



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 26/06/2023  
HASH: 03d08896a6e616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-073361

**N/REF:** Expte. 29/2023

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

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

**Información solicitada:** Expediente de denuncia por acoso laboral

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 28 de octubre 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:

*«- El día 15 de agosto de 2015 presenté una denuncia ante la Inspección de Trabajo de Sevilla por una situación de acoso laboral que estaba sufriendo en mi trabajo.*

*- Parece ser que se inició un procedimiento con número [REDACTED], y culminó con un informe del inspector de trabajo actuante, (...), de fecha [REDACTED].*

*SOLICITO*

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

- *Copia del expediente que se iniciara por mi denuncia entero, inclusive todas las notas o el material que haya obrante de la investigación que se girara. Sobre todo, me interesa las comunicaciones por escrito que se hicieran entre esa Inspección de trabajo y la Viceconsejería de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, que era el órgano directivo competente en ese momento de las Unidades de Prevención de mi Consejería.*

- *Conocer el procedimiento de designación del (...) para mi procedimiento en concreto. Aparte de lo que diga la norma en cuestión de cómo se hacen las órdenes de encargo, mi interés reside en conocer para mi asunto concreto por qué se designó al (...) y no a otro inspector, es decir, el turno de reparto concreto o similar que hubo en ese momento en que mi caso se despachó para su instrucción. Si hay hojas de control o tablas o actas o cualquier constancia escrita de cómo se repartieron los asuntos que entraron en el mismo día que el mío, quiero información sobre estos documentos y copias. También solicito conocer el nombre y cargo de las personas que intervinieron en ese reparto.*

- *Conocer si (...) y la persona que le designó para mi asunto concreto (...), tenían suscritos declaraciones de conflicto de interés o similares en ese momento temporal, y si siguieran en la estructura de la Inspección de Trabajo con los mismos o diferentes puestos, si las tienen suscritas ahora. Copia de las mismas.*

- *Relación de autorizaciones de las personas anteriores que hayan solicitado para las actividades ajenas a su puesto y/o relación de excedencias concedidas para el mismo fin».*

2. El Ministerio de Trabajo y Economía Social dictó resolución con fecha 5 de diciembre de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

*«(...) En lo que respecta a la asignación de expedientes a un funcionario o funcionaria concretos, el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social establece, en su artículo 23.2, que "Las órdenes de servicio se expedirán por el respectivo Jefe o Jefe adjunto de la Inspección Provincial, o por los de sus unidades especializadas en su área funcional. "*

*Asimismo, el artículo 30.2 del Real Decreto 192/2018, de 6 de abril, por el que se aprueban los estatutos del Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social indica que:*

*"El jefe de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, asistido, en su caso, por el jefe adjunto y por los de las unidades especializadas que establezca la relación de puestos de trabajo, tendrá los cometidos siguientes:*

*(...)*

*b) Programar la acción en cumplimiento de los objetivos asignados; dirigir la asignación de servicios a las unidades especializadas, inspectores y equipos, y su registro por orden cronológico; controlar los términos y plazos para las actuaciones; velar por el cumplimiento de las instrucciones y programación de servicios de funcionamiento de la Inspección."*

*Por tanto, la asignación de los servicios corresponde a los citados órganos territoriales que lo realizan atendiendo a la materia objeto de actuación (para su asignación a personal de un determinado Cuerpo o Escala), zonas geográficas y/o empresas asignadas a los distintos actuantes, a la especialización funcional del personal inspector, a la carga de trabajo de los actuantes y aquellos aspectos que pudieran ser relevantes para la asignación derivado de circunstancias de urgencia, gravedad o servicios de guardia dentro de la plantilla.*

*Cuarto: Respecto de la posible existencia de una declaración de conflicto de intereses, indicar que los funcionarios a los que se refiere pertenecen al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social sin que, para el ejercicio de sus funciones, deban suscribir ninguna declaración de tal naturaleza.*

*En cualquier caso, en el apartado 3 del artículo 10 de la de la Ley 23/2015 de 21 julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, establece que los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, "Estarán sujetos a las incompatibilidades y a los motivos de abstención y recusación de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas, y no podrán actuar cuando tengan interés directo o indirecto en relación con los asuntos que se les encomienden".*

*En este sentido, en el desarrollo de sus funciones, son plenamente aplicables las causas de abstención y recusación en un procedimiento reguladas en los artículos 23 y 24 de la Ley 40/15, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. De este modo, si algún interesado considera que concurre alguna causa de recusación, puede plantear tal circunstancia de conformidad con lo dispuesto en la Ley 40/15, de 2 de octubre.*

*Quinto: En lo que hace referencia a la posible existencia de solicitudes de autorizaciones para el ejercicio de actividades "ajenas a su puesto y/o relación de*

*excedencias concedidas para el mismo fin", tras realizar la correspondiente ponderación del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, debemos señalar que el solicitante no aporta ninguna causa que justifique el acceso a datos personales de los citados funcionarios.*

*Por tanto, no resulta posible facilitar tal información por afectar al derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal de los citados funcionarios, que verían afectada su intimidad personal y familiar sin que se acredite la existencia de fundamento alguno, conforme a lo dispuesto en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013.*

*Sexto: En lo que respecta a la documentación relativa a la actuación desarrollada en el marco de la Orden de Servicio [REDACTED], debemos indicar que el Sr. (...) formula denuncia ante la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Sevilla el 17 de agosto de 2015, con número de registro de entrada [REDACTED]. La citada denuncia dio lugar a la generación de la precitada Orden de Servicio número [REDACTED]. El Inspector asignado inicia actuación inspectora el 23 de septiembre de 2015 mediante visita al centro de trabajo.*

*Posteriormente, el Sr. (...) presenta un nuevo escrito de 15 de enero de 2016 con número de registro [REDACTED]. El citado escrito se incorpora a las actuaciones en curso.*

*Tras las oportunas actuaciones se remite respuesta al solicitante el 8 de febrero de 2016, con número de registro de salida [REDACTED].*

*En todo caso y relación con el contenido de la solicitud, debemos hacer referencia a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 20 de la citada Ley 23/2015, donde establece lo siguiente:*

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

*Los representantes unitarios o sindicales de los trabajadores tendrán derecho a ser informados del estado de tramitación de las denuncias presentadas por los*

*mismos en el ámbito de su representación, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto.*

*En el supuesto de que la denuncia diera lugar al inicio de un procedimiento sancionador, el denunciante podrá tener, en su caso, la condición de interesado, en los términos y con los requisitos establecidos en el artículo 31 de la Ley 3011992, 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 (...), 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 n° [REDACTED].*

*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".*

*En lo que respecta al acceso a información de las actuaciones previas desarrolladas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Ley 23/2015, de 21 de julio, establece un régimen específico de acceso a la información por parte de los administrados, en línea con la interpretación efectuada por Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, en su sentencia de 6 de febrero de 2017 (Sección 7", recurso n° 71/2016).*

*Por cuanto antecede, la DIRECTORA DEL ORGANISMO ESTATAL INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL RESUELVE:*

*INADMITIR PARCIALMENTE la solicitud de acceso a la información solicitada por aplicación de la Disposición adicional primera 2 de la Ley 19/2013 y DENEGAR PARCIALMENTE la solicitud por aplicación del artículo 15.3 de la Ley 19/2013, en los términos previstos en la presente resolución».*

3. Mediante escrito registrado el 13 de diciembre de 2022, 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:

*« (...) Es una vergüenza el abuso total que hay de la normativa de protección de datos de carácter personal para impedir el acceso de los ciudadanos de los datos públicos que le son propios, (...)»*

- *Lo deniegan con la excusa totalmente ilógica de que los datos de la inspección de trabajo según su ley específica tienen una especial protección. (...)*
- *Y lo más (...) cuando me manifiestan que yo no puedo acceder a mi expediente, porque yo no tengo legitimación, pero que los sindicatos sí, que si quiero acceder a mi PROPIO expediente que acuda a los sindicatos, (...).*
- *Solicito que se me dé acceso a la copia íntegra de mi expediente y de los datos que hay en él y que expliqué en la solicitud originaria de 28 de octubre. También es necesario el acceso al expediente para comprobar las medidas de seguimiento que se pudieron acordar por parte de la inspección de trabajo sobre las medidas correctoras que supuestamente recomendaron a mi centro directivo.*
- *Por otro lado, otra de las denegaciones parciales se refiere a las solicitudes de autorizaciones para el ejercicio de actividades ajenas a su puesto y/o excedencias para el mismo fin.*
- *Es cierto que tal vez esta información esté protegida por algún tipo de protección que prevalezca. Lo que también tengo claro es que no es cierto que yo no tenga un interés legítimo, por varias razones.*
- *En primer lugar, porque los ciudadanos tenemos derecho a saber qué ocurre con el dinero público, y que los inspectores se les concedan licencias, autorizaciones, excedencias, etc. para actividades ajenas a su cargo se está haciendo con dinero público.*
- *Y en segundo porque el motivo por el que quiero esa información es controlar los conflictos de interés, lo cual entra dentro del ámbito de lo público y del interés legítimo de los ciudadanos. (...) tengo en mi poder la constancia documental de que estos inspectores a la vez que actuaban en mi denuncia, daban cursos y*

---

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

*jornadas retribuidos en actos que controlaban los afectados y denunciados en mis denuncias, y ni se abstuvieron ni me informaron de este posible conflicto (...)».*

4. Con fecha 17 de enero de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió 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 1 de marzo de 2023 se recibió respuesta en la que, reiterándose en los argumentos de la resolución, se concluye lo siguiente:

*« (...) En base a todo ello, se pueden establecer las siguientes CONCLUSIONES*

*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. Asimismo, facilitar la información relativa a las autorizaciones de los funcionarios para la realización de actividades ajenas a su puesto y/o relación de excedencias concedidas para el mismo fin, afecta al derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal de los citados funcionarios, que verían afectada su intimidad personal y familiar sin que se acredite la existencia de fundamento alguno, conforme a lo dispuesto en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013. Por todo lo señalado hasta el momento este Organismo se ratifica en la postura inicial de no facilitar al solicitante la documentación solicitada, por los motivos previamente expuestos».*

5. El 15 de marzo de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 30 de marzo de 2023, se recibió un escrito en el que insiste en las peticiones que había formulado su solicitud de información inicial: que se le dé acceso al expediente completo (subrayando la importancia de conocer las diligencias llevadas a cabo, traslados y comunicaciones entre administrados); que se le facilite el procedimiento concreto utilizado para la designación del instructor, así como las autorizaciones y compatibilidades de los funcionarios para realizar actividades ajenas a sus cargos.

## 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](#)

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



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.

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 la siguiente información: (i) expediente iniciado como consecuencia de una denuncia por acoso laboral; (ii) procedimiento de designación del inspector de trabajo que instruyó la denuncia; (iii) declaraciones de conflicto de intereses suscritas por el instructor del expediente y la autoridad que lo designó y (iv) autorizaciones concedidas al instructor y a la persona que lo designó para el desempeño de actividades ajenas al puesto que ocupan.

El Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social dictó resolución en la que se concede de forma parcial la información. Así, se pone de manifiesto que (i) ya se contestó respecto del expediente iniciado como consecuencia de la denuncia en fecha 8 de febrero de 2016; (ii) se proporcionan los criterios utilizados para la asignación de los servicios; Y (iii) se indica que no se precisa de ninguna declaración de

---

<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>

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



conflicto de intereses por parte de los inspectores para el desempeño de su labor, resultando de aplicación la normativa general sobre los motivos de abstención y recusación de los funcionarios.

Por otro lado, se deniega el acceso al expediente completo con fundamento en el régimen jurídico específico previsto en el artículo 20.4 de 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 la Disposición adicional primera LTAIBG; y se deniega la información relativa a las autorizaciones para el ejercicio de actividades ajenas al puesto, con fundamento en la protección de datos de carácter personal y en la inexistencia de un interés público prevalente con arreglo a lo dispuesto en el artículo 15.3 LTAIBG.

4. De acuerdo con los antecedentes referidos, el Ministerio requerido concedió parcialmente el acceso a la información solicitada, por lo que es necesario precisar el objeto de este procedimiento con arreglo a los términos de la reclamación interpuesta por el interesado.

Del escrito presentado ante este Consejo se desprende que el reclamante circunscribe su disconformidad a la denegación del acceso al expediente iniciado como consecuencia de su denuncia por acoso laboral; considerando que no resulta de aplicación la norma invocada y cuestionando las afirmaciones que se contienen en la resolución respecto de su legitimación en la medida en que se reconoce a los sindicatos pero no al denunciante.

Cuestiona, asimismo, la negativa a proporcionarle las autorizaciones que fueron concedidas al instructor y a la persona que lo designó para el desempeño de actividades ajenas al puesto que ocupan. Reconoce que, respecto de este tipo de información, pueden en este asunto pueden existir intereses y derechos de los afectados dignos de protección, pero considera que su petición también está amparada en un interés legítimo que se fundamenta, precisamente, en el control de la eventual existencia de un conflicto de intereses.

Este procedimiento se circunscribe, pues, en atención a la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación del artículo 24 LTAIBG, a las dos cuestiones que se acaban de concretar; sin poder extenderse a aquellas otras que el reclamante añade en la alegaciones realizadas en el trámite de audiencia que le fue conferido en relación con otros de los pronunciamientos de la resolución sobre el acceso que, sin embargo, no fueron incluidos en su escrito de reclamación.

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, llegando a una conclusión favorable al acceso.

Así, tal como se sintetiza en la R CTBG 238/2023, de 10 de abril, 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 señalarse que el artículo 10 de la Ley 13/2015 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 parcialmente 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.

8. A una conclusión estimatoria ha de llegarse también respecto de la solicitud de acceso a las acceso a las autorizaciones otorgadas a los inspectores para compatibilizar el trabajo con actividades externas; y ello, porque, en este caso, el legislador ya ha realizado la ponderación entre derechos e intereses convergentes dando prevalencia a la divulgación de la información solicitada, por lo que no es preciso acudir a la previsión contenida en el artículo 15.3 LTAIBG.

En efecto, el artículo 8.g) LTAIBG impone la obligación de publicar *«g) Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local»*; por lo que, con arreglo a dicha previsión, las autorizaciones o reconocimiento de compatibilidad a los funcionarios actuantes deberían estar ya publicadas bien en la página web del organismo autónomo ITSS, bien en su sede electrónica, debiéndose facilitar la información al reclamante directamente o mediante la remisión correspondiente con arreglo a lo dispuesto en el artículo 22.3 LTAIBG.

9. En conclusión, con arreglo a los precedentes fundamentos jurídicos, procede la estimación de esta reclamación.

### 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 FFJJ 5 y 6:

- *Copia del expediente iniciado en el marco de la orden de Servicio [REDACTED], de denuncia por acoso laboral; previa disociación de los datos*



de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

- *Relación de autorizaciones de las personas anteriores que hayan solicitado para las actividades ajenas a su puesto y/o relación de excedencias concedidas para el mismo fin».*

**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

<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>