

## Resolución 250/2018, de 14 de septiembre

**Número de expediente de la Reclamación:** 93/2018

**Administración reclamada:** Dirección General de la Inspección de Trabajo. Generalitat de Catalunya

**Información reclamada:** Copia de un expediente iniciado a raíz de la denuncia de la persona reclamante.

**Sentido de la Resolución:** Estimación parcial

**Resumen:** La falta de invocación de la LTAIPBG como norma de amparo del acceso que se solicita no puede ser causa de inadmisión de la solicitud, ni excluye que sea precisamente la LTAIPBG la norma aplicable al caso, como tampoco sería relevante que la solicitud se amparase, por error, en otra norma. El derecho de acceso no se proyecta sólo sobre los expedientes, sino que abarca cualquier información (documentos o datos) que tenga la condición de pública, por estar en manos de la Administración o porque ésta pueda exigirla como consecuencia del ejercicio de sus funciones (art. 2 LTAIPBG). Que la LOSITSS no otorgue a las personas denunciadas automáticamente la condición de interesadas en el procedimiento tramitado por la IT (condición jurídica que lleva inherente el derecho de acceso al expediente) no implica necesariamente que, en el marco del procedimiento de acceso a la información pública regulado por la LTAIPBG, este acceso deba ser igualmente desestimado, ya que, a diferencia del artículo 20.4 LOSITSS, el artículo 18 LTAIPBG excluye explícitamente que sea necesario tener la condición de interesado para ejercer el derecho de acceso a la información pública. La naturaleza revisora de los órganos de garantía, como la GAIP, establecida con carácter básico por la legislación estatal de transparencia (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) justifica, avala e incluso exige que, para pronunciarse adecuadamente sobre si la Administración ha aplicado correctamente la LTAIPBG en la resolución de las solicitudes de información, la Comisión pueda proveerse de los informes y obtener la documentación que considere necesarios, especialmente la documentación que es objeto de reclamación, a fin de determinar, en su caso, la existencia de terceras personas que puedan resultar afectadas y que deban ser parte del procedimiento, si la Administración ha ponderado adecuadamente los límites aplicables al acceso, y si hay que considerar otros límites, derechos o intereses que no han sido tenidos en cuenta por la Administración, y precisamente a tal fin responde la previsión de los artículos 42.7 LTAIPBG y 33.6 RGAIP. De lo contrario, se estaría limitando a este órgano independiente de garantía a dictar resolución teniendo como único elemento de juicio el criterio defendido por la Administración, sin poder formarse una opinión crítica, directa y propia, como corresponde a un órgano de revisión. La documentación que la GAIP obtenga para la fundamentación de sus resoluciones está protegida por el deber de reserva, si éste es exigible, y entregársela a la GAIP no prejuzga ni determina que la persona reclamante pueda acceder a ella, ni siquiera si ejerciera el derecho de acceso al expediente de la reclamación, ya que también serían de aplicación, en su caso, los límites al acceso legalmente establecidos. Se estima el acceso a los datos personales referidos exclusivamente a la persona denunciante (ahora reclamante), como la documentación aportada por la propia denunciante, las comunicaciones que le haya dirigido previamente la Administración, los informes médicos sobre su persona exclusivamente, así como el informe elaborado por la Administración conforme al artículo 20.4 LOSITSS informando de las actuaciones llevadas a cabo a raíz de su denuncia y, en su caso, las medidas propuestas, ya que este acceso no daña el secreto del procedimiento (considerando que es información previamente conocida por la reclamante) ni supone un precedente que pueda perjudicar o dañar la expectativa de confidencialidad o reserva de las actuaciones realizadas ante la autoridad inspectora del trabajo y la seguridad social. Tampoco le es de aplicación el límite relativo a la protección de datos personales, considerando que el artículo 15 LOPD y 24.3 LTAIPBG permiten el acceso a los datos personales



propios de la reclamante. En cuanto a la información sobre terceras personas -como manifestaciones, comunicaciones y opiniones referidas a la persona denunciante- se ve afectada por el límite relativo a la protección de los datos personales, considerando que no han podido participar en el procedimiento ni ejercer su derecho de oposición, garantizado por el artículo 6.4 LOPD, y que aun cuando se ocultasen los datos identificativos, pueden resultar identificables sin un esfuerzo desproporcionado, teniendo en cuenta los elementos de contexto de que dispone la persona reclamante, como trabajadora del mismo centro y compañera de los afectados. Por otra parte, a esta información aportada por terceras personas le es aplicable el límite relativo al secreto y la confidencialidad de los procedimientos de la IT, considerando que la eficacia de la actuación futura de la IT podría verse comprometida si no se garantiza la confidencialidad de denunciantes y testigos en el marco de sus actuaciones. Lleva también a la exclusión de esta información la consideración de otros derechos privados e intereses colectivos, como la expectativa de privacidad y de confidencialidad de los testigos, la protección de su posición en el centro de trabajo y la preservación del clima laboral. Finalmente, en relación con el derecho de defensa invocado por la reclamante, se tiene en cuenta que ella no tiene la condición de persona denunciada (que requeriría conocer las acusaciones para poder defenderse) sino de denunciante, y que el procedimiento de investigación ya está cerrado, por lo que no se pondera como prevalente el derecho de defensa de la reclamante sobre los derechos de las terceras personas afectadas, sin perjuicio de que en el marco de un procedimiento judicial, pueda obtenerla si resulta necesaria para su defensa.

**Palabras clave:** Generalidad. Inspección de Trabajo. Denuncia. Infracción laboral. Interesado. Denunciante. Acceso a datos propios. Reclamación contra desestimación. Límites. Secreto o confidencialidad. Datos personales.

**Ponente:** Elisabet Samarra i Gallego

### **Antecedentes**

1. El 22 de marzo de 2018 tiene entrada en la GAIP la Reclamación 93/2018, formulada contra la Inspección Territorial de Trabajo de Barcelona, en relación con la solicitud indicada en el antecedente siguiente. La persona reclamante no solicita el procedimiento de mediación previsto en el artículo 42 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) y regulado por los artículos 36 a 41 del Reglamento de la GAIP, aprobado por el Decreto 111/2017, de 18 de julio (RGAIP).
2. El 21 de febrero de 2018 la persona reclamante registró una solicitud dirigida a la Inspección Territorial de Trabajo de Barcelona, indicando como referencia el expediente núm. 8/0005669/17 y pidiendo acceder con vista al expediente completo y obtener copia de él. Fundamentaba su petición en el derecho de acceso a la información pública y en su derecho a la legítima defensa.
3. El 28 de febrero de 2018, la Secretaria Territorial de la Inspección Territorial de Trabajo de Barcelona, dirigió un escrito a la persona reclamante denegando el acceso al expediente de referencia, fundamentándolo en los siguientes argumentos: "*las órdenes de servicio correspondientes a las actuaciones inspectoras no son expedientes administrativos*"; Añadía que la condición de denunciante de la persona ahora reclamante no le otorga la condición de interesado, de acuerdo con el artículo 62.5 de la Ley 39/2015, del 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), el artículo 20.4

de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOSITSS), y el artículo 9.3 del Real Decreto 1078/2017, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de las sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social. De acuerdo con esta normativa, la persona denunciante y ahora reclamante no tendría derecho a acceder al contenido de las actuaciones, sino que *"sólo tiene el derecho a ser informado de las actuaciones inspectoras llevadas a cabo, derecho a ser informado del estado de tramitación de su denuncia, los hechos constatados y de las medidas adoptadas cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos"*, algo que ya hicieron con fecha 21 de febrero. Añade que: *"Según dispone el art. 17.4 del Real Decreto 928/1998, sólo el sujeto o sujetos responsables que formulen alegaciones ante el acta, tendrán derecho a la vista de los documentos incorporados al expediente"*. Por todo lo expuesto, se deniega la copia de los documentos incorporados al expediente, si bien se le ofrece, en caso de que lo haya extraviado, volverle a enviar el informe mencionado.

El escrito firmado por la Secretaria Territorial de la Inspección de Trabajo de Barcelona con fecha 28 de febrero de 2018, no reviste la forma de resolución ni informa de los recursos que pueden interponerse contra la desestimación del acceso.

4. La reclamación, de 22 de marzo de 2018, se fundamenta en el derecho de acceso a la información pública y en el derecho a la legítima defensa, ya que es información *"que me concierne directamente y que he de poder obtener a fin de emprender las acciones que considere oportunas en defensa de mis derechos e intereses"*. Invoca Resoluciones precedentes de la GAIP, como la 70/2016 que estimaba el derecho de la reclamante a ser informada de las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento en relación con la queja presentada por ella respecto de una actividad molesta ejercida sin licencia, y la 241/2017, que estima el derecho a acceder a un expediente de la Inspección de trabajo. Cita también el informe de la Autoridad Catalana de Protección de Datos 60/2012, que resuelve estimar el derecho a acceder a la información que sobre su propia persona es objeto de tratamiento o consta en los archivos del responsable correspondiente, de acuerdo con el artículo 15 de la LOPD. La reclamación contiene también la petición adicional de iniciar el procedimiento sancionador previsto en la LTAIPBG por vulneración de los artículos 77 y siguientes, considerando *"la actitud recalcitrante de la Inspección de Trabajo de Cataluña del Departamento de Empresa y Empleo de la Generalitat, negando sistemáticamente el derecho de acceso de los interesados a acceder a la información que sobre su persona es objeto de tratamiento o consta en los archivos del responsable correspondiente"*.
5. El 26 de marzo de 2018, la GAIP traslada la Reclamación a la Administración reclamada y le pide que, dentro de un plazo de 15 días, le remita un informe sobre ella y copia del expediente



de la solicitud de información de la que deriva. En la misma fecha, se comunica a la persona reclamante la admisión provisional a trámite de su Reclamación.

6. El 19 de abril de 2018 tiene entrada en la GAIP el informe emitido por la Dirección General de la Inspección de Trabajo del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias. El informe explica que la persona reclamante habría interpuesto una denuncia ante la Inspección de Trabajo de Cataluña (IT) y que ésta, después de la investigación y las comprobaciones pertinentes, elaboró un amplio informe, de 17 páginas, donde se hacían constar las actuaciones inspectoras realizadas, los hechos constatados, la normativa aplicable y las medidas adoptadas, entre las cuales, una propuesta de requerimiento para subsanación de las deficiencias observadas, que fue trasladado a la persona denunciante y ahora reclamante en tanto que el resultado de las actuaciones afectaba sus derechos individuales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20.4 LOSITSS. El informe justifica la desestimación del acceso que se reclama en tres argumentos: en primer lugar, la solicitud de acceso a información no se fundamentó en la LTAIPBG; en segundo lugar, la persona reclamante no tiene la condición de interesada en la legislación sectorial de aplicación, la LOSITSS. Finalmente, el artículo 21.1.c de la LTAIPBG en relación con el artículo 10 LOSITSS determinarían que la información reclamada se encuentra afectada por el límite relativo a la confidencialidad y secreto de los procedimientos tramitados por la Administración. En este sentido, afirma que el límite debería operar con carácter absoluto ya que *"este deber de sigilo y confidencialidad abarca la totalidad de los datos, informes y antecedentes de los que tengan conocimiento los funcionarios en el ámbito de la función inspectora, sin que se pueda discernir algunos contenidos, lo que implica que el acceso a esta información deba ser denegado, ni siquiera limitado"*. Justifica la aplicación del límite considerando que se trata de *"denuncias y reclamaciones en entornos de trabajo en los que la confidencialidad de los datos de los trabajadores, de sus informes médicos, sus manifestaciones o la mera identificación del denunciante constituyen un pilar fundamental sobre el que se sustenta la investigación de las infracciones y la interposición de sanciones en el orden social. Así, en las actuaciones de comprobación de este caso hay, entre otra documentación, informes médicos, correos electrónicos entre la empresa y la persona trabajadora, correos electrónicos entre trabajadores donde constan opiniones, y manifestaciones, un expediente del autoridad Catalana de Protección de Datos, un expediente informativo de la empresa, evaluación de riesgos psicosociales, documentación del Instituto Nacional de Seguridad Social en relación a la petición de contingencia"*. Hace constar que *"no se puede facilitar información mientras hay litispendencia y el expediente aún está en trámite, pues el hecho de difundir la información podría entorpecer su gestión o perjudicar el resultado del procedimiento. Y una vez éste ha concluido, tampoco se puede solicitar vista y acceso pues la propia ley 23/2015, de 21 de julio, prevé el secreto y la confidencialidad"*, a menos que se trate de personas interesadas en el



procedimiento sancionador que se derive de él, conforme al artículo 20.4 LOSITSS. Considera, finalmente, que *"el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio y el artículo 9.3 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, en la redacción dada por el Real Decreto 1078/2017, de 29 de diciembre, establecen un régimen específico para el acceso a la información que contienen los expedientes de la Inspección de Trabajo donde constan las actuaciones previas de comprobación, y fija que el denunciante sólo tiene el derecho a ser informado de las actuaciones inspectoras llevadas a cabo y el estado de la tramitación de la denuncia, los hechos constatados y de las medidas adoptadas cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos, pero no al acceso al contenido de estas actuaciones. Recordemos que en el caso que nos ocupa la ITC envió a XXXX [nombre de la persona reclamante] un informe donde figuraban todos los extremos indicados"*.

El informe, se acompaña del expediente relativo a la solicitud de acceso a la información pública, que incluye, además de la solicitud de la que trae causa esta reclamación y de la respuesta de la Secretaría Territorial de la Inspección Territorial de Trabajo en Barcelona, de 21 de febrero, el informe de 31 de enero de 2018 emitido por la inspectora de Trabajo y Seguridad Social en el marco del expediente con Orden de Servicio núm. OS 8/005669/17, que fue enviado ya a la persona reclamante con carácter previo, en tanto que denunciante.

7. El 25 de abril de 2018, la GAIP pide informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) sobre la adecuación del acceso que se reclama a la legislación de protección de datos, al amparo de la artículo 40.7 LTAIPBG, y a continuación comunica a las partes que por esta causa amplía el plazo para resolver, de acuerdo con el artículo 33.7 RGAIP.
8. El 17 de mayo tiene entrada en la GAIP el informe de la APDCAT sobre la adecuación a la normativa de protección de datos del acceso que se reclama. El informe concluye que: *"Desde la óptica de la legislación de protección de datos de carácter personal, la persona reclamante tiene derecho a acceder a toda la información que sobre su persona figura en el expediente tramitado por la Inspección de Trabajo de Barcelona, incluidos los informes médicos sobre su persona y los correos electrónicos que contienen opiniones y manifestaciones en relación a la reclamante y, la identidad de las personas que las efectuaron, sin perjuicio de tener en cuenta, en su caso, el derecho de oposición de estas personas de acuerdo con el artículo 24.3 de la LTC y 15 del LOPD"*.

*El acceso a datos personales de terceras personas que consten en el expediente se registrará por los criterios establecidos en los artículos 23 y 24 del LTC, de acuerdo con los que se podrá dar acceso a la información relativa a las personas que han intervenido en la tramitación del expediente, por su condición de personal al servicio de la administración pública, de acuerdo con*



*el artículo 24.1 de la LTC, y habrá que denegar el acceso a los datos de la persona denunciada de acuerdo con el artículo 23 de la LTC. "*

9. El 25 de mayo de 2018 la Comisión solicita a la Administración reclamada que, dentro del plazo de cinco días, haga llegar copia del expediente núm. 8/0005669/17, indicando cuál, de la documentación que se integra, ya habría sido entregada a la persona reclamante e identificando, en su caso, las terceras personas que podrían resultar afectadas por el acceso, a los efectos del traslado de la reclamación que puedan hacer alegaciones.
10. El 31 de mayo de 2018, tiene entrada en el registro de la GAIP un informe de la Dirección General de la Inspección de Trabajo, en respuesta petición de la GAIP de consultar el expediente reclamado, el cual deniega a la Comisión el acceso al expediente de acuerdo con la fundamentación siguiente: *"... la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el artículo 10 de la que impide facilitar la información solicitud licitada, resulta de aplicación principal, tanto por el criterio de jerarquía normativa como por el criterio de especialidad, respecto del artículo 33 del Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, que prevé que la documentación debe ser facilitada, sin perjuicio, sin embargo, que se preste la máxima colaboración a la GAIP, respetando, en todo caso, los preceptos del marco legal aplicable mencionado en este informe. "*
11. Con fecha 26 de julio de 2018 la GAIP mantiene una reunión con varios representantes de la Inspección de Trabajo para aclarar el derecho de la Comisión a acceder a la información que considere necesaria para dictar su resolución.
12. Con fecha 31 de julio de 2018, la Administración reclamada hace llegar a la GAIP un informe complementario, en el que reitera que considera de aplicación el límite al acceso derivado del deber de sigilo que el artículo 10 LOSITSS impone a los funcionarios del ET, pero que con la voluntad de la máxima colaboración con la GAIP y para que pueda disponer de elementos para la resolución de la reclamación, le hace llegar un índice o relación de los 39 documentos que están incorporados a la orden de servicio 8/0005669/17, objeto de reclamación.

## **Fundamentos jurídicos**

### *1. Competencia de la GAIP y admisibilidad de la reclamación*

El artículo 39.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG) establece que las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública pueden ser objeto de reclamación gratuita y voluntaria ante la GAIP. La Administración reclamada radica dentro del ámbito de aplicación de la LTAIPBG (art. 3



LTAIPBG) y de conformidad con su artículo 72, la GAIP es competente para atender las reclamaciones que se dirijan contra ella en materia de acceso a información pública.

Ahora bien, la Dirección General de la Inspección de Trabajo (IT) desestima el acceso, entre otras razones, considerando que la persona reclamante no invoca la LTAIPBG, de lo que desprende que no inició propiamente el procedimiento de acceso a la información pública regulado por la legislación de transparencia. Ello proyecta dudas sobre la admisibilidad de la reclamación, considerando que, de acuerdo con el artículo 39 LTAIPBG, debe traer causa de una solicitud de acceso previamente desatendida por la Administración. Hay que recordar, sin embargo, el carácter antiformalista del derecho de acceso y la referencia expresa que hace la ley a que la invocación de una norma de amparo del acceso que se solicita -al igual que la motivación o la justificación de la concurrencia de un interés personal- no son requisitos exigibles (art. 18.2 LTAIPBG). Por lo tanto, la falta de invocación de la LTAIPBG en la solicitud no puede ser causa de inadmisión, ni excluye que sea precisamente la LTAIPBG la norma aplicable al caso, como tampoco sería relevante que la solicitud se amparara, por error, en otra norma; sólo se requiere que de la solicitud se desprenda claramente la voluntad de acceder a información pública y que se ejerza por una persona mayor de dieciséis años. Por lo tanto, considerando que la solicitud expresa inequívocamente la voluntad de acceder a una orden de servicio (información elaborada por la Administración en ejercicio de sus funciones, y por tanto, información pública de acuerdo con el artículo 2. b LTAIPBG, sin perjuicio de que su acceso pueda resultar afectado por alguno de los límites legales), la solicitud debe considerarse amparada por la LTAIPBG y la reclamación es admisible a trámite.

Tampoco hace inadmisibles la solicitud y la reclamación el hecho de que, como objeto la IT, las órdenes de servicio correspondientes a actuaciones inspectoras no sean expedientes administrativos (antecedente 3), ya que el derecho de acceso no se proyecta exclusivamente sobre los expedientes administrativos, sino que abarca cualquier información (documentos o datos) que tenga la condición de pública por estar en manos de la Administración o porque esté en poder de exigirla, como consecuencia del ejercicio de sus funciones (art. 2 LTAIPBG), de forma que aun si las Órdenes de servicio no pudieran considerarse propiamente un expediente administrativo conforme a la legislación de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las administraciones públicas, como defiende la IT, ello es irrelevante en el ámbito del derecho de acceso y no hace inadmisibles a trámite la pretensión de acceder a ellas.

## *2. Sobre la condición de interesada de la reclamante*

La IT justifica la desestimación de la solicitud de acceso en tres motivos, uno de los cuales es el hecho de que la persona reclamante no tiene la condición de interesada conforme a la normativa sectorial de aplicación, ya que de su denuncia no se ha derivado un procedimiento sancionador, y



dicha normativa sólo reconoce el derecho a vista del expediente a los que tengan la condición de persona interesada.

La normativa aplicada al caso por la IT es la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOSITSS), que dispone en su artículo 20.4 de manera expresa que la persona denunciante no podrá alegar la condición de interesada a ningún efecto en la fase de investigación, si bien tendrá el derecho a ser informada del estado de tramitación de su denuncia, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas cuando el resultado de la investigación afecte sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora. Prevé sin embargo este precepto que en el caso de que a raíz de la denuncia se iniciara un procedimiento sancionador, entonces sí que la persona denunciante podría tener la condición de interesada, en los términos establecidos por la normativa de régimen jurídico y procedimiento administrativo.

De acuerdo con ello, ciertamente parece que la normativa sectorial de aplicación no reconoce a la persona reclamante la condición jurídica de persona interesada en ese procedimiento –y el derecho de acceso al expediente que derivaría de tal condición–, considerando que de su denuncia no ha derivado un procedimiento sancionador.

Ahora bien, que la LOSITSS no otorgue a las personas denunciantes automáticamente la condición de interesadas en el procedimiento tramitado por la IT (condición jurídica que lleva inherente el derecho de acceso al expediente) no implica necesariamente que, en el marco del procedimiento de acceso a la información pública regulado por la LTAIPBG este acceso deba ser igualmente desestimado, ya que, a diferencia del artículo 20.4 LOSITSS, el artículo 18 LTAIPBG excluye explícitamente que sea necesario tener la condición de interesado para ejercer el derecho de acceso a la información pública.

Por otra parte, el hecho de que la persona reclamante no tenga la condición jurídica de interesada en un procedimiento de la IT, de acuerdo con el artículo 20.4 LOSITSS, no implica ni excluye que en el marco del procedimiento de reclamación ante la GAIP no deba tenerse en consideración el interés legítimo que la reclamante tiene en el expediente objeto de solicitud, considerando que actuó en él como denunciante y que invoca el derecho a la defensa. Al contrario, la LTAIPBG dispone que en la ponderación del derecho de acceso con los límites legales que puedan concurrir, se tendrán en cuenta los derechos o intereses privados que concurren (artículo. 22.1 LTAIPBG), y por tanto, debe considerarse el interés que la reclamante tiene, como denunciante, en el expediente que reclama, al igual que se deberán tener en cuenta los derechos o intereses de terceros que puedan resultar afectadas por el acceso.





### 3. *Sobre el deber de sigilo y el deber de colaboración con la GAIP*

El artículo 10 LOSITSS establece que los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social "*vendrán obligados a observar secreto y a no revelar, aún después de haber dejado el Servicio, los datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones, salvo para la investigación o persecución de delitos públicos, en el marco legalmente establecido para la colaboración con la Administración Laboral, la de la Seguridad Social, la Tributaria, la lucha contra el fraude en sus distintas clases, y con comisiones parlamentarias de investigación, en la forma que proceda*".

La IT considera que este deber de sigilo que la legislación sectorial de aplicación impone a los funcionarios de la Inspección de trabajo les impide facilitar a la GAIP la documentación que le requiere para fundamentar adecuadamente su Resolución. Basa su posición en que el deber de sigilo está impuesto en una norma de rango legal y de especialidad, mientras el deber de colaboración con la GAIP se recogería en una norma de rango reglamentario y de ámbito generalista. Lo expresa así: "*la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuyo artículo 10 resulta de aplicación principal, tanto por el criterio de jerarquía normativa como por el criterio de especialidad, respecto del artículo 33 del Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, que prevé que la documentación debe ser facilitada, sin perjuicio, sin embargo, de que se preste la máxima colaboración a la GAIP, respetando, en todo caso, los preceptos del marco legal aplicable mencionado en este informe*".

En primer lugar, hay que decir contra esos argumentos que la previsión de que la GAIP pueda disponer de los informes y documentación que precise para fundamentar sus resoluciones tiene amparo en una norma de rango legal. Concretamente, el artículo 42.7 LTAIPBG ampara y garantiza que la Comisión pueda pedir de oficio los informes o los datos que considere necesarios para fundamentar la resolución, previsión legal ésta que fue desarrollada reglamentariamente por el artículo 33.6 RGAIP, que dispone que la Comisión puede pedir al órgano o entidad afectado las informaciones que hayan sido solicitadas cuando su conocimiento sea necesario para la resolución de las reclamaciones, como la adopción de las medidas correspondientes para garantizar su reserva, en la medida en que esta reserva sea exigible y que, en el caso de información especialmente sensible, el órgano o entidad afectado puede proponer de forma suficientemente motivada que los miembros de la Comisión o su personal de apoyo la consulten directamente en su sede. Por lo tanto, el principio de jerarquía normativa no haría prevalecer el deber de sigilo de la LOSITSS sobre el derecho legalmente reconocido a la GAIP de obtener de las Administraciones la documentación que considere necesario examinar para ponderar adecuadamente el derecho de acceso con los límites legales que se puedan oponer a él, en el marco de los procedimientos de reclamación que tramite.



Se alega también que la LOSITSS, como norma de ámbito especial, se impondría a la legislación de transparencia, de ámbito general. Pero, en realidad, la LTAIPBG no es una norma generalista, sino transversal. Es decir, aunque el objeto del derecho de acceso pueda ser cualquier información pública, la LTAIPBG tiene carácter de norma especial en cuanto al procedimiento de solicitud y de reclamación contra las decisiones administrativas ante esta Comisión, como órgano independiente de revisión.

Precisamente esta naturaleza revisora de los órganos de garantía, como la GAIP, establecida con carácter básico por la legislación estatal de transparencia (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) es la que justifica, avala e incluso exige que, para pronunciarse adecuadamente sobre si la Administración ha aplicado correctamente la LTAIPBG en la resolución de las solicitudes de información, la Comisión pueda proveerse de los informes y obtener la documentación que considere necesarios, especialmente la documentación que es objeto de reclamación, a fin de determinar, en su caso, si existen terceras personas que puedan resultar afectadas y que deban ser parte del procedimiento, o si la Administración ha ponderado adecuadamente los límites aplicables al acceso, o si hay que considerar otros límites, derechos o intereses que no han sido tenidos en cuenta por la Administración.

Efectivamente, la función legalmente encomendada a esta Comisión cuando se le presenta una reclamación es revisar si la limitación al acceso impuesta por la Administración está suficientemente justificada, y para hacerlo con garantías y conocimiento de causa, puede ser necesario examinar la documentación cuyo acceso se reclama y formarse su propio juicio sobre el perjuicio directo y real que el acceso causaría en el bien jurídico protegido por el límite, sobre la afectación de derechos individuales que se derivaría del acceso y si esta afectación se produce en medida necesaria y proporcionada. Por lo tanto, si la GAIP debe actuar como órgano revisor de las decisiones administrativas sobre acceso a información pública, deberá poder disponer de los elementos de juicio que han incidido en la toma de la decisión a revisar, y singularmente de la información que es objeto de controversia, y precisamente a tal fin responde la previsión de los artículos 42.7 LTAIPBG y 33.6 RGAIP. De lo contrario, se estaría limitando a este órgano independiente de garantía a dictar resolución teniendo como único elemento de juicio el criterio defendido por la Administración, sin poder formarse una opinión crítica, directa y propia, como corresponde a un órgano de revisión.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que el mismo deber de sigilo que tienen los funcionarios de la Inspección respecto de lo que conocen en el ejercicio de sus funciones, lo tiene la GAIP en relación con la información que conoce en el marco de la tramitación de los procedimientos de reclamación, en la medida en que esta reserva sea exigible (art.33.6 RGAIP). Por lo tanto, la documentación que la GAIP pueda conocer de la IT continuaría protegida por el deber de reserva de la GAIP durante la tramitación de la reclamación, y entregársela no prejuzga ni determina que la persona reclamada



pueda acceder, ni tan sólo si ejerciera el derecho de acceso al expediente, ya que también le serían de aplicación, en su caso, los límites al acceso legalmente establecidos.

Conforme a lo expuesto, debe rebatirse que el deber de sigilo de los funcionarios en relación con la información que conocen en el ejercicio de sus funciones pueda oponerse válidamente al derecho de la GAIP de obtener y examinar la documentación que considere necesaria para fundamentar sus resoluciones, dictadas en ejercicio de su función revisora de las decisiones administrativas en materia de acceso a la información, al igual que no impediría que la IT colaborara con la Oficina Antifraude, o con el Síndic de Greuges o con los propios Tribunales, de Justicia entregándoles información necesaria para su investigación si en el marco del ejercicio de sus funciones se lo requieren, aunque el artículo 10 LOSITSS no se refiera a ellos explícitamente.

#### *4. Sobre la limitación del acceso por secreto o confidencialidad del procedimiento legalmente establecido*

La IT justifica la desestimación del acceso, como tercer argumento, en la aplicación del artículo 21.1.c LTAIPBG, en relación con el artículo 10 LOSITSS.

El artículo 21.1.c LTAIPBG dispone que el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido si el conocimiento y la divulgación de la información conlleva un perjuicio para el secreto o la confidencialidad en los procedimientos tramitados por la Administración Pública, si el secreto o la confidencialidad son establecidos por una norma con rango de ley. Por su parte, el artículo 10 LOSITSS establece que los funcionarios deben considerar confidencial el origen de cualquier queja sobre incumplimiento de las disposiciones legales de que conozcan en el ámbito de la función inspectora, y que están obligados a guardar secreto y no revelarla, excepto en supuestos ajenos al caso que nos ocupa: para la investigación y persecución de delitos públicos, en el marco legalmente establecido para la colaboración con la Administración Laboral, la de la Seguridad Social, la Tributaria, la lucha contra el fraude y la colaboración con la comisiones parlamentarias de investigación.

A la vista de esta regulación, defiende la IT que el artículo 10 LOSITSS actuaría como habilitación legal para la aplicación del artículo 21.1.c LTAPBG al caso, y por tanto, que el deber de sigilo que se regula en él conllevaría establecer la condición secreto y confidencial del procedimiento tramitado en el ámbito de la actividad inspectora de la Administración, lo que limitaría su acceso. Afirma también que este límite afecta a la totalidad de la información que contiene la Orden de servicio "*sin que puedan discernirse algunos contenidos, lo que implica que el acceso a esta información debe ser denegado, ni siquiera limitado*", todo ello "*a menos que se den las condiciones que la citada ley establece en su artículo 20.4, que permite específicamente el acceso y vista a aquellos que disfruten*



*de la consideración de interesado una vez inicia el procedimiento sancionador, que no es el caso". Continúa afirmando que esta normativa "y el artículo 9.3 del Real Decreto 928/1988, de 14 de mayo en la redacción dada por el Real Decreto 1078/2017, de 29 de diciembre, establecen un régimen específico para el acceso a la información que contienen los expedientes de la Inspección de Trabajo donde constan las actuaciones previas de comprobación y fija que el denunciante sólo tiene el derecho a ser informado de las actuaciones inspectoras llevadas a cabo y el estado de la tramitación de la denuncia, los hechos constatados y de las medidas adoptadas cuando el resultado de la investigación afecte sus derechos, pero no el acceso al contenido a estas actuaciones " y recuerda que este informe ya fue enviado a la persona reclamante antes de iniciarse este procedimiento de reclamación.*

Lo primero que debe aclararse es que el artículo 10 LOSITSS y el artículo 9.3 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, a los que hace referencia la IT, no constituyen propiamente un régimen de acceso especial, en el sentido que le da la Disposición Adicional Primera LTAIPBG. Esta disposición establece, en su apartado 2, que el acceso a la información, en aquellas materias que tienen establecido un régimen de acceso especial, se regirá por la normativa específica y, con carácter supletorio, por la LTAIPBG. Pero no es este el caso, ya que los preceptos mencionados no constituyen una regulación de un régimen de acceso especial (no regulan el procedimiento, ni los plazos, ni los órganos responsables de resolver, ni la legitimación, ni el ámbito de aplicación, ni el sentido del silencio, ni la aplicación de límites, etc) como sí lo son, por ejemplo, el régimen de acceso a la información medioambiental, o el régimen de acceso de los electos a la información de su Corporación. Por el contrario, lo que determinan los preceptos citados se ciñe a establecer los derechos y condición jurídica que, en el marco de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se reconoce a la persona que inicia el procedimiento como denunciante, y quien debe considerarse que tiene la condición jurídica de persona interesada en aquel procedimiento de la IT (y como derivada de esta condición, entre otros derechos, el derecho de acceso al expediente). No se puede considerar, pues, que la LOSITSS constituya un marco regulador de un régimen de acceso específico para las actuaciones de la Inspección de Trabajo, lo que supondría desplazar la LTAIPBG a una aplicación subsidiaria. De hecho, la propia conclusión del informe de la IT excluye que la propia Administración considere la LOSITSS como un régimen jurídico de acceso aplicable al caso, ya que al justificar la desestimación invoca la aplicación del límite del artículo 21.1.c LTAIPBG, lo que supone aplicar el régimen jurídico general de acceso previsto en la LTAIPBG.

Por lo tanto, la LOSITSS tiene eficacia como habilitación legal de la declaración de secreto y confidencialidad de la información que requiere el artículo 21.1.c LTAIPBG, pero no como reguladora



de un régimen específico de acceso que, conforme a la Disposición Adicional Primera.2, supondría desplazar la LTAIPBG a una aplicación subsidiaria.

Establecido que el acceso que se reclama está sometido al régimen jurídico general de la LTAIPBG, debe evaluarse ahora si la aplicación al caso de su artículo 21.1.c está justificada y si debería comportar, como pretende la Administración, la desestimación total de la solicitud.

En este sentido, cabe recordar que el catálogo de límites establecido en el artículo 21 LTAIPBG no constituye un listado de materias excluidas automáticamente y por ley del acceso, sino una relación de intereses jurídicos cuya protección "puede" (o no) limitar, parcial o totalmente, el acceso que deben aplicarse restrictivamente, sólo en la medida en que sea necesario para protegerlos (artículo 20.2 LTAIPBG). Y para determinarlo, la LTAIPBG requiere que la Administración haga un análisis casuístico e individualizado del daño o perjuicio que el acceso infligiría directa y efectivamente en estos bienes jurídicos, junto con la ponderación de otros derechos o intereses privados que concurran (de la persona solicitante o de terceros afectados) y del interés público existente en que la información sea accesible, desde el punto de vista de la finalidad de la transparencia.

Se establece también en el artículo 22.1 LTAIPBG la obligación de aplicar los límites de forma proporcional al objeto y a la finalidad de la protección; en el caso del secreto de los procedimientos de la IT y de la confidencialidad del denunciante, establecidos en el artículo 10 LOSITSS, el fin del límite es proteger la investigación y la eficacia de la actuación inspectora de la Administración, así como las personas que denuncian infracciones legales del ordenamiento laboral o que colaboran en la investigación de la autoridad inspectora. Esto lleva a que deba ponderarse de manera diferente si el acceso se pide de actuaciones o investigaciones en curso (cuya divulgación claramente comprometería su resultado) o si se pretende el acceso a expedientes relativos a actuaciones finalizadas, como es el caso, en relación con las cuales este perjuicio directo a la investigación no se produciría.

Pero la IT plantea una cuestión que no es menor: el impacto negativo que tendría en las actuaciones futuras de la IT establecer un precedente de acceso por la vía de la LTAIPBG, que dañara el bien jurídico a proteger: la reserva de los procedimientos de la IT, como garantía de la efectividad de su actividad inspectora y de la protección de las personas que colaboran con ella. Esto conecta con la finalidad del artículo 10 LOSITSS, que establece el deber de sigilo del funcionariado de la IT incluso una vez perdida la condición de funcionarios, es decir, también en relación con los expedientes que hayan finalizado. La IT alega que su labor se vería gravemente perturbada si no queda garantizada la confidencialidad de las personas y su testimonio, y que abrir la puerta a que por la vía del derecho de acceso se puedan conocer la identidad y el contenido declarado ante la IT comportaría que testigos y denunciante actuaran en el futuro coartados por el temor a represalias de los compañeros investigados, considerando que pueden ser, además, sus superiores jerárquicos. Y en base a ello,



defiende que: *"el secreto y la confidencialidad previsto en el citado artículo es razonable en el marco de denuncias y reclamaciones en entornos de trabajo, en los que la confidencialidad de los datos de los trabajadores, de sus informes médicos, sus manifestaciones o la mera identificación del denunciante constituyen un pilar fundamental sobre el que se sustenta la investigación de las infracciones y la interposición de sanciones en el orden social."*

Considerando que la preservación de la actividad inspectora de la IT es un interés público a proteger, y que en la ponderación de los límites hay que tener igualmente presentes los intereses y derechos privados legítimos que puedan ser opuestos al derecho de acceso, es razonable concluir que no se puede aplicar sin filtros la transparencia sobre la totalidad de la información de que dispone la IT para actuar, si ello supone exponer a las personas que denuncian ilegalidades o a los testigos que colaboran en la investigación y desproveerlos de la protección que la legislación sectorial les otorga, comprometiendo, como consecuencia de ello, el entorno de confianza con la IT y restándole eficacia en el marco de futuras actuaciones inspectoras.

Por lo tanto, aunque lo que se reclama no es un expediente en trámite y, por tanto, aunque del acceso no se derivaría un daño directo a la investigación del caso, debe considerarse de aplicación el límite relativo a la reserva de los procedimientos de la IT, si bien es exigible que este límite se aplique de manera proporcional a su finalidad: la protección de la actividad inspectora de la IT (en general, y no referida al caso cerrado), lo que conlleva proteger adecuadamente a denunciantes y testigos, para que puedan colaborar sin coacciones con la autoridad inspectora, y hacerlo también de forma restringida y acotada a la parte de la información que ciertamente dañe este bien jurídico.

Así, considerando que en el caso que se resuelve la persona reclamante es la persona denunciante en el expediente que reclama, no puede considerarse que todos los documentos integrados en la Orden de servicio que se reclama comprometan en igual medida, si se permite el acceso a ellos, el secreto del procedimiento de la IT porque, precisamente por ser la denunciante, algunos son ya conocidos de antemano por la persona reclamante, bien porque es su autora, o porque se los ha remitido ya la propia Administración considerando que debe informar a la persona denunciante de las actuaciones llevadas a cabo a raíz de su denuncia si sus derechos se ven afectados. Tampoco hay que proteger, en este caso, la confidencialidad de la identidad del denunciante, ya que es la misma persona reclamante. En cambio, de la relación de documentación incluida en el expediente que se reclama se desprende que hay documentación referida a terceras personas compañeras de trabajo que han colaborado en las actuaciones de investigación de la autoridad inspectora y que han declarado con una expectativa de confidencialidad y reserva que hay que preservar, por los argumentos antes expuestos.



5. *Sobre la ponderación con la protección de datos personales y los demás derechos o intereses de terceros*

Aunque la Administración no hace referencia a ello, lo cierto es que uno de los límites que podría oponerse al acceso al expediente que se reclama es el derecho de las personas físicas que consten en él a proteger sus datos personales, excluyéndolas del acceso. En consideración a ello, la GAIP pidió a la APDCAT que emitiera informe sobre la adecuación del acceso a la legislación sobre protección de datos, el cual concluyó lo siguiente: *"Desde la óptica de la legislación de protección de datos de carácter personal, la persona reclamante tiene derecho a acceder a toda la información que sobre su persona figura en el expediente tramitado por la Inspección de Trabajo de Barcelona, incluidos los informes médicos sobre su persona y los correos electrónicos que contienen opiniones y manifestaciones en relación a la reclamante y la identidad de las personas que las efectuaron, sin perjuicio de tener en cuenta, en su caso, el derecho de oposición de estas personas de acuerdo con el artículo 24.3 de la LTC y 15 del LOPD.*

*El acceso a datos personales de terceras personas que consten en el expediente se registrará por los criterios establecidos en los artículos 23 y 24 del LTC, de acuerdo con los que se podrá dar acceso a la información relativa a las personas que han intervenido en la tramitación del expediente, por su condición de personal al servicio de la administración pública, de acuerdo con el artículo 24.1 de la LTC, y deberá denegarse el acceso a los datos de la persona denunciada de acuerdo con el artículo 23 de la LTC. "*

Conforme a ello, y desde la perspectiva de la protección de datos personales, la información que haga referencia a la persona denunciada por la ahora reclamante debe excluirse del acceso, por aplicación del artículo 23 LTAIPBG. En cuanto a los datos propios de la persona denunciante, la APDCAT afirma que, en principio, serían accesibles de acuerdo con el artículo 24.3 de la LTAIPBG y 15 del LOPD (ley aplicable al caso por razones de temporalidad), si bien que hay que distinguir entre la información que se refiere exclusivamente a la persona denunciante y ahora reclamante -en relación a la cual el acceso no se ve limitado por la protección de datos personales-, de aquella otra información que contenga datos personales de terceras personas físicas que declaran o testimonian sobre la denunciante, que merecen protección y a los que hay que garantizarles el ejercicio de su derecho de oposición (art. 6.4 LOPD).

El informe de la APDCAT, como expresa perfectamente el texto transcrito, se emite exclusivamente en relación con la legislación de protección de datos personales, y por tanto, no prejuzga la legalidad del acceso, sino solamente si éste acceso es compatible con ella, o bien es contrario a la legislación de protección de datos, y en qué condiciones. Pero, lógicamente, el encaje en la legislación de protección de datos personales no agota el análisis de los derechos o intereses privados y públicos legalmente protegidos que puedan concurrir. En el caso que nos ocupa, la protección de la identidad



y de las manifestaciones hechas por terceras personas que puedan aparecer en el expediente no sólo debe evaluarse a la luz de la protección de datos personales regulada por la LOPD, sino que debe ponderarse también el perjuicio que pueda infligir el acceso al derecho a la privacidad de las personas trabajadoras que han declarado ante la Inspección con expectativas de confidencialidad, y las consecuencias que la difusión de sus opiniones o manifestaciones pueda tener en su posición en el centro de trabajo y en la preservación del clima y la convivencia laborales, considerando que el conflicto se plantea entre dos personas trabajadoras de un centro laboral pequeño.

La APDCAT, en relación con el acceso a datos o información aportada por terceras personas sobre la denunciante (y ahora reclamante), recuerda que hay que garantizar que estas terceras personas afectadas puedan ejercer su derecho de oposición al acceso, en aplicación del artículo 6.4 LOPD. Y considerando los demás derechos e intereses en juego mencionados en los párrafos anteriores (la privacidad y la expectativa de confidencialidad de los testigos, la preservación del clima laboral y las eventuales represalias que pudieran derivarse en su posición laboral considerando que denunciante y denunciada son personas del mismo centro de trabajo), resulta aún más necesario y relevante garantizar que las terceras personas afectadas por el acceso pueden hacer las alegaciones que consideren adecuadas para su defensa, en su caso, oponiéndose a la acceso, con los efectos suspensivos del acceso que derivan de esta oposición conforme al artículo 47.2 RGAIP.

Desgraciadamente, las terceras personas afectadas no han sido parte del procedimiento de solicitud, según se desprende del expediente remitido por la Administración, ya que ésta no les habría dado traslado de la solicitud y, por tanto, no pudieron formular alegaciones. Tampoco han sido parte de este procedimiento de reclamación, ya que la GAIP no ha podido consultar la documentación para identificarlas -tal como hubiera sido su voluntad- dentro del plazo de que dispone para resolver, a pesar de haberla pedido a la IT a finales de mayo. Por tanto, las terceras personas que aparecen en la Orden de servicio que se reclama no han podido ejercer su derecho de oposición al acceso, ni alegar lo que estimen apropiado para la defensa de sus derechos e intereses, ni han podido aportar a la GAIP elementos de juicio que puedan ser relevantes del sentido de su resolución, quedando indefensas.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que las circunstancias del caso comprometen mucho la eficacia de la anonimización de las declaraciones para garantizar que las personas que las hicieron no resultan identificables, considerando que es un centro laboral pequeño y que la reclamante es su compañera de trabajo y, por tanto, dispone de muchos elementos de contexto que pueden permitir reconstruir o asociar, sin esfuerzos desproporcionados, los datos identificativos que se han disociado o anonimizado.





#### 6. *Sobre el derecho de acceso a la información reclamada*

De acuerdo con lo expuesto, de la ponderación del acceso con los límites derivados del secreto y la confidencialidad de los procedimientos de la IT y de la legislación de protección de datos personales, así como los demás derechos e intereses legítimos que concurren en el caso, resulta que:

- Se debe excluir del acceso a los datos, información o documentación que consten en el expediente referidos a la persona denunciada, aportados por la propia denunciada o por cualquier otra persona, de acuerdo con el artículo 23 LTAIPBG.
  
- En cuanto a la información que contenta datos personales referidos exclusivamente a la persona denunciante (ahora reclamante), como la documentación aportada por la propia denunciante, las comunicaciones que le haya dirigido previamente la Administración, los informes médicos sobre su persona exclusivamente, así como el informe elaborado por la Administración en cumplimiento de su derecho a ser informada de las actuaciones llevadas a cabo a raíz de su denuncia, su acceso no queda impedido por el límite relativo a la protección de datos personales, considerando que el artículo 15 LOPD y 24.3 LTAIPBG permiten el acceso a los datos personales propios de la reclamante. Tampoco queda restringido su acceso por el límite relativo al secreto del procedimiento, ya que es información previamente conocida por la reclamante y, por tanto, el acceso que ahora se dirime no infligiría ningún tipo de daño en el procedimiento concreto ya cerrado, ni tampoco supondría un precedente que pueda perjudicar o dañar la expectativa de confidencialidad o reserva de las actuaciones realizadas ante la autoridad inspectora del trabajo y la seguridad social. Tampoco le es de aplicación el límite relativo a la confidencialidad de la identidad de la persona denunciante, dado que es ella misma. En consecuencia, debe estimarse el acceso a esta información.
  
- En cuanto a la información que contenga datos personales de terceras personas que hayan participado en la investigación o actuación inspectora haciendo manifestaciones o expresando opiniones referidas a la persona denunciante o denunciada-, está afectada por el límite relativo a la protección de los datos personales, considerando que no han podido participar en el procedimiento ni ejercer su derecho de oposición, garantizado por el artículo 6.4 LOPD, y teniendo en cuenta que, a pesar de ocultar los datos identificativos, pueden resultar en este caso identificables sin un esfuerzo desproporcionado, dados los elementos de contexto de que dispone la persona reclamante, como trabajadora del mismo centro y compañera de los afectados. Por otra parte, le es aplicable también el límite relativo al secreto y confidencialidad de los procedimientos de la IT, considerando que la eficacia de la

actuación futura de la IT podría verse comprometida si no se garantiza la confidencialidad de denunciante y testigos en el marco de sus actuaciones. Lleva también a la exclusión de esta información la consideración de otros derechos privados e intereses colectivos, como la expectativa de privacidad y de confidencialidad de los testigos, la protección de su posición en el centro de trabajo y la preservación del clima laboral. Finalmente, en relación con el derecho de defensa invocado para el reclamante, se tiene en cuenta que ella no tiene la condición de persona denunciada (que requeriría conocer las acusaciones para poder defenderse) sino de denunciante, y que el procedimiento ya está cerrado, y en base a ello no se pondera como prevalente el derecho de defensa de la reclamante sobre los derechos de las terceras personas afectadas, sin perjuicio de que en el marco de un procedimiento judicial pueda obtenerla si resulta necesaria para su defensa. De acuerdo con lo expuesto, se desestima el acceso a la información y documentación aportada por terceras personas referida a la reclamante.

- En relación con los datos personales identificativos del personal público que haya actuado en la instrucción del expediente y que consten en la documentación cuyo acceso se haya estimado, no deben anonimizarse, considerando que les es de aplicación el régimen general de acceso previsto en el artículo 24.1 LTAIPBG.

#### *7. Sobre la petición de procedimiento sancionador contra la Inspección de Trabajo*

La persona reclamante pide que se aplique el régimen sancionador previsto en la LTAIPBG, concretamente en su artículo 76, contra la Inspección de Trabajo de Cataluña, basándose en que teniendo conocimiento de otras resoluciones de la GAIP que declaran el derecho de los interesados a acceder a información sobre su persona, mantiene una actitud de oposición al acceso que califica de recalcitrante. En primer lugar, hay que aclarar que esta Comisión no tiene competencia para incoar expediente sancionador contra la Administración por resolver de forma contraria a sus criterios doctrinales, más allá de su facultad de instar a los órganos que son competentes para ello a que lo inicien en el caso de que la Administración se niegue a ejecutar una Resolución estimatoria de la GAIP.

Pero no es eso lo que plantea la reclamante: lo que considera sancionable no es la inexecución de una Resolución de la GAIP, sino el hecho de que la IT no haya adecuado el sentido de resolución de su solicitud a los precedentes y doctrina de esta Comisión. En el escrito de reclamación, cita como precedentes de la GAIP estimatorios del derecho de acceso que serían aplicables a su caso y que entiende que la IT debería haber aplicado, los siguientes:



- Resolució de la GAIP, de 21 de juliol de 2016, de estimació de la Reclamació 70/2016, que establecía que nada impide que los denunciantes utilicen la vía del derecho de acceso de la legislación de transparencia para conocer las actuaciones realizadas por la Administración a raíz de su denuncia por el ejercicio de una actividad molesta sin permiso que le afectaba como vecino, considerando que en aquel caso *"no pueden oponerse límites de los artículos 21, 23 y 24 LTAIPBG, ya que no se piden datos personales ni se pone en riesgo la investigación o la sanción de posibles infracciones administrativas"*. Como se desprende de los FJ anteriores, en este caso si son aplicables estos límites.
- Resolució de la GAP de 11 de febrero de 2016, de finalización de la Reclamación 22/2015, que establecía que *"el derecho de acceso a la información pública no puede ser condicionado ni limitado a la concurrencia de un interés personal y subjetivo en la información a la que se quiere acceder, sino que deriva y es consecuencia del carácter público objetivo de la información"*. Ya se ha analizado y considerado esta cuestión en el FJ 3 en términos coherentes con esta Resolución.
- Resolució 303, de 8 de septiembre de 2017, de estimación de la Reclamación 241/2017, sobre un caso similar a éste en su objeto: el acceso por parte de la denunciante a un expediente de la Inspección de Trabajo de Barcelona. De dicha Resolución, la persona reclamante transcribe en su escrito el FJ4, que tiene este tenor literal: *"el acceso se solicita en relación con el expediente 8/0019856/16 de la ITB, incoado a raíz de la denuncia de la reclamante en relación con riesgos psicosociales que le afectaban en su entorno de trabajo, y cerrado sin acta de infracción por la ITB. La desestimación del acceso se fundamenta exclusivamente en el hecho de que la denunciado no tendría la condición de interesado en el procedimiento al no haber generado un procedimiento sancionador, sin que la ITB haya alegado la concurrencia de ningún límite legal al acceso, especialmente los regulados en los artículos 21 y 23 de la LTAIPBG."*

*Con el fin de ponderar la eventual concurrencia de límites en el acceso a la información que se contenga en el expediente, especialmente en cuanto a la protección de datos personales de terceras personas que eventualmente pudieran constar, la GAIP ha reclamado el expediente completo al que se quiere acceder. Del examen del expediente tramado por la ITB en respuesta a este requerimiento resulta que está integrado por la documentación aportada por la propia reclamante relativa a la denuncia, su admisión y resolución, y la documentación que ya le habría dirigido la Inspección de Trabajo en cumplimiento de lo previsto en el artículo 240.4 LOSITSS, dado su derecho a ser informado del resultado de la investigación que afecte sus derechos. Incorpora igualmente el expediente la comunicación que ya le habría hecho la ITB a la reclamante del resultado de una actuación iniciada en relación con*



*el riesgo psicosocial la misma unidad de trabajo a instancia de los delegados de personal (orden de servicio 8/0008398/16). Constan, además, informes médicos referidos a la persona reclamante, que resultarían excluidos del régimen general de acceso para cualquier otra persona (art. 23 LTAIPBG) al ser datos especialmente protegidos, pero no para la propia reclamante, al constituir acceso a sus propios datos y documentación aportada por ella misma".* Tal y como se desprende del texto transcrito, en aquel caso no había en el expediente otra información que la que había sido aportada por la misma persona reclamante, como denunciante, y la que ya había recibido de la Administración informándola de las actuaciones llevadas a cabo a raíz de su denuncia, y coherentemente con lo que se resuelve ahora, se estimó su acceso.

Como se desprende de lo expuesto, las resoluciones que cita la persona reclamante y que, al menos en relación con la última de ellas, conoce la IT, son estimatorias en casos en que, a diferencia de éste, no eran de aplicación los límites de los artículos 21.1, 23 y 24 LTAIPBG, y en relación con el precedente relativo a la IT, no había en el expediente que se reclamaba otra información que la aportada por la propia reclamante como denunciante y el informe que la Administración ya le había entregado previamente. Contrariamente, en el caso que nos ocupa, tal y como se ha fundamentado anteriormente, son aplicables límites derivados del artículo 21.1.c LTAIPBG, y de los artículos 23 y 24 LTAIPBG, que conllevan la limitación parcial del acceso.

Considerando la obligación de resolver atendiendo las circunstancias propias de cada caso y ponderando la aplicación casuística de los límites, no puede acusarse a la IT de recalcitrante y merecedora de sanción por haber desestimado el acceso al expediente ahora reclamado, ya que la Resolución de la GAIP que se cita como precedente no prejuzga ni determina el acceso libre e ilimitado a las órdenes de servicio de la IT por parte de las personas que actuaron como denunciantes, sino que procederá examinar en cada caso cuál debe ser la documentación que, conforme a los argumentos vertidos en los FJ anteriores, deba ser accesible. En todo caso, lo que podría constituir una infracción tipificada en el artículo 76.2.b LTAIPBG es el impedimento o la obstrucción deliberada por parte de la Administración del acceso a la información cuando una resolución de la GAIP haya estimado su acceso -sin perjuicio de su derecho y legitimidad para recurrirla ante los tribunales- y ésto no se ha producido.

#### *8. Seguimiento de la ejecución*

El artículo 43.5 LTAIPBG establece que *"la Administración debe comunicar a la Comisión las actuaciones realizadas para ejecutar los acuerdos de mediación y para dar cumplimiento a las resoluciones dictadas por la Comisión"*. Sobre la base de estas comunicaciones y de las efectuadas por las personas interesadas, la GAIP debe hacer el seguimiento del cumplimiento de sus



resoluciones, conforme a lo previsto por los artículos 48 y 49 RGAIP y por el apartado 30 de su Manual de reclamación, y puede adoptar las medidas que se prevén en ellos en caso de incumplimiento.

El artículo 43 LTAIPBG establece que si la Administración incumple la obligación de facilitar la información dentro del plazo establecido por los acuerdos de mediación o por las resoluciones de la GAIP, las personas interesadas pueden comunicarlo a la Comisión para que esta requiera el cumplimiento, y que la desatención de este requerimiento puede dar lugar a la exigencia de responsabilidades en el marco del régimen sancionador previsto a la misma ley. Concretamente, a la vista de la remisión expresa hecha a este precepto por el artículo 77.2.b LTAIPBG, la desatención de los requerimientos de esta Comisión constituye una infracción calificada de muy grave que puede ser sancionada de conformidad con los artículos 81 y 82 LTAIPBG. Con esta finalidad, el artículo 49.2 RGAIP prevé que la Comisión informe en los órganos competentes para ordenar la incoación del procedimiento sancionador a que hace referencia el artículo 86 LTAIPBG.

Asimismo, el artículo 25.2.k RGAIP prevé la publicación en la web de la Comisión de los casos que sus requerimientos han sido desatendidos por la Administración y que se haga difusión mientras dure el incumplimiento.

#### *9. Publicidad de las Resoluciones de la GAIP*

El artículo 44 LTAIPBG prevé que las resoluciones de la GAIP deben publicarse en el portal electrónico de la Comisión previsto al artículo 25 RGAIP, previa disociación de los datos personales.

### **Resolución**

Sobre la base de los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el Pleno de la GAIP, en la sesión de 14 de septiembre de 2018, Resuelve por unanimidad:

1. Estimar parcialmente la reclamación y declarar el derecho de la persona reclamante acceder a aquella documentación integrada en la orden de servicio de referencia que haya sido aportada por ella misma como denunciante, a las comunicaciones que le haya dirigido previamente la Administración, a los informes médicos sobre su persona exclusivamente, si los hay, así como al informe que, en cumplimiento del artículo 20.4 LOSITSS, haya elaborado la Administración sobre las actuaciones realizadas a raíz de su denuncia y las medidas propuestas, en su caso, en los términos del FJ6.
2. Desestimar el acceso al resto de información contenida en la orden de servicio.



3. Considerando que la información que se estima ya está en posesión de la persona reclamante, por ser su autora o porque previamente a la reclamación le ha sido entregada por la Administración, se considera ejecutada la Resolución, sin perjuicio de que la persona reclamante, si ha extraviado alguno de estos documentos mencionados en el punto 1, pueda pedir a la Administración que los proporcione otra copia.
4. Invitar a la persona reclamante a comunicar a la GAIP cualquier incidencia que surja en la ejecución de esta Resolución y que pueda perjudicar sus derechos e intereses.
5. Declarar finalizado el procedimiento relativo a la Reclamación 93/2018 y disponer la publicación de esta resolución en la web de la GAIP.

Barcelona, 14 de septiembre de 2018

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

---

Los plazos dados en esta Resolución para la entrega de la información deben contarse en días hábiles (descontando festivos y sábados) a partir del día siguiente de la recepción de su notificación por la Administración reclamada.

La Administración obligada puede solicitar a la GAIP la ampliación del plazo otorgado para hacer efectiva la entrega de la información. Esta solicitud sólo puede ser tomada en consideración si se comunica a la GAIP antes de que termine el plazo fijado a la Resolución, y debe fundamentarse en circunstancias que no hayan podido ser tenidas en cuenta por la Comisión antes de dictar su Resolución. La GAIP únicamente otorgará la ampliación solicitada si la Administración obligada ha justificado de forma precisa y consistente su necesidad.

Si la Administración obligada no entrega la información dentro del plazo establecido por esta Resolución, la persona reclamante puede ponerlo en conocimiento de la GAIP, preferentemente por correo electrónico dirigido a [gaip@gencat.cat](mailto:gaip@gencat.cat), a fin de que la Comisión requiera su cumplimiento. Mientras no se cumpla plenamente la Resolución, la Comisión difundirá en su web [www.gaip.cat](http://www.gaip.cat) el incumplimiento de la Administración obligada, conforme al artículo 25.2.k RGAIIP. Si la Administración no atiende el requerimiento de ejecución que le dirija la GAIP, la Comisión pondrá los hechos en conocimiento del órgano competente, de acuerdo con lo previsto por el artículo 86 LTAIPBG, y le solicitará la incoación de un procedimiento sancionador por infracción muy grave con relación al derecho de acceso a la información pública, al amparo del artículo 77.2.b LTAIPBG.

Todo ello sin perjuicio que la persona reclamante pueda, considerando que esta Resolución es un acto administrativo declarativo de derechos que vincula la Administración, requerir su ejecución ante los Tribunales, al amparo del artículo 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Esta acción se puede interponer después de que hayan transcurrido tres meses desde que la persona afectada ha reclamado formalmente y directamente a la Administración el cumplimiento de la Resolución.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en un plazo de dos meses desde el día siguiente de la notificación de la resolución, conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.