



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1838/2024

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: ITSS / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

Sentido de la resolución: Suspensión.

Palabras clave: inspección empresas, litispendencia, RCA 6875/2024, ATS de 13 de noviembre de 2024, arts. 10 y 20.4 LOITSS.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 de agosto de 2024 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

« *Contexto: A mediados de noviembre de 2022, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social puso el foco en las Big Four (Deloitte, PwC, EY y KPMG) y llevó a cabo una macroinspección simultánea, según recogió la prensa. La inspección se lanzó para revisar el control de horarios al que están sujetas todas las compañías españolas desde 2019.*

Teniendo en cuenta este contexto, les solicito lo siguiente:

- *Solicito saber cuánto dinero ha abonado (a fecha de recepción de esta solicitud de información) por cada sanción cada una de las cuatro empresas.*

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



- Solicito las cuantías definitivas que les solicitó la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a cada empresa, desglosada por cantidad y personalidad jurídica.
- También solicito saber cuánto dinero queda por abonar a cada una de las cuatro personalidades jurídicas.
- Además, solicito saber la cuantía de la liquidación voluntaria que terminó ingresando cada empresa de forma desglosada por personalidad jurídica y cuantía en euros, o que se comprometieron a ingresar y aún no lo han hecho.
- Copia de los acuerdos alcanzados entre cada una de las cuatro empresas con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- Solicito copia de los expedientes de las cuatro inspecciones que llevó a cabo la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- Informes de la Abogacía del Estado que se hayan emitido en torno a estas inspecciones.
- Comunicaciones entre cada una de las cuatro empresas y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- Comunicaciones/ documentos donde se le notifica a cada empresa la sanción y el importe a ingresar, ya sea por sanción o por liquidación voluntaria.
- También solicito saber si existe alguna reclamación/recurso/denuncia vía administrativa o judicial por alguna de las cuatro empresas contra las actuaciones que se desprenden de la macroinspección, de ser así, solicito el documento donde se plasma la reclamación/denuncia de cada empresa y el motivo. (Si aparece algún nombre de persona física, solicito que se anonimice con el fin de respetar su privacidad. Recuerdo que las personalidades jurídicas no están protegidas por el derecho a la privacidad).

En caso de que la información no se encuentre tal y como la demando, solicito que se me entregue tal y como consta en los registros públicos, para evitar así cualquier acción previa de reelaboración. Recuerdo también el derecho de acceso de forma parcial. En el caso de que no se me entregue parte de lo solicitado o se deniegue, no es óbice para no entregar el resto de lo pedido.

Se trata de información de indudable interés público porque permite someter a escrutinio la acción de este organismo público, tan clave en nuestra democracia. Mi solicitud como es obvio, por lo tanto, sí entronca con la Ley de Transparencia y está completamente justificada con la finalidad de esta.



Así, sobre esta solicitud prevalecen límites para denegar lo solicitado. Les agradecería si pudieran remitir la información en un formato accesible tipo base de datos (.csv .xls o .xlsx.). Les recuerdo que disponen de un plazo máximo de un mes para remitir dicha información. También recuerdo mi derecho de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en caso de no estar de acuerdo con la información recibida.».

2. Mediante resolución de 16 de octubre de 2024, la ITSS acuerda denegar el acceso a la información solicitada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14.1. e) y j), y Disposición adicional primera, segundo apartado, de la LTAIBG, en los siguientes términos:

« (...) Tercero: Si analizamos la solicitud formulada, el [REDACTED] desea acceder a los expedientes de una serie de empresas que pueden ser sujetos pasivos de actuaciones inspectoras. Por tanto, la información solicitada no se limita al acceso a datos de carácter estadístico, sino que, realmente, desea conocer la identidad de los sujetos a los que se ha propuesto sanción y el importe de la misma, la identificación de la infracción estimada y toda la información de los posibles procedimientos sancionadores y/o liquidatorios que se derivan de las actuaciones. Recordemos que el objetivo de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, tal y como indica la norma en su artículo 1, es “ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad”.

En este caso, aunque el solicitante indique que la información es de interés público, no se desea conocer el funcionamiento de la Administración, sino que la solicitud interesa el acceso a información de los sujetos inspeccionados, sin haber acreditado la condición de interesado en ningún procedimiento. Recordemos que solicita acceso a las “cuantías definitivas que les solicitó la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a cada empresa” y cuánto dinero ha abonado cada una de ellas.

Si la Ley quisiera definir la información relativa a infracciones y sanciones como información pública lo habría hecho y no se establecerían limitaciones de acceso a la citada información, ni un deber de reserva específico que analizaremos en el punto siguiente.

(...)

Asimismo, las sociedades vinculadas a estas entidades son sujetos habituales de las actuaciones inspectoras, existiendo actualmente actuaciones de investigación en curso. Partiendo de esta base debemos hacer referencia a lo dispuesto en el



apartado 4 del artículo 20 de la citada Ley 23/2015, donde establece lo siguiente:
(...)

En el caso que nos ocupa, el ████████ no acredita su condición de denunciante respecto de los expedientes en curso ni la de interesado en los procedimientos sancionadores que exige el apartado 4 del artículo 20 de la citada Ley 23/2015.

Cuarto: 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), que 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: “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”.

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. (...)».

3. Mediante escrito registrado el 17 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 su disconformidad con la resolución que deniega el acceso a lo que, entiende, es información de interés público sobre personas jurídicas.
4. Con fecha 18 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 20 de noviembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se reiteran los razonamientos jurídicos de la resolución.
5. El 20 de noviembre de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

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

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

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>



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 diversa información referida a la inspección de cuatro empresas consultoras llevada a cabo por la ITSS en noviembre de 2022.

La ITSS dictó resolución en la que acuerda denegar 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, así como en relación con los límites previstos en el artículo 14.1.e) y j) LTAIB.

4. 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 idéntica fundamentación a la utilizada en este caso.

En efecto, tal como ha quedado reflejado en los antecedentes, la resolución reclamada 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».

- 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.

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>



Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG

Número: 2025-0137

Fecha: 06/02/2025

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