



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 16/08/2023

HASH: 03dc8896a8e676b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-074808

**N/REF:** Expediente 355/2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** ITSS/MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

**Información solicitada:** Expedientes de denuncias Inspección de Trabajo.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 16 de diciembre 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:  
  
«Expedientes de DENUNCIAS E/45-001519/2021 con resoluciones de registro de salida S/45-003124/22 y S/45-005868/22».
2. No consta respuesta de la Administración.

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

3. Mediante escrito registrado el 20 de enero de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG con el siguiente contenido resumido:

*« No he recibido respuesta a la solicitud.*

*(...) en base a que se tratan de expedientes de prevención de riesgos laborales promovidos por el reclamante (...) solicito el acceso a los mismos una vez finalizados»*

4. Con fecha 2 de febrero de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL solicitando 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 15 de marzo de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

*« (...), 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 remite escrito de respuesta al Sr. ... con fecha 3 de junio de 2022, con número de registro de salida S/45-003124/22.*

*En relación con la solicitud, debemos traer a colación lo dispuesto en 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.*

---

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

*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.*

*Asimismo, el 10 de mayo de 2022 formula otra nueva denuncia ante la inspección de Trabajo y Seguridad Social, frente a la citada Administración Pública. Su solicitud, tras las correspondientes actuaciones inspectoras, ha sido objeto de respuesta, con registro de salida nº S/45-005868/22.*

*Pues bien, en el caso que nos ocupa, ambas solicitudes han sido objeto de respuesta, que se acompañan a la presente resolución y en las que se le informa, tal y como indica la Ley 23/2015 “de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas”, en los documentos con los números señalados por D. ....*

*A este respecto, debemos traer 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, por lo que refiere 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 información por parte de los administrados.*

*Por lo tanto, no cabe aceptar la petición de acceso a más información de la ya facilitada con base en la ley 19/2013, ya que no se ajusta a las previsiones normativas específicas de acceso a la información del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y supondría una vulneración del deber de reserva establecido en la ley.*

(...)

*El acceso a la información solicitada es contrario a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, y se ajusta al supuesto previsto en el apartado 2 de la Disposición adicional primera de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno».*

5. El 15 de marzo de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 18 de marzo de 2023, se recibió un escrito con el siguiente contenido resumido:

- Cuestiona las afirmaciones hechas por la Inspección de Trabajo en relación a las competencias que le corresponden en materia de acoso laboral respecto al colectivo de funcionarios.

- Niega que sea cierto que se informó del asunto al Comité de seguridad y salud del centro de trabajo el día 03/06/2022 y asegura que el delegado sindical de prevención de riesgos le ha comunicado que tampoco recibió información sobre este asunto.

- Afirma que se ha vulnerado el procedimiento de acoso laboral (PPRL 1600), al no haberse puesto en marcha medidas preventivas en el momento de reincorporación al trabajo.

Posteriormente, el reclamante lleva a cabo varias aportaciones de documentos ante este Consejo para respaldar sus alegaciones en el trámite de audiencia (en fechas 22 de marzo de 2023, 29 de marzo de 2023, 2 de abril 2023 y 30 de abril de 2023).

R CTBG  
Número: 2023-0637 Fecha: 16/08/2023

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) 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<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

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

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

<sup>5</sup> <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](#)<sup>6</sup> el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a un expediente iniciado como consecuencia de una denuncia por acoso laboral.

El organismo requerido no dio contestación a esta solicitud y, en el trámite de alegaciones, deniega el acceso al expediente alegando la existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la información previsto en la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en relación con lo establecido en el apartado 2 de la Disposición adicional primera LTAIBG.

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*».

---

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

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. 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*».

5. Por lo que concierne al acceso por parte del denunciante al expediente generado por su denuncia, no puede desconocerse que este Consejo se ha pronunciado ya, respecto de pretensiones sustancialmente idénticas recientemente – R CTBG 513/2023 de 26 de junio de 2023, que a su vez citaba la R CTBG 238/2023, de 10 de abril, llegando en ambas a una conclusión favorable al acceso.

Así, tal como se sintetiza en la R CTBG 238/2023, la estimación de la reclamación en estos casos se fundamenta 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 que han sido confirmados en vía judicial —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 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 (en relación con la Disposición adicional primera, segundo apartado LTAIBG); (iii) la 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; y, en particular, iv) el carácter público y su especial utilidad para controlar cómo se adoptan las decisiones relativas al archivo por cuanto, de no existir ningún instrumento de control o rendición de cuentas, podría acabar adquiriendo carácter discrecional una potestad que no lo es.

6. Esa fundamentación jurídica resulta plenamente trasladable a este caso en el que el Ministerio requerido acuerda la inadmisión de la solicitud basándose, precisamente, en la existencia de un régimen jurídico específico que vendría determinado por el deber de secreto y de sigilo que imponen los citados artículos 10 y 20 .2 de la Ley 23/2015, de 21 de julio y que, a su entender, desplazaría la regulación de la LTAIBG. No

obstante, como se acaba de apuntar, la pretendida existencia de ese régimen jurídico específico ha sido ya descartada por este Consejo pues del contenido y de la ubicación del citado artículo 20 se desprende con claridad que su objeto es 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) y no la regulación del ejercicio del derecho de acceso a la información —vid. la resolución R/141/2022, de 19 de julio—.

A idéntica conclusión se llega 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, cono 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 la misma línea debe interpretarse el artículo 10 de la Ley 23/2015, que impone un deber de secreto (o sigilo) a los funcionarios que del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social respecto de la información a la que accedan en ejercicio de su cargo. Se trata de una previsión que tiene como destinatario concreto al personal de la Inspección —en relación con la forma en que se deben llevar a cabo las funciones de inspección— que no tiene como reverso el desplazamiento de la regulación y ejercicio del derecho de acceso a la información. Esto es, es preciso diferenciar entre el deber de sigilo que se impone a los empleados públicos respecto de la divulgación de la información que conocen en ejercicio de sus funciones y la caracterización como confidencial de la propia información. En esta línea la citada SAN de 24 de junio de 2020 puntualiza que el artículo 10.2 de la Ley 23/2015 no impide que cualquier persona solicite acceso a la información pública en el ejercicio de este derecho constitucional, cuestión radicalmente diferente a que, *motu proprio*, un funcionario revele esa misma información atendiendo a otros intereses espurios, no amparados por una norma con rango de Ley.

Se puntualiza, así, en la sentencia que *«el deber de sigilo que recoge en artículo 10 de la ley 23/2015 no es incompatible, en forma alguna, con la exigencia de acceso a la información puesto que la obligación de facilitar información a quien la pide amparado en la ley de transparencia no supone, en forma alguna, que se haya infringido el deber de sigilo que se impone a funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Además, no se olvide que la denegación del derecho de acceso a determinada información no se ha basado (en la resolución de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de fecha 25 de Septiembre de 2018) por razones de la imposición del deber de sigilo sino por entender que no era aplicable el régimen general de la Ley de Transparencia sino es régimen específico de la Ley 23/2015.»*

En todo caso, y sin perjuicio de cuanto se acaba de exponer, el deber de sigilo sobre el origen de una queja o de una denuncia, por definición, no es oponible frente a quien la formuló la queja o presentó la denuncia.

7. Descartada la invocación de un régimen jurídico específico como fundamento de la inadmisión de la solicitud de acceso, no puede desconocerse, no obstante, que, tal como se señaló en la resolución R/78/2021, de 26 de julio de 2022, 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.

Particularmente relevantes en relación con las informaciones obtenidas o elaboradas en el contexto de las actuaciones previas son las previsiones contenidas en el apartado primero del mencionado artículo 15 LTAIBG que sujeta la concesión del acceso a la información en determinados casos 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. (...)»*

Y establece, seguidamente, determinados criterios que deberán tomarse en consideración *particularmente*, en dicha ponderación.

En el presente caso, el interés público en el acceso a la información, tal como se ha apuntado, viene marcado por su utilidad para conocer cómo se toman por los correspondientes órganos administrativos las decisiones relativas al ejercicio de una potestad reglada, 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.

En consecuencia, procede estimar la reclamación y acordar que se otorgue el acceso al expediente solicitado «*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.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente a la resolución del ITSS/ MINISTERIO DEL TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

**SEGUNDO: INSTAR** al ITSS/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 los FJ 7:

- *Copia del «Expedientes de DENUNCIAS E/45-001519/2021 con resoluciones de registro de salida S/45-003124/22 y S/45-005868/22».*

**TERCERO: INSTAR** al ITSS/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 23.1<sup>7</sup>](#), 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<sup>8</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2023-0637 Fecha: 16/08/2023

---

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

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

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