



Reclamación 39/2018

Resolución 1/2019, de 4 de febrero, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a la denegación por el Departamento de Sanidad del acceso a la información pública solicitada.

VISTA la reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por _____, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente Resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 24 de julio de 2018, _____, presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón, con el siguiente contenido:

- 1) Que el 15 de marzo de 2017 solicitó al Departamento de Sanidad del Gobierno de Aragón, copia de la denuncia formulada contra él por acoso laboral.
- 2) Que no recibió ninguna comunicación, ni la copia solicitada, y tuvo que acudir a la declaración a la que fue citado, en total indefensión.



- 3) Que el 26 de febrero de 2018, solicitó de nuevo la copia de la denuncia, sin recibir respuesta.
- 4) Que únicamente recibió respuesta denegándole la información, una vez presentada la solicitud de derecho de acceso a través del Portal de Transparencia. En la comunicación de 6 de junio de 2018, la Coordinadora de la Comisión de Prevención y Actuación frente al Acoso Psicológico en el Trabajo le informaba que correspondía a la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad informar a las partes implicadas de las actuaciones llevadas a cabo y de la resolución adoptada.
- 5) Que el 19 de julio de 2018 recibió un escrito de la Consejera de Sanidad, denegándole el acceso a la información solicitada.

SEGUNDO.- El 27 de julio de 2018, el CTAR solicitó al Departamento de Sanidad que, en el plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación, informe acerca del objeto de la reclamación presentada.

TERCERO.- El 16 de agosto de 2018, el Departamento de Sanidad remite informe en el que señala lo siguiente:

- a) Que la solicitud de acceso a la información presentada por el reclamante fue denegada mediante Orden de 19 de julio de 2018, de la Consejera de Sanidad, al entender que los criterios establecidos en el Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, publicado mediante Orden de 28 de noviembre de 2012, del Departamento de Hacienda y Administración Pública, han de primar sobre el pretendido derecho de acceso a la información,



conforme a lo establecido en la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013), que establece el carácter supletorio de dicha regulación frente al régimen aplicable a supuestos específicos.

- b) Que la tramitación de las denuncias por supuesto acoso laboral en el seno de la Administración de la Comunidad Autónoma ha de ajustarse al procedimiento de actuación establecido en el indicado Protocolo. En concreto, su apartado 5 señala que se constituirá para el análisis de la denuncia y la investigación de los hechos señalados una Comisión de Prevención y Actuación frente al Acoso Psicológico en el Trabajo, que contará con un Coordinador que será designado por el Secretario General Técnico del Departamento o máximo responsable del organismo público. El proceso de recopilación de información (en el que se incluyen las entrevistas a denunciantes y denunciado) debe desarrollarse con la máxima rapidez, confidencialidad, sigilo, respeto y participación de todos los implicados.
- c) Que, al finalizar la investigación previa, la referida Comisión ha de emitir un informe de valoración con las actuaciones, conclusiones y oportunas propuestas, que se dirigirá al Secretario General Técnico del Departamento, correspondiendo a la Secretaría General Técnica informar a las partes afectadas de las actuaciones realizadas y de la resolución adoptada.
- d) Que la naturaleza esclarecedora de los hechos denunciados ante un supuesto caso de acoso laboral que competen a la referida Comisión, y los necesarios criterios de confidencialidad y sigilo que se imponen a tales actuaciones, no permiten que el



denunciado pueda tener acceso a la información administrativa, condición ésta que no cabe atribuir al escrito de denuncia formulado, ni a la documentación solicitada.

- e) Que el procedimiento establecido en el Protocolo determina el momento en que las partes afectadas han de ser informadas del resultado de las actuaciones, siendo ese en el que los interesados tienen la posibilidad de conocer los hechos denunciados y las actuaciones llevadas a cabo para su verificación y, en su caso, tener acceso a las conclusiones de tales actuaciones, sobre la posible declaración de inexistencia de acoso y archivo de las actuaciones o, en caso contrario, la incoación del oportuno expediente disciplinario y aplicación, si procede, de medidas correctoras.
- f) Que efectivamente, asiste al reclamante el derecho a conocer el resultado de las actuaciones, y por ello, compete a la Secretaría General Técnica informar a las partes implicadas, siendo esta información la que puede reclamar el interesado.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 24.6 de la Ley 19/2013 atribuye la competencia para conocer de las reclamaciones que regula, al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, *«salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en*



la disposición adicional cuarta de esta Ley». Esta disposición adicional establece: «1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas (...)».

De acuerdo con lo anterior, el artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015), atribuye al Consejo de Transparencia de Aragón la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia del Departamento de Sanidad.

SEGUNDO.- La Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley. Por su parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013 —y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.



La información solicitada se refiere a la copia de una denuncia por acoso laboral y a la resolución de la Comisión de Prevención y Actuación frente al Acoso Psicológico en el Trabajo constituida para dicha denuncia, por lo que constituye información pública en los términos expuestos —como más adelante se argumentará— y, por tanto, puede ser objeto de solicitud de acceso a la información en ejercicio del derecho reconocido por las Leyes de transparencia, siempre y cuando no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en la Ley.

TERCERO.- En cuanto a la reclamación presentada, hay que señalar que la solicitud fue atendida fuera del plazo establecido para ello, ya que ésta se presentó el 27 de abril de 2018 y la Orden de la Consejera de Sanidad por la que se resuelve fue adoptada el 19 de julio de 2018. En este sentido, se recuerda que el artículo 31 de la Ley 8/2015 establece un plazo máximo de un mes para resolver, desde la recepción de la solicitud, y que la resolución en plazo constituye una obligación para la entidad reclamada.

CUARTO.- En lo que respecta a la información solicitada, copia de la denuncia por acoso presentada contra el solicitante y copia del informe emitido por la Comisión de Prevención y Actuación contra el Acoso Psicológico en el Trabajo, deben realizarse las siguientes consideraciones.

En primer lugar, en el informe emitido por el Departamento de Sanidad a raíz de la reclamación, se reconoce el derecho de acceso a uno de los documentos solicitados, en concreto, el informe de la Comisión de Prevención y Actuación contra el Acoso Psicológico en el



Trabajo, si bien no se acredita el traslado de éste al reclamante, por lo que debe estimarse la reclamación respecto a esta pretensión, sin perjuicio de omitir aquellos que se refieran al estado de salud de la reclamante, si estos figuran en el informe.

QUINTO.- En cuanto la información relativa a la denuncia por acoso presentada, alega el Departamento de Sanidad que este documento no puede proporcionarse al considerar que los criterios establecidos en el Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón han de primar sobre el derecho de acceso a la información, conforme a lo establecido en la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013.

La Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013 establece en su apartado 2, respecto a los regímenes específicos:

«2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información».

El Departamento de Sanidad atribuye al citado Protocolo el carácter de régimen específico de acceso a la información y afirma que no es información pública el escrito de denuncia presentado. Por ello es necesario analizar cuándo es posible afirmar que estamos ante un régimen específico de acceso a la información, que desplazaría la aplicación de la normativa de transparencia.

La determinación de un régimen específico ha sido abordada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio



Interpretativo de 12 de noviembre de 2015 (CI/008/2015) para concluir:

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

La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria».



A tenor de lo expuesto, el Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón no contiene previsiones específicas de acceso a la información pública. Este Protocolo, entre otras cuestiones, contempla en el apartado 5 un procedimiento de actuación, en que el que únicamente se prevé que *«Con carácter general, de las actuaciones llevadas a cabo y de la resolución adoptada, la Secretaria General Técnica del Departamento, o el organismo público o asimilado que tramite el procedimiento, informará a las partes implicadas. Asimismo, informará al Comité de Seguridad y Salud correspondiente del número y resultado de las actuaciones, preservando la intimidad de las personas»*. Por tanto, no procede la aplicación supletoria de las normas de transparencia conforme a la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, sino que estas normas constituyen el régimen jurídico a aplicar.

SEXTO.- Como se ha señalado, la copia de una denuncia por supuesto acoso laboral es información pública, puesto que es documentación preexistente a la solicitud que está en poder de la Administración como consecuencia del ejercicio de su función de prevención de riesgos laborales y, por tanto, se ajusta plenamente a la definición del artículo 13 de la Ley 19/2013 y 3 h) de la Ley 8/2015. Cuestión distinta, a lo que quizás quiera referirse el Departamento al negar la condición de información pública de la denuncia, es si esta información debe ser de acceso público o si debe restringirse éste, lo que se analizará a continuación.

Esto es, la plena aplicación de las normas de transparencia y el carácter de información pública no implica necesariamente la estimación de la pretensión del reclamante respecto a obtener la



copia de la denuncia, sino que debe analizarse la concurrencia de algún límite o causa de inadmisión que impidan el acceso a la información solicitada.

Para ello, es necesario considerar qué tipo de información puede contener la denuncia solicitada. Es razonable que, al tratarse de la descripción de una posible situación de acoso, la denuncia pueda contener datos relativos a la salud de una persona, es decir, los que se enmarcan en categorías especiales de datos, en la terminología de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de Derechos Digitales, y que quedarían en todo caso restringidos, salvo consentimiento del titular de estos datos, conforme a lo previsto en el artículo 15.1 de la Ley 19/2013.

Excluidos los datos relativos a la salud, procede determinar si es posible reconocer el derecho de acceso a la denuncia presentada contra el reclamante. El Departamento de Sanidad en su informe alega también que es necesario guardar el debido sigilo y confidencialidad debido a la naturaleza de las actuaciones, que tienen como finalidad el esclarecimiento de los hechos denunciados, tal como establece el Protocolo.

En este punto hay que considerar la posición del solicitante respecto a las actuaciones realizadas por la Administración, ya que éste es a su vez la persona denunciada, por lo que es posible identificar un interés legítimo superior o una posición reforzada respecto a la información solicitada, a la que podría reconocerse a un tercero.



Si bien el Protocolo establece la necesidad de proteger la intimidad y la dignidad de las personas afectadas, así como la obligación de guardar la estricta confidencialidad y reserva de las personas que intervengan en el procedimiento, estas finalidades deben ponderarse con la especial posición que ocupa el reclamante.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta el momento procedimental en el que nos encontramos, ya que, atendiendo al tiempo transcurrido desde la solicitud inicial y las informaciones proporcionadas por el Departamento de Sanidad, la Comisión ya habrá concluido las actuaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos y habrá adoptado el informe al que se refiere el procedimiento del Protocolo. El sigilo y la confidencialidad exigidos son principios necesarios y razonables teniendo en cuenta la naturaleza y sensibilidad de la información contenida en una denuncia de acoso laboral, por lo que deben mantenerse durante el transcurso de las actuaciones. La aplicación de estos principios garantiza que la Comisión pueda recabar la información necesaria para adoptar sus conclusiones; no obstante, una vez finalizadas éstas, no puede obviarse el derecho del denunciado a conocer el contenido de la denuncia.

Esta misma posición ha sido adoptada por otros Comisionados de Transparencia en relación con peticiones similares. De este modo, la Comisión de Garantía de Derecho de Acceso a la Información de Cataluña –GAIP– en su Resolución 45/2018 concluye:

«Por otra parte, el Ayuntamiento argumenta que se debe limitar el acceso a este expediente mientras dure la investigación, de resultas de la consideración de información reservada que le atribuiría el



artículo 275 del Decreto 214/1990, que aprueba el Reglamento del Personal al Servicio de las Entidades Locales (RPSEL), que establece el carácter reservado de la información relacionada con un expediente disciplinario. Efectivamente, el artículo 275 RPSEL dispone que el órgano competente para la incoación del expediente disciplinario tiene como atribución la de disponer, con carácter previo, la realización de una información reservada. Se trata de una reserva que se impone a las personas ajenas a aquellas que llevan a cabo la investigación (y por tanto, aplicable a la persona denunciante y también a la denunciada), que tiene por objeto proteger la investigación de perturbaciones que puedan hacer peligrar su buen resultado.

Pero considerando que, según se afirma reiteradamente, el expediente de investigación se ha cerrado (y, por tanto, no se puede ver perjudicado por el acceso) y que no se ha derivado de él expediente disciplinario o sancionador (y por tanto, no tiene carácter de información reservada para el RPSEL, por otra parte, una norma de rango reglamentario, no legal) es claro que en el momento de resolver no se puede limitar el acceso motivándolo en el perjuicio que pueda conllevar para la confidencialidad en los procedimientos tramitados por la Administración pública establecida por una norma con rango de ley, previsto en el artículo 21.1.c LTAIPBG, ni tampoco le sería aplicable, en tanto que expediente de información cerrado, el límite al acceso previsto en el artículo 21.1.b para los casos en que el acceso a la información pueda perjudicar la investigación o la sanción de la infracción administrativa o disciplinaria».



Asimismo, se argumenta respecto al derecho de acceso por quien, además de solicitante, es también denunciado:

«Pero, aún, debe tenerse en cuenta, en la ponderación entre el derecho de acceso y los derechos protegidos por los límites mencionados, la posición de la persona reclamante en tanto que denunciada. De acuerdo con el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 22 LTAIPBG, los límites aplicables al derecho de acceso deben ser proporcionales al objeto y el fin de la protección y deben tener en cuenta las circunstancias del caso concreto, especialmente la concurrencia de un interés privado superior que pueda justificar el acceso a la información. De acuerdo con ello, habrá que tener en cuenta el interés superior de la persona reclamante, como denunciada, a ejercer su derecho de defensa, lo que le garantiza una posición reforzada del derecho de acceso a la denuncia interpuesta en contra de él.

Igualmente, hay que recordar que en los casos en que la ponderación tiene en cuenta un derecho reforzado de la persona reclamante que resulta decisivo para determinar el derecho de acceso, hasta el punto que de otro modo habría sido desestimado o limitado, el uso de la información queda limitado a la finalidad que justifica el reconocimiento prevalente de este derecho de acceso (el denunciado, para el ejercicio del derecho a la defensa; el interesado en un procedimiento administrativo, para la defensa de sus intereses en aquel procedimiento; el electo local, para el ejercicio de sus funciones como concejal o concejala, el sindicato, para las funciones de representación de las personas trabajadoras y de participación en las políticas de personal). Conforme a ello, si bien el derecho de acceso a



la información pública, en principio, conlleva el derecho inherente a hacer el uso o la divulgación que se quiera de esa información – partiendo de la premisa que existe un interés público en la divulgación de la información pública y atendiendo a que no se exige la motivación del interés privado en el acceso-, en los casos en que la finalidad del acceso o la condición de la persona reclamante resulten determinantes del sentido estimatorio del derecho de acceso, el uso de la información quedará condicionado a la motivación o la finalidad alegadas y que han determinado su prevalencia en relación con otros derechos protegidos por límites que concurran».

En definitiva, una vez finalizadas las actuaciones ante una denuncia de acoso laboral que establece el Protocolo, el denunciado tendrá derecho a acceder a ésta, previa omisión de aquellos datos que se refieran al estado de salud del denunciante, por lo que procede estimar la reclamación presentada.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. RESUELVE

PRIMERO.- Estimar la reclamación presentada por _____ frente a la Resolución del Departamento de Sanidad por la que se deniega el acceso a la información pública solicitada.



SEGUNDO.- Instar al Departamento de Sanidad a que, en el plazo máximo de quince días hábiles, proporcione al reclamante la información solicitada, en los términos expuestos en esta Resolución, y a enviar copia a este Consejo de Transparencia de Aragón de la información remitida.

Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón, y comunicarla al Justicia de Aragón.

Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez