



2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 14 de octubre de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que no ha recibido respuesta a su solicitud.
4. Con fecha 14 de octubre de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido 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 19 de noviembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala que se ha dictado resolución en fecha 16 de octubre de 2024, de la que aporta copia, y se alega lo siguiente:

«(...) Tercero: En este sentido debemos señalar que en el artículo 9.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, establece que: “Corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales. En cumplimiento de esta misión, tendrá las siguientes funciones: ... d) Informar a la autoridad laboral sobre los accidentes de trabajo mortales, muy graves o graves...”

El citado informe a la Autoridad Laboral no desencadena ninguna resolución administrativa, sino que su finalidad es el conocimiento, por parte del órgano competente, de todas las cuestiones que rodean a los accidentes de trabajo.

En base a lo expuesto, se solicita el acceso a un informe emitido por el Instituto Gallego de Seguridad y Salud Laboral, que depende de la Consellería de Emprego, Comercio e Inmigración de la Xunta de Galicia y un informe emitido por la Inspección de Trabajo cuyo destinatario es la Autoridad Laboral, esto es, la misma Consellería de Emprego.

Partiendo de esta base, debemos traer a colación las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a información pública reguladas en el apartado 1 del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En concreto, el apartado b) del citado precepto establece que no se admitirán a trámite aquellas solicitudes “Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores,

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



opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.”

(...)

Cuarto: En cualquier caso, en relación con el contenido de la solicitud, debemos hacer referencia a lo dispuesto en 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 el deber de sigilo que afecta a los empleados públicos de este Organismo de forma expresa: (...)

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: (...)

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”.



Por otro lado, 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: (...)

En el caso que nos ocupa, el solicitante no ostenta la condición de denunciante en el expediente de referencia.

A este respecto, debemos tener en cuenta 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.

La interpretación de los argumentos expuestos debe realizarse a la luz de la Jurisprudencia existente en esta materia. En este sentido, debemos traer a colación las Sentencias del Tribunal Supremo núm. 244/2023, de 27 de febrero, dictada en el recurso de casación 8073/2021 y núm. 714/2023, de 29 de mayo dictada en el recurso de casación núm. 373/2022.

(...)

Por consiguiente, tal y como ha indicado Audiencia Nacional en su Sentencia de 4 de abril de 2024, Recurso N°: 0000052/2023, “conforme a la doctrina de la Sala III del Tribunal Supremo antes expuesta, para concluir que el art. 10 de la Ley 23/2015 recoge un régimen especial de acceso a la información en relación con el acceso a los datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el desempeño de sus funciones, con las excepciones que se mencionan” al igual que lo es la normativa que regula el deber de reserva en la Ley 10/2014.

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.

Quinto: Por último, tampoco es posible obviar que la información de referencia se centra en el accidente de trabajo sufrido por un trabajador concreto. Estos informes se refieren a una persona física claramente identificada y contiene información personal que está considerada como especialmente protegida.

Según el artículo 9.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales, establece que: (...)

Por tanto, en este supuesto la información de referencia afecta a la salud del trabajador y goza de esta protección. Sin embargo, el solicitante indica que el citado trabajador está fallecido. A este respecto, el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, indica que: (...)

La ausencia de desarrollo reglamentario de este precepto nos lleva a señalar que, por aplicación de un elemental principio de prudencia, no resulta razonable la difusión pública de esos datos personales.

Asimismo, el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, indica en el párrafo segundo del apartado primero que: (...)

Por tanto y realizando una ponderación del derecho fundamental al “honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen”, consagrado en el artículo 18 de la Constitución Española y el derecho a la información pública que no ostenta tal condición, consideramos que debe prevalecer el primero y debe denegarse el acceso a la información en base a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 19/2013.

Por lo tanto, y a modo de conclusión, no cabe aceptar la petición de acceso a la información con base en la ley 19/2013, ya que estaría incurso en la causa de inadmisión del artículo 18.1 apartado b) de la ley 19/2013. Asimismo, consideramos que procede denegar la solicitud de acceso a la información solicitada en base a lo dispuesto en los artículos 15 y 14.1 apartados e) y j) en relación con la Disposición adicional primera 2 de la Ley 19/2013 en los términos señalados. (...)»

Se acompaña la citada resolución de 16 de octubre de 2024 en la que se acuerda la inadmisión a trámite de la solicitud ex artículo 18.1.b) LTAIBG; alegándose, asimismo, la existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la información conformado



por el artículo 10 (deber de reserva específico) y el artículo 20.4 (acceso a la información del denunciante) de la Ley 23/2015, de 21 de julio —con invocación de jurisprudencia del Tribunal Supremo al respecto— y la improcedencia de facilitar los informes con arreglo a la normativa de protección de datos de carácter personal y el artículo 15 LTAIBG.

5. Concedido trámite de audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; se recibió escrito el 21 de noviembre de 2024 en el que denuncia la interpretación rigorista de la causa de inadmisión, el carácter imprescindible de la información solicitada para el ejercicio de su c [REDACTED] [REDACTED] (apelando al carácter fundamental del derecho a la participación en los asuntos públicos reconocido en el artículo 23 CE).

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

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>



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 copia de los informes obrantes en el expediente sobre el accidente laboral mortal de un bombero de [REDACTED] en particular, el informe de la ITSS y el informe del Instituto de Seguridad y Salud Laboral de Galicia, emitido en el mismo expediente.

El órgano requerido no dictó resolución en el plazo legalmente establecido por lo que la solicitud se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Durante la sustanciación de este procedimiento, la ITSS pone en conocimiento de este Consejo que se ha dictado resolución en fecha 16 de octubre de 2024 en la que se acuerda, en primer lugar, inadmitir a trámite la solicitud por referirse a informes que constituyen información auxiliar o de apoyo ex artículo 18.1.b) LTAIBG —por tratarse de comunicaciones entre Administraciones Públicas—. En segundo lugar, se deniega el acceso alegando la existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la información conformado por los artículos 10 y 20.4 LOITSS, en relación con la Disposición adicional primera, segundo apartado, de la LTAIBG; concluyéndose, en tercer lugar, que no procede facilitar los informes con arreglo a la normativa de protección de datos de carácter personal y al artículo 15 LTAIBG.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*».

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se



encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que «*con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta*».

5. Sentado lo anterior, se ha de tener presente la singular circunstancia de la existencia de una situación de litispendencia en relación con una resolución de este Consejo que se pronuncia sobre un objeto similar —resolución 141/2022, de 19 de septiembre, acceso por denunciante a actuaciones previas de inspección— y en el que la ITSS deniega el acceso con una fundamentación prácticamente idéntica a la utilizada en este caso.

En efecto, tal como ha quedado reflejado en los antecedentes, si bien se invoca en primer lugar el carácter auxiliar o de apoyo de la información pretendida y se concluye con la alusión a la necesaria prudencia en tanto están implicados datos de salud y fallecimiento, el grueso de la argumentación de la resolución reclamada se fundamenta la denegación del acceso en la existencia de un régimen jurídico específico del derecho de acceso a la información establecido en los artículos 10 y 20.4 de la Ley 23/2015, de 23 de julio —en relación con los límites previstos en el artículo 14.1.e) y j) LTAIBG— del que se deriva la calificación de la información pretendida como secreta o reservada; fundamentación jurídica, esgrimida por la ITSS en otros casos similares, que, sin embargo, ya ha sido descartada ya por este Consejo en diversas ocasiones —entre ellas, la citada resolución 141/2022, de 19 de julio; pero también la R/255/2022, de 6 de septiembre (acceso a actas de infracción y sanciones de terceros).

Así, entiende este Consejo que los citados preceptos de la Ley 23/20215 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) y en la posterior SAN de 23 de julio de 2024 (ECLI:ES:AN:2024:4365).



Ciertamente, el mismo órgano judicial dictó la SAN de 20 de marzo de 2024 (apelación 52/2023) que se aparta de esa doctrina y que es, precisamente, la que trae a colación la ITSS para fundamentar su comprensión de lo dispuesto en los artículos 10 y 20 de la Ley 23/2024 como un régimen jurídico específico de acceso a la información. No puede desconocerse, sin embargo, que la mencionada SAN n.º 52/2023, de 20 de marzo, 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 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.º 6875/2024 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 reclamación interpuesta frente al ITSS / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL hasta que recaiga sentencia en el recurso de casación (RCA) n.º 6875/2024, admitido a trámite por ATS de 13 de noviembre de 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

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>