



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 3053/2023

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: ITSS / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

Sentido de la resolución: Suspensión.

Palabras clave: expediente, inspección de trabajo, arts. 10 y 20 LOISS; D.A.1.2º LTAIBG, litispendencia, recurso de casación 6875/2024.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 28 de septiembre de 2023 la reclamante solicitó a la INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (ITSS) / 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](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«La investigación finalizada que se recoge en el expediente de la Inspección de Trabajo que se inició en 2022 sobre las consultoras Deloitte, PwC, KPMG, EY, con la documentación que justifica las multas que se han empezado a comunicar».

2. La ITSS / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL dictó resolución de 14 de noviembre de 2023, con el siguiente contenido:

« (...) Esta información excede claramente del ámbito estadístico y supone facilitar información sobre sujetos inspeccionados y no sobre la propia administración. En

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



este sentido el artículo 10 de la Ley 23/2015, de 21 julio Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante LOITSS), también regula este deber de sigilo de forma expresa:

“1. Los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social considerarán confidencial el origen de cualquier queja de que conozcan, en el ámbito de la función inspectora, sobre incumplimiento de las disposiciones legales.

2. También vendrán obligados a observar secreto y a no revelar, aun 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 de lucha contra el fraude, en sus distintas clases, y con comisiones parlamentarias de investigación, en la forma que proceda.”

El artículo 10 del Real Decreto 138/2000, de 4 febrero Aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se pronuncia en la misma línea señalando:

“1. Los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social deberán guardar secreto respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo, así como sobre los datos, informes, origen de las denuncias o antecedentes de que hubieren tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones, en los términos del artículo 12 de la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

2. El personal sin funciones inspectoras que preste servicios en órganos y dependencias del sistema de inspección queda sujeto a los mismos deberes de sigilo acerca de lo que conozca por razón de su puesto de trabajo.”

Por consiguiente, la consideración como “pública” de esta información es contraria a este deber de reserva y, en el caso que nos ocupa, la solicitud de referencia no se ajusta a ninguno de estos supuestos en los que cede dicho deber (artículo 10.2 de la Ley 23/2015).

Asimismo, este deber de reserva es específico para todos los empleados públicos que prestan servicios en el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y presenta una especial intensidad que lo diferencia del deber de reserva general que corresponde a todos los empleados públicos. Recordemos que el artículo 53 apartado 12 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se



aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público al señalar los Principios éticos que deben informar la conducta de los empleados públicos, establece que los empleados públicos: “Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.”

Por tanto, el deber de reserva que regula la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social es más amplio e intenso que ese deber general de sigilo. La obligación no se limita a mantener “la debida discreción” y a no “hacer uso de la información obtenida para beneficio propio”.

La redacción de la Ley 23/2015 es tajante al prohibir, de forma específica y más allá de la propia relación de servicio, la difusión de cualesquiera “datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento”. El objetivo claro es la protección de los derechos e intereses de las personas afectadas por las actuaciones inspectoras bien como denunciantes, como sujetos investigados o como meros afectados por la misma de forma directa o indirecta.

La propia Ley también nos indica en qué supuestos no resulta aplicable esta prohibición y será, exclusivamente, “para la colaboración con la Administración Laboral, la de la Seguridad Social, la Tributaria, la de lucha contra el fraude, en sus distintas clases, y con comisiones parlamentarias de investigación, en la forma que proceda”.

(...) En 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 de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, 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.”



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 registrarán 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, de conformidad con lo expuesto.

Por otro lado, es preciso indicar brevemente como se desarrolla la actuación inspectora y sus consecuencias. Si el personal inspector, tras llevar a cabo una actividad previa de investigación, constata la existencia de infracciones administrativas, puede proceder a la extensión de actas de infracción, proponiendo la correspondiente sanción. Estas actas dan lugar al inicio de procedimientos administrativos sancionadores, cuya tramitación se regula en el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de Puntos, en el caso que nos ocupa, la solicitante interesa acceder a “la documentación que justifica las multas que se han empezado a comunicar”. Por tanto, de existir estos procedimientos iniciados como consecuencia de las infracciones objeto de la solicitud, estas estarían en curso de resolución, siendo el plazo reglamentario para ello el señalado en el artículo 20.3 del precitado Real Decreto 928/1998. Tal situación procedimental genera las siguientes consecuencias:

- En primer lugar, la difusión de la citada información puede incidir directamente en la correcta tramitación de los citados procedimientos y afectar al derecho de defensa de los interesados.
- Asimismo, las sanciones propuestas en las actas pueden ser confirmadas, modificadas o anuladas en la resolución que ponga fin a los procedimientos. Por consiguiente, si se facilita información específica sobre las empresas a las que se ha extendido acta de infracción y posteriormente la sanción propuesta es modificada o anulada, estaríamos afectando gravemente a los intereses de los sujetos inspeccionados sin causa justificada.
- Tales circunstancias pueden producirse también en caso de interposición de recurso de alzada frente a las resoluciones sancionadoras.



En último término debemos señalar que el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, establece como límite del derecho de acceso a la información pública (apartado e) “La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”, así como (apartado j) “El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial”. En el caso que nos ocupa existe un deber específico de reserva que deriva de una Ley especial y específica, sin que la solicitud se ajuste a ninguno de los supuestos en que cede el citado deber de secreto profesional.

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

DENEGAR la solicitud de acceso a la información solicitada en base a lo dispuesto en el artículo 14.1 apartados e) y j) y Disposición adicional primera 2 de la Ley 19/2013 en los términos previstos en la presente resolución».

3. Mediante escrito registrado el 16 de noviembre de 2023, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«Se niega el acceso total al expediente por contener información considerada protegida o lesionar derechos de los interesados, pero se podría aportar el expediente anonimizando las partes afectadas por la ley de protección de datos».

4. Con fecha 20 de noviembre de 2023, el Consejo trasladó la reclamación a la ITSS / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 15 de enero de 2024 se recibió escrito en el que el Ministerio se ratifica en los argumentos de su resolución inicial.
5. El 16 de enero de 2024, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, en el momento de elaborarse la presente resolución se haya recibido respuesta.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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



1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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 los expedientes de la inspección de trabajo de actuaciones realizadas sobre cuatro consultoras privadas, que incluya la documentación justificativa de las multas que se han empezado a comunicar.

El organismo requerido desestima la solicitud al considerar de aplicación: (i) el régimen previsto en el apartado 2 de la Disposición adicional primera LTAIBG, (ii) el régimen de confidencialidad y reserva del artículo 10.2 de la Ley 23/2015, de 21 de

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

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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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



julio, ordenadora del sistema de trabajo y seguridad social y, finalmente, (iii) los límites contemplados en las letras e) y j) del artículo 14.1 LTAIB (esto es, por su afectación a la prevención, investigación y sanción de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios y al secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, respectivamente).

4. Delimitado el objeto de la reclamación en los términos expuestos, debe advertirse que este Consejo se ha pronunciado con anterioridad sobre el régimen de acceso a la información relacionado con la actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social —entre otras, en las resoluciones R/688/2021, de 23 de febrero de 2022; R/1020/2021, de 25 de mayo de 2022; R/141/2022, de 19 de julio; R/255/2022, de 6 de septiembre y en las recientes R CTBG 080/2024, de 23 de enero y R CTBG 0253/2024, de 29 de febrero— descartando argumentos similares a los ahora utilizados por el organismo requerido para denegar el acceso a la información solicitada: en particular, que los artículos 10 y 20.4 de la Ley 23/2015, de 23 de julio, conformen un régimen jurídico específico del derecho de acceso a la información que desplace la LTAIBG.

Así, entiende este Consejo que los citados preceptos de la Ley 23/2015 no conforman un régimen jurídico de acceso específico (completo o parcial) que desplace a la Ley de Transparencia, como sí ocurre, por ejemplo, en otros casos en los que la norma sectorial establece de forma expresa el carácter reservado o confidencial de determinados datos. En este sentido, este Consejo ha subrayado que los citados preceptos regulan el deber de sigilo e incompatibilidades de los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el carácter público de la acción de denuncia y los derechos del denunciante, pero no el régimen que ha de seguirse para solicitar y acceder a la información que obre en poder de la ITSS. Conclusiones, estas, que han sido confirmadas por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en su sentencia (SAN) de 24 de junio de 2020 (ECLI:ES:AN:2020:1595) —pero, también, en la posterior SAN de 23 de julio de 2024 (ECLI:ES:AN:2024:4365)—.

No obstante lo anterior, no cabe desconocer que ese mismo órgano judicial y ha dictado la SAN de 20 de marzo de 2024 en la que llega a una conclusión contraria; sentencia que ha sido recurrida en casación por este Consejo; habiéndose dictado Auto (ATS) de 13 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:13541A) que acuerda la admisión a trámite de dicho recurso declarando que la cuestión de interés casacional objetivo consiste en *«interpretar la Disposición Adicional primera, apartado segundo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la*



información pública y buen gobierno, en relación con los artículos 10 y 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a fin de determinar si los citados preceptos constituyen, o no, un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya la aplicación de la Ley de transparencia (en relación con una solicitud del denunciante de acceso a la información de las actuaciones de inspección).»

Sobre este particular se constata en el citado ATS que «[l]a cuestión relativa al significado y alcance de este apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013 ha sido abordada por esta Sala en diferentes ocasiones en las que, manteniendo un criterio constante en lo sustancial, hemos ido matizando la doctrina en función de los requerimientos y singularidades del caso concreto examinado» y añade que «[a]hora bien, la cuestión relativa a la interpretación del deber de sigilo de los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y de la información a la que puede tener acceso el denunciante, y su relación con lo dispuesto en la Ley de Transparencia, trasciende del objeto concreto del proceso, constatándose la inexistencia de pronunciamiento de esta Sala en este ámbito concreto».

5. De lo anterior se desprende que el Alto Tribunal ha de pronunciarse, precisamente, sobre si los artículos 10 (deber de sigilo) y 20.4 (acceso a la información del denunciante) de la Ley 23/2015, de 21 de julio, conforman un régimen jurídico específico que excluye la aplicación de la LTAIBG, como entiende la ITSS; o si, por el contrario, como mantiene este Consejo de Transparencia, se trata de previsiones que tienen como destinatario concreto al personal de la Inspección (estableciendo las condiciones en las que se debe llevar a cabo el trabajo) pero no tienen como reverso el desplazamiento de la regulación y del ejercicio del derecho de acceso a la información.

En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores considera este Consejo que, una vez tramitado este procedimiento, procede acordar la suspensión de su resolución hasta que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo dicte sentencia en el recurso de casación n.º6875/2024 interpuesto frente a la SAN de 20 de marzo de 2024 (apelación 52/2023).

III. RESOLUCIÓN



En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **SUSPENDER** la resolución de la presente reclamación interpuesta frente a la ITSS/MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, hasta que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo dicte sentencia en el recurso de casación n.º 6875/2024 interpuesto frente a la SAN de 20 de marzo de 2024 (apelación 52/2023).

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0133 Fecha: 05/02/2025

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

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

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