificado, por parte de la Inspección Provincial de Trabajo y de la Seguridad Social de Valencia, ninguna información de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto, como resultado de las diligencias practicadas.

TERCERO.- Con fecha 24 de abril de 2018 la Federación de Sindicatos Aeronáuticos Independientes solicitó el acceso a la información de dichas diligencias practicadas, según consta en el Documento_2.

(...)



CUARTO.- Resultado de dicha diligencia, el DIRECTOR DEL ORGANISMO ESTATAL INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL RESOLVIÓ INADMITIENDO a trámite la petición de acceso a la información solicitada en los términos previstos en la presente resolución (Documento_3).

QUINTO.- El abajo firmante es secretario general de la Federación de Sindicatos Aeronáuticos Independientes FSAI (CSPA) y, por tanto, representante del trabajador denunciante y de los delegados citados a declarar por la Inspección Provincial de Trabajo y de la Seguridad Social de Valencia con fecha 17 de mayo de 2016 (Documento_1).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En la Ley 23/2015 Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se establece en el artículo 20.4: "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. 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".

SEGUNDO.- La LRJS, en su artículo 20.1, establece "Los sindicatos podrán actuar en un proceso, en nombre e interés de los trabajadores y de los funcionarios y personal estatutario afiliados a ellos que así se lo autoricen, para la defensa de sus derechos individuales, recayendo en dichos afiliados los efectos de aquella actuación".

Por todo lo expuesto,

SOLICITO:

PRIMERO.- Se me notifique, por parte de la Inspección Provincial de Trabajo y de la Seguridad Social de Valencia, los hechos que se hayan constatado y las medidas adoptadas como resultado de las diligencias practicadas e iniciadas por la acción inspectora.



SEGUNDO.- Se vuelva a remitir al trabajador denunciante oficio de contestación redactado por la inspectora en cuestión.

La referida reclamación se acompañaba de los documentos citados en el cuerpo de la misma.

4. Con fecha 26 de junio de 2018, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procedió a dar traslado del presente expediente al organismo requerido, a través de su Unidad de Información de Transparencia, a efectos de que, en el plazo legalmente previsto, formulase las alegaciones que tuviera por conveniente. En fecha 28 de junio del mismo año, tuvo entrada en este Consejo el referido, en los siguientes términos:

“En base a lo anterior, y de acuerdo con la solicitud de alegaciones respecto a la reclamación presentada, este Centro Directivo

CONSIDERA:

Primero: Como ya se señaló en la resolución por la que se inadmitía a trámite la solicitud de información en su momento, se ha comprobado que el denunciante ante la Inspección Provincial de Valencia, [REDACTED], es miembro de la Federación de Sindicatos Aeronáuticos Independientes por lo que se entiende que ésta última ya había sido informada de los resultados de la actuación a través del oficio de contestación al denunciante redactado por la inspectora en cuestión.

Segundo: El método más sencillo y menos farragoso para obtener dicho oficio de contestación al denunciante, en el que constan las medidas adoptadas como resultado de la actuación inspectora, hubiera sido solicitarlo ante la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad de Valencia.

En todo caso y en previsión de que tanto el denunciante como la Federación de Sindicatos Aeronáuticos Independientes no se encuentren en este momento en posesión del oficio de contestación, se adjunta copia del mismo como anexo a este escrito de alegaciones.”

El texto de las alegaciones se acompañaba del documento citado en el cuerpo del mismo.

5. En fecha 4 de julio de 2018, se procedió a dar trámite de audiencia al ahora reclamante, a efectos de que, en un plazo de diez días, efectuara las alegaciones que tuviera por conveniente y presentara los documentos que estimara



pertinentes. A la fecha de la presente resolución, no consta que el ahora reclamante haya formulado alegaciones.

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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 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 primer lugar, es preciso advertir los antecedentes de los que deriva la presente reclamación. Efectivamente, y como se extrae de lo obrante en el expediente, la reclamación trae causa de la denuncia interpuesta ante la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad de Valencia frente a la entidad pública empresarial ENAIRE, (adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, encargada de gestionar la navegación aérea en España) por parte de [REDACTED], trabajador de la citada mercantil.

Como consecuencia de lo anterior, en fecha 10 de mayo de 2016, se dictó oficio por la Dirección General de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Valencia, en virtud del cual se citaba a la empresa denunciada a efectos de presentar la documentación indicada en dicho escrito e, igualmente, se requería la comparecencia en el acto de los representantes de los trabajadores de la referida mercantil.

Por su parte, la Federación de Sindicatos Aeronáuticos Independientes, FSAI, es el sujeto que interpuso la solicitud de información de la que trae causa la presente reclamación. Esta se constituye como una entidad orientada a la representación, y defensa de los intereses profesionales del colectivo vinculado a los sistemas e



instalaciones del proveedor de servicios de la navegación aérea civil, del espacio aéreo estatal pertenecientes a la plantilla de empleados de dicho proveedor de servicios, así como de los Sindicatos u Organizaciones Sindicales miembros de la misma.

Pues bien, respecto al objeto de la presente reclamación formulada por FSAI, a través de su representante [REDACTED], ante el MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, este se orientaba precisamente a la obtención del dictamen o informe elaborado por la referida Inspección Provincial como consecuencia de las actuaciones inspectoras efectuadas, y resultantes de la denuncia interpuesta por [REDACTED]. Y ello en la medida en que, como expresamente indica FSAI en el Antecedente de Hecho número 2 de su escrito de reclamación ante este Consejo, el entonces denunciante aparentemente no habría tenido acceso al documento mencionado.

Por su parte, mediante resolución de fecha 8 de mayo de 2018, el Director del Organismo Estatal de Inspección de Trabajo y Seguridad Social del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL dictaba resolución por la que inadmitía la solicitud formulada en aplicación de la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG. Y ello tras comprobar, como razona en el Fundamento Jurídico quinto de dicha resolución, que “el denunciante [REDACTED] es miembro de la Federación de Sindicatos Aeronáuticos Independientes por lo que ya han sido informados del resultado de la actuación a través del oficio de contestación al denunciante redactado por la inspectora en cuestión”.

Sentado lo anterior, se procederá a efectuar el análisis pertinente en los siguientes fundamentos.

4. En primer lugar, el tenor de la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG indica:
 1. *La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.*
 2. *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.*
 3. *En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.*



De este modo, del texto de la disposición se aprecia que la aplicación de la misma se condiciona a dos supuestos: el primero, previsto para aquellos supuestos en los que el solicitante tenga la condición de interesado en un procedimiento administrativo en curso; el segundo, a la existencia de una regulación específica del régimen de acceso a la información solicitada.

Advertido lo anterior, se procederá a determinar si en el presente supuesto resulta de aplicación alguna de las excepciones contempladas en dicho precepto, tal y como así considera el organismo requerido.

5. De conformidad con lo dispuesto en el fundamento previo, procede analizar la excepción prevista en el apartado segundo de la Disposición Adicional Primera, que dispone que se *“regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”*.

Lo anterior implica determinar si la Ley 23/2015, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, regula una normativa específica en materia de acceso a la información. Pues bien, su artículo 20 relativo a las *Normas generales, origen de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y condición de interesado*, señala lo siguiente:

1. Las actuaciones inspectoras tendrán por objeto el desarrollo de las funciones previstas en el artículo 12. Dichas actuaciones se regirán por lo dispuesto en esta ley, en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, y en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social y en sus normas de desarrollo.

2. Se garantiza la efectividad de los principios de igualdad de trato y no discriminación en el ejercicio de la actividad inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social mediante una aplicación homogénea de la normativa del orden social. A tal fin se establecerán las oportunas instrucciones de organización de los servicios, criterios operativos generales y criterios técnicos vinculantes, que serán objeto de publicación, en su caso, conforme a lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

(...)

4. La acción de denuncia del incumplimiento de la legislación de orden social es pública.

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. 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 virtud de las competencias legalmente conferidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó el criterio interpretativo nº 8/2015 en el que se señalaba lo siguiente:

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

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

La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la



LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.

V. Hay que tener en cuenta, finalmente, que la excepción prevista en la LTAIBG no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos, para no provocar, por ello, lagunas o introducir rigideces indebidas en el ordenamiento jurídico. Los regímenes mencionados en el apartado tres de su disposición adicional primera -el régimen específico de acceso a la legislación medioambiental, contenido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y el previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público- lo son a título de ejemplo y admiten la consideración de otros sectores, entre ellos estaría el contenido en los artículos 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el sistema de Archivos de la Administración General del Estado o las disposiciones que, en concreta normativa específica, prevean la reserva en el acceso cuando se den determinados condicionantes (secretos oficiales, secreto estadístico) y algunos otros.”

En el presente caso, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la norma citada por la Administración no prevé un verdadero régimen de acceso específico a la información, sino que delimita la condición y la participación de los interesados en un determinado procedimiento de inspección. Y es que, en efecto, esta norma no abarca aspectos esenciales como requisitos de la solicitud de acceso a la información, causas de inadmisión de la solicitud, tramitación, formalización del acceso, recursos o límites al derecho de acceso.

A esta conclusión se ha llegado en otros expedientes tramitados por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por ejemplo, el R/0399/2016 o el R/0311/2017.

Por lo tanto, de acuerdo a los argumentos expuestos anteriormente, se considera que a la información solicitada no le es aplicable un régimen específico de acceso y que, en consecuencia no resulta de aplicación lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera apartado segundo de la LTAIBG antes mencionada.

6. Advertido lo anterior, procede a continuación analizar si, como considera la Administración, resultaría de aplicación a este supuesto la excepción prevista en el apartado primero de la Disposición Adicional Primera la LTAIBG que dispone que “(l)a normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de



interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo".

A efectos de determinar la condición de interesado del ahora solicitante, es preciso atender a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 20 de la Ley 23/2015, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que señala lo siguiente

(...)

4. La acción de denuncia del incumplimiento de la legislación de orden social es pública.

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. **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.***

(...)

Consecuentemente, la condición de interesado en el procedimiento respecto a los representantes de organizaciones sindicales o representantes de trabajadores, como sería el caso de FSAI, se condiciona a que la denuncia presentada haya dado lugar a la incoación de procedimiento sancionador. No parece ser este el supuesto que nos ocupa, al menos de lo obrante en el expediente, del que únicamente se desprende que las actuaciones efectuadas como consecuencia del oficio de citación remitido dieron lugar a un requerimiento inspector de subsanación de las deficiencias detectadas.



Por su parte, dicho precepto también reconoce el derecho de información de los representantes unitarios o sindicales de los trabajadores respecto al **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. No obstante, recuérdese de nuevo que FSAI no actuaba como denunciante ante la autoridad laboral.

De lo anterior, este Consejo concluye que FSAI no gozaba de la condición de interesada, y consecuentemente, no resultaba de aplicación lo dispuesto en el apartado uno de la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG.

7. Por otro lado, este Consejo considera necesario efectuar una precisión respecto al solicitante de información. Así, y como ya se advirtiera, el artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública en los términos del artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por la LTAIBG.

Pues bien, como así consta en el expediente, la solicitud de información de la que trae causa la presente reclamación fue interpuesta por FSAI, a través de su representante.

No obstante, y como expresamente alude en su escrito de alegaciones, el organismo requerido inadmitía la solicitud de información en aplicación de la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG *"por haberse comprobado que el denunciante [REDACTED] es miembro de la Federación de Sindicatos Aeronáuticos Independientes por lo que ya han sido informados del resultado de la actuación a través del oficio de contestación al denunciante redactado por la inspectora en cuestión"*.

De este modo, se denegaba el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de la Federación Sindical amparándose en que esta debía disponer de la información solicitada puesto que la misma ya obraba supuestamente en poder del el trabajador denunciante, miembro de la referida representación sindical.

Sin embargo, este Consejo no comparte este razonamiento, y ello sin perjuicio del análisis que se efectúe sobre el ejercicio del derecho de acceso a información pública por parte de FSAI atendidas las circunstancias del caso concreto. Y es que, efectivamente, el MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL condiciona el ejercicio de este derecho de base constitucional por parte de la organización sindical a las circunstancias de un tercero, como sería el trabajador denunciante, miembro de la referida organización. Lo anterior conduce, de facto, a cercenar la posibilidad de un ejercicio autónomo de este derecho por parte de



cualquier organización, cuando alguno de sus miembros o integrantes ya dispusiera de la información solicitada.

8. De todo lo anterior, cabe concluir que no resultaría de aplicación al presente supuesto la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG. No obstante, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera necesario realizar una serie de consideraciones respecto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de FSAI atendiendo a las circunstancias del presente supuesto.

Pues bien, como ya se ha indicado, la solicitud de información debe ser contextualizada en el ámbito laboral, y más concretamente en el marco de actuaciones inspectoras realizadas por la autoridad competente.

Por su parte, el objetivo de la Ley de Transparencia y, derivado de ello, el medio de impugnación de las decisiones que se adopten en materia de acceso, esto es, la Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ex. Art. 24 de la LTAIBG, no es otro que controlar la actuación pública y conocer el proceso de toma de decisiones como medio para facilitar la rendición de cuentas de los organismos públicos frente a los ciudadanos.

Este principio debe contraponerse, por lo tanto, a la consideración del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como instancia revisora de acuerdos y decisiones de carácter administrativo en el marco de procedimientos específicos en los que, como ha manifestado el organismo requerido, existirían vías de recurso propias a disposición de las partes. Circunstancia que podría, incluso ser reconducida a la figura del abuso de derecho previsto en el artículo 7.2 del Código Civil, en tanto que *“acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”*.

Como tiene establecido el Tribunal Supremo *“con el abuso del derecho, mejor dicho con el principio que lo prohíbe, se trató de frustrar el éxito del ejercicio de derechos nominalmente reconocidos por el ordenamiento, lesionadores de intereses no cubiertos por una estricta legalidad, pero sí por normas éticas o principios sociales, como se viene a proclamar en el art. 7.2 del C.c., al disponer que la Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo, detectando como acto abusivo todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero (13-10-83)...”*.

Pero es que además, adviértase que no solo se persigue un objetivo ajeno a la propia finalidad de la LTAIBG, sino que podría llegar a instrumentalizarse la



misma como medio para evitar aquel cauce procedimental correspondiente al presente asunto.

Así la LTAIBG llegaría a configurarse como el ardid mediante el cual un sujeto diferente al denunciante pretendería eludir la limitación recayente sobre el objeto del derecho de información reconocido en el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social:

*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.*

De este modo, el ejercicio del derecho de acceso por sujeto diferente al denunciante resultaría más beneficioso que el propio ejercicio del derecho de información reconocido al denunciante de acuerdo con la normativa anteriormente citada.

Si bien, adviértase que la noción unitaria de nuestro Ordenamiento jurídico, en tanto que sistema, obliga a considerar que las disposiciones normativas no sólo se infringen por actos manifiestamente opuestos a lo dispuesto en sus preceptos, sino que también pueden provenir por el desarrollo de actividades, que aun aparentemente conformes a su literalidad, contradicen la finalidad perseguida por una norma.

De este modo, dicha actuación podría ser eventualmente reconducida a la figura jurídica del “fraude de ley” recogido en el artículo 6.4 del Código Civil cuando señala que “*los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiera tratado de eludir*”.

Así, de conformidad con lo apuntado, la propia Exposición de Motivos del Código Civil justifica la figura en la “*la idea de considerar el ordenamiento jurídico como un todo; por eso es reputada fraudulenta la sumisión a una norma llevada a cabo con el propósito de obtener un resultado prohibido o contrario al conjunto del ordenamiento jurídico*”.



En relación al fraude se ha considerado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre 2000 que "es sinónimo de daño o perjuicio conseguido mediante un medio o mecanismo utilizado a tal fin, valiendo tanto como subterfugio o ardid (...) e implica en el fondo un acto contra legem por eludir las reglas del derecho, pero sin un enfrentamiento frontal, sino al revés, buscando unas aparentes normas de cobertura", de manera que "requiere como elementos esenciales una serie de actos que pese a su apariencia de legalidad, violen el contenido ético de los preceptos en que se amparan ya se tenga o no conciencia de burlar la ley".

Consecuentemente, el referido artículo del Código Civil sanciona aquella técnica de aplicación de la norma jurídica, que tenga como consecuencia deshacer la apariencia de protección que un acto recibe de una norma de cobertura, para someterlo al imperio de aquella que se trató de eludir. La consecuencia jurídica prevista para aquellos actos cometidos en fraude de ley consiste en no impedir la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir.

En definitiva, el fraude de ley se configura como un mecanismo, que orientado, no ya a una infracción directa a la norma aplicable, que desembocaría en la nulidad radical del acto o negocio jurídico realizado, sino más bien intentar conseguir una apariencia de legalidad para defraudar la finalidad práctica de la ley.

En cualquier caso, como ha declarado el Tribunal Supremo "*...El fraude de Ley y el abuso del derecho, son dos instituciones que si bien doctrinalmente y desde el punto de vista de la teoría general del derecho civil son distintas, en la práctica no siempre resulta clara su separación, dado que en general su finalidad es idéntica, impedir que los textos de la Ley, estimadas literalmente, puedan servir para amparar actos o situaciones contrarias a la realización de la justicia (2-5-84)*".

9. Igualmente, este Consejo de Transparencia considera necesario efectuar una precisión respecto al objeto de la solicitud inicial y aquel recogido en la reclamación presentada ante este organismo.

Así, en la solicitud inicial formulada el objeto de la misma se circunscribía a la obtención del dictamen elaborado como consecuencia de las actuaciones inspectoras efectuadas como consecuencia del oficio de fecha 10 de mayo de 2016. Por su parte, el objeto de la reclamación presentada ante este Consejo se orientaba, además de a obtener lo anterior, a solicitar que se remitiera nuevamente al trabajador denunciante el oficio de contestación redactado por inspección.

Adviértase, por tanto, que este último extremo, además de no aparecer previsto en la solicitud de información inicialmente presentada, no se encontraría



amparado por el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en la configuración que del mismo efectúa la LTAIBG, como más arriba se indicó.

10. A la luz de todas las consideraciones anteriores, y con independencia de la actuación que, a resultas de la presente reclamación, ha realizado la Administración en cuanto a la reiteración de la remisión al denunciante de la información que se afirma había sido ya proporcionada, procedería desestimar la presente Reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] la FEDERACIÓN DE SINDICATOS AERONÁUTICOS INDEPENDIENTES, FSAI (CSPA), con entrada el 25 de mayo de 2018, frente a la resolución de fecha 8 de mayo de 2018 dictada por la el DIRECTOR DEL ORGANISMO ESTATAL DE INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, actual MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL.

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

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

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

