



## Resolución 141/2022

**S/REF:** 001-064023

**N/REF:** R/0131/2022; 100-006405

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Trabajo y Economía Social

**Información solicitada:** Acceso por denunciante a actuaciones previas de inspección e identificación del funcionario actuante

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 26 de diciembre de 2021 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«Mediante Oficio con referencia Secretaría General. ERS OS 41/0013289/21, de 17 de diciembre de 2021, la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Sevilla comunicó que se ha dado el trámite oportuno a su escrito citado en la referencia, habiendo finalizado las actuaciones correspondientes.*

*Habida cuenta de que el citado oficio se cursa en un documento con membrete desfasado al no existir en la actualidad el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, considerando que la información trasladada no concreta el trámite oportuno ni las actuaciones correspondientes, y dado que el denunciante no tiene la condición de interesado*

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

en este ámbito por mor del art. 20 de la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al derecho de quien suscribe interesa saber:

1º.- Las actuaciones concretas realizadas por esta Inspección a consecuencia de la denuncia presentada -visita, requerimiento, comprobación...-

2º.- Si por la Inspección se ha facilitado al denunciado la identidad del denunciante habida cuenta de la reciente reacción de aquél en un encuentro con éste.

3º.- Facilite la identidad del funcionario actuante -Inspector o Subinspector- a fin de exigir, en su caso, que se depure la responsabilidad disciplinaria en que hubiera podido incurrir.»

2. Mediante resolución de fecha 2 de febrero de 2022, el MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL contestó al solicitante, en resumen, lo siguiente:

« (...)

Tercero: Respecto de la petición concreta señalar que ésta se articula en tres puntos diferenciados.

Iniciaremos el análisis de la petición comenzando por lo interesado en los puntos 1º y 3º, al referirse ambos al contenido de las actuaciones inspectoras de comprobación.

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 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”.

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, [En el apartado 4 del artículo 20] establece un régimen específico de acceso a la información por parte de los administrados, en línea con la interpretación efectuada por Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, en su sentencia de 6 de febrero de 2017 (Sección 7ª, recurso nº 71/2016).

En el caso que nos ocupa, el Sr. XXX ostenta la condición de denunciante ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social pero el resultado de la investigación no afecta “a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora.” Por tanto, la normativa específica aplicable a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no reconoce al Sr. XXX el derecho a ser informado, como solicita, sobre las actuaciones concretas realizadas a consecuencia de la denuncia, habiéndose puesto en su conocimiento, no obstante, mediante escrito enviado desde la Inspección Provincial de Sevilla,

fechado el 20 de diciembre de 2021, la tramitación de su denuncia y la finalización de las actuaciones correspondientes.

Cuarto: En lo que hace referencia a la solicitud formulada en el apartado 2º de su escrito, “Si por la Inspección se ha facilitado al denunciado la identidad del denunciante habida cuenta de la reciente reacción de aquél en un encuentro con éste”, indicar que la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Ley 23/2015, de 21 de julio, en su artículo 10.1, prevé que “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”.

Asimismo, su artículo 10.2, establece que: “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.”

En cualquier caso, de los datos e informes disponibles, no existe elemento alguno que permita presumir que, desde la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se haya facilitado información alguna sobre la existencia misma de la denuncia.

Por cuanto antecede, la DIRECTORA DEL ORGANISMO ESTATAL INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL RESUELVE INADMITIR la solicitud de acceso a la información solicitada por aplicación de la Disposición Adicional Primera 2 de la Ley 19/2013, en los términos previstos en la presente resolución.»

3. Mediante escrito registrado el 9 de febrero de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del artículo 24<sup>2</sup> de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

«La presente reclamación se ciñe exclusivamente a los apartados 1 y 3 de la solicitud de información presentada y se invoca al efecto la "doctrina" acuñada por este Consejo en la resolución de supuestos sustancialmente análogos.

En relación al apartado 1 de la solicitud sobre las actuaciones inspectoras realizadas a raíz de la denuncia formulada se invoca la Resolución de este Consejo 498/2021, de 24 de noviembre,

---

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

*así como las sentencias del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2020 (STS 2020/3866), de 29 de diciembre de 2020 (TS 2020/4501) y de 24 de febrero de 2021 (STS 2021/822).*

*En relación al apartado 3 de la solicitud sobre la identidad del funcionario actuante se invoca la Resolución de este Consejo 489/2021, de 17 de noviembre, apoyándose en las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 4 de mayo de 2018 (AN 2018/1914) y de 16 de marzo de 2021 (AN 2021/956).»*

4. Con fecha 10 de febrero de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 25 de febrero de 2022 se recibió escrito, con el siguiente contenido resumido:

«(...)

*Segundo.- Pues bien, en primer lugar, en sus alegaciones no aporta argumentos o fundamentaciones concretas para soportar su solicitud sino que se limita a citar una resolución y sentencias recogidas en la misma. Se trata de la Resolución del Consejo 489/2021, de 17 de noviembre. A este respecto, hay que aclarar que la citada resolución del Consejo estima la solicitud presentada y viene a “ORDENAR la retroacción de actuaciones. Por tanto, la citada resolución no se pronuncia sobre el fondo del asunto sino que se pronuncia sobre una cuestión procedimental, sin acordar ninguna cuestión más allá de lo señalado. Añadir a este respecto que no es posible rebatir argumentos que no se esgrimen, ni razonamientos que no se exponen.*

*Con respecto al contenido de la petición concreta, 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 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”.*

*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, en línea con la interpretación efectuada por Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, en su sentencia de 6 de febrero de 2017 (Sección 7ª, recurso nº 71/2016).*

*La Sentencia nº 38/2021 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 1, de 17 de marzo, también hace referencia a lo establecido por la Sala de lo Contencioso de la Audiencia*

Nacional, en su sentencia de 6 de febrero de 2017 (Sección 7ª, recurso nº 71/2016), la cual establece los criterios para su aplicación, en sus fundamentos jurídicos octavo y noveno.

Esta cuestión resulta aún más evidente en el caso de la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Ley 23/2015, de 21 de julio) que tiene el mismo rango normativo que la 19/2013, de 9 de diciembre (B.O.E del 10), de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y que además es posterior a la misma. Asimismo, la Ley 23/2015 ha sufrido diversas modificaciones como las operadas a través del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, la Ley 8/2020, de 16 de diciembre o el Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril y en ninguna de estas normas se ha propuesto la modificación de estos aspectos. Por tanto, en relación a la solicitud, debemos señalar el apartado 4 del artículo 20 de la citada Ley 23/2015.

En el caso que nos ocupa, el Sr. XXX ostenta la condición de denunciante ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social pero el resultado de la investigación no afecta “a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora.” El solicitante no posee ningún vínculo laboral conocido con la empresa de referencia y, por tanto, la normativa específica aplicable a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no le habilita para tener acceso a los datos que solicita.

Tercero: Por otro lado, la publicidad de tales datos supondría una posible vulneración del deber de reserva que afecta a todo el personal del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En este sentido, la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Ley 23/2015, de 21 de julio, en su artículo 10.2. La Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, en su sentencia de 6 de febrero de 2017 (Sección 7ª, recurso nº 71/2016), en relación con la reserva de datos tributarios, establece los criterios para su aplicación, en su fundamento jurídico octavo.

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 no se ajusta a las previsiones normativas específicas que regulan el acceso a la información y los datos derivados de las actuaciones inspectoras en el marco del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y supondría una vulneración del deber de reserva establecido en la ley.

El otorgamiento del acceso a dicha información por la vía de la Ley 19/2013 supondría de facto una derogación tácita del régimen de reserva de datos y limitación de acceso a los mismos, fijado en una norma con rango de ley posterior, la 23/2015, de 21 de julio, en la cual el legislador ha considerado necesario limitar aquel a unos sujetos determinados, ponderando para ello los diferentes intereses en conflicto. De otro modo, de nada serviría dicha limitación

legal expresa si se habilitara a cualquier persona, con base en la Ley 19/2013, a acceder a dichos datos.

En base a todo ello, se pueden establecer las siguientes **CONCLUSIONES**:

El acceso a la información solicitada es contrario a lo previsto en los artículos 10 y 20 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, y se ajusta al supuesto previsto en el apartado 2 de la Disposición adicional primera de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno.

Asimismo, la difusión de la información podría suponer una vulneración del deber de reserva que afecta a todo el personal al servicio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y que se ajusta a los supuestos establecidos en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, que 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”.

Por todo lo señalado hasta el momento este Organismo se ratifica en la postura inicial de no facilitar al solicitante la documentación solicitada, por los motivos previamente expuestos.»

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#) 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<sup>6</sup>](#) 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».

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

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

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

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

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 por la ley, 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 de acceso a la información relativa a «*las actuaciones concretas realizadas por la Inspección a consecuencia de la denuncia presentada, si se ha facilitado al denunciado la identidad del denunciante y que se facilite la identidad del funcionario actuante*», formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

El Ministerio requerido acordó la inadmisión de la solicitud de información presentada; en particular, por lo que concierne a las actuaciones previas desarrolladas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, invocando la existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la información establecido en el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio –(del que deriva que resulta de aplicación lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición adicional primera de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno). En segundo lugar, y a pesar de la *inadmisión* de la solicitud, contesta al solicitante que no existe elemento alguno que permita presumir que se haya facilitado la identidad del denunciante (y recuerda el deber de reserva que, a estos efectos, establece el artículo 10 de la mencionada Ley 23/2015). La resolución no contiene pronunciamiento alguno respecto de la solicitud relativa a la identidad del funcionario actuante.

Acotado el objeto de esta reclamación a los puntos primero y tercero de la solicitud de información por el propio reclamante, en trámite de alegaciones añade el Ministerio que la difusión de la información reclamada podría suponer una vulneración del deber de reserva que afecta a todo el personal al servicio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y que se ajusta a los supuestos establecidos en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 -que 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»-.

4. Centrado el debate en estos términos, y por lo que concierne al acceso a la actuaciones previas de inspección realizadas, es preciso tener en cuenta que este Consejo de

Transparencia, en la resolución 78/2021, de 26 de julio, se ha pronunciado sobre una cuestión sustancialmente idéntica, relativa al acceso al contenido y documentos de un informe de inspección que finalizó con el archivo de las actuaciones tras la denuncia del reclamante.

En lo que aquí interesa, la citada resolución estimó parcialmente la reclamación presentada instando al Ministerio requerido a entregar el informe de inspección solicitado, previa disociación de los datos de carácter personal (ex artículo 15.4 LTAIBG). Se razonaba entonces que *«[e]n el presente caso, el interés público en el acceso a la información viene marcado por su utilidad para conocer cómo se toman por los correspondientes órganos administrativos las decisiones relativas al ejercicio de una potestad reglada como es la disciplinaria, y, más en concreto, cómo se adopta la decisión de archivar una denuncia o iniciar un procedimiento sancionador, existiendo un especial interés público en fiscalizar aquellas decisiones que conducen al archivo por cuanto de no existir ningún instrumento de control o de rendición de cuentas podría acabar adquiriendo carácter discrecional una potestad que no lo es.»*

*De otro lado, habida cuenta del contenido que les es propio, la divulgación de determinadas informaciones generadas en el marco de las actuaciones previas del artículo 55 LPACAP comporta generalmente un notable grado de afectación de los derechos de las personas concernidas, no solo de su derecho fundamental a la protección de datos personales sino también de otros derechos de la esfera personal (así como, eventualmente, de determinados intereses particulares), afectación cuyo peso específico inclinará por lo general la balanza a favor de su protección, a no ser que concurran circunstancias excepcionales que deban ser tomadas en consideración.*

*Sin embargo, el hecho de que de la preceptiva ponderación resulte la prevalencia de los derechos de los afectados no se deriva, sin más, que la decisión pertinente sea la de denegar por entero el acceso a la información solicitada. Antes de adoptar tal medida, dadas sus radicales consecuencias sobre el ejercicio del derecho, es necesario valorar si la finalidad perseguida no se puede alcanzar concediendo un acceso parcial a la información, disociándola de los datos de carácter personal. De este modo se armoniza el derecho de acceso a la información pública -y los fines de transparencia a los que éste sirve- con la debida protección de los datos de carácter personal de los afectados.*

*En casos como el presente, para atender al interés público antes descrito en conocer cómo se ejerce una potestad administrativa y cumplir con los fines de transparencia a los que responde la Ley no es necesario, como regla, revelar los datos de carácter personal obrantes en los informes, siendo suficiente con facilitar la información relativa a “los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento” y “las circunstancias relevantes que concurran” (los otros dos tipos de informaciones que, con arreglo al artículo 55.2 LPACAP, forman parte del*



*objeto de las actuaciones previas), junto con la motivación en la que se apoya la decisión de archivo.»*

Esta resolución ha sido recientemente confirmada en Sentencia n.º 107/2022, de 14 de junio, del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 10 (p.o. 41/2021), en la que, desestimando el recurso interpuesto contra la citada resolución 78/2021, se descarta que el informe de inspección solicitado pueda ser calificado como *información auxiliar* a efectos de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG remarcándose que «[n]o estamos ante una actuación preparatoria cuya única finalidad es ilustrar al órgano decisorio, sino de actuaciones previas que desembocan en una determinada decisión con efectos materiales directos, en este caso el archivo de la denuncia y no apertura de expediente disciplinario».

Se añade, además, que la condición de interesado en un procedimiento resulta relevante mientras el mismo se encuentre *en curso* —en virtud de lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la LTAIBG— pero, una vez concluido el procedimiento o no habiendo existido tal, «*la condición de interesado (o no) es irrelevante desde el punto de vista del ejercicio del derecho de acceso a la información pública que, como se ha indicado, está reconocido a todas las personas sin distinción alguna*», y concluye, desde esta perspectiva, que «*la conclusión que ha de alcanzarse es que no puede negarse la información al solicitante cuando tiene derecho a acceder a ella cualquier ciudadano que no haya formulado la denuncia, por el mero hecho de que él sí es el denunciante y dicha denuncia ha sido archivada.*»

5. Por lo tanto, teniendo en cuenta lo anterior, y como premisa general de partida para la resolución de esta reclamación se puede concluir que, a los efectos del ejercicio del derecho de acceso a la información reconocido y regulado en la LTAIBG:
  - (i) la información relativa a las actuaciones seguidas tras una denuncia constituye información pública relevante que no puede considerarse auxiliar o de apoyo en la medida en que constituye la motivación o el sustento fáctico-jurídico de una decisión bien de archivo, bien de incoación de un expediente sancionador;
  - (ii) esta información, en principio, debe facilitarse, al existir un especial interés público en fiscalizar aquellas decisiones que conducen al archivo de las actuaciones;
  - (iii) en su caso, será necesario disociar los datos personales que puedan verse afectados; y
  - (iv) la condición de interesado (o no) del denunciante resulta irrelevante.

Esta premisa de partida podría verse desvirtuada en el caso de existir un régimen jurídico específico de acceso a la información, establecido legalmente en una norma sectorial, que desplaze la regulación establecida en la Ley de Transparencia. Por tanto, corresponde ahora verificar si los artículos 20.4 y 10 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social constituyen ese régimen específico que invoca el Ministerio con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición adicional primera del a LTAIBG.

En este punto conviene recordar que, con arreglo a la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo, la LTAIBG únicamente queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que cumplan una de las siguientes condiciones: (a) establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o (b) contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación subsidiaria en los extremos no regulados en las normas sectoriales —vid. en este sentido la resolución de este Consejo 112/2022, de 11 de julio de 2022—.

En efecto, en la STS de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:871), que recapitula la doctrina jurisprudencial que se ha ido conformando progresivamente en diversas resoluciones del Tribunal Supremo, se señala que «[v]arios han sido los pronunciamientos de este Tribunal Supremo respecto del alcance de esta previsión y de la eventual aplicación supletoria de la Ley de Transparencia. En la STS nº. 748/2020, de 11 de junio (rec. 577/2019) se afirmó que "El desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse".

(...)

*En una posterior sentencia -STS nº 314/2021, de 8 de marzo de 2021 (rec. 1975/2020)- se matizó, aún más, el alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley 19/2013, profundizando en el correcto entendimiento de cuando existe un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia en tales casos. Y a tal efecto, se afirmaba que "[...] sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla*

*en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia".*

*Y a continuación se añadía "Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia en diversos ámbitos sectoriales de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia, que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en este caso, y aunque no se trate de un régimen específico completo, dicha regulación parcial también resulta de aplicación prevalente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional, manteniendo la Ley de Transparencia su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en la Ley de Transparencia, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación parcial. Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, incluye la aplicación prevalente de cualquier regulación sectorial que se refiera al acceso a la información, aunque no se configure como un tratamiento global y sistemático del mismo, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria".*

*Por ello, la preferente aplicación de unas disposiciones especiales no impide la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia en los demás extremos no regulados por la norma sectorial, excepto, claro está, de aquellas previsiones que resulten incompatibles con las especialidades contempladas en la norma especial.»*

6. En este caso, el artículo 20 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, enmarcado en el Capítulo II dedicado a las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, tiene por objeto el establecimiento de las *normas generales, origen de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y condición de interesado*. En este marco, tras definirse el objeto de la actividad de inspección y los principios que rigen su realización, el apartado 4 del citado precepto se centra en regular la condición interesando a partir de la afirmación general de que *la acción de denuncia del incumplimiento de la legislación de orden social es pública*.

Desde la perspectiva apuntada, el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, primer párrafo (que invoca el Ministerio) prevé que *«el denunciante no podrá alegar la condición 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»*. A continuación se reconoce el derecho de los representantes unitarios o sindicales de los trabajadores a ser informados, en las denuncias que hayan presentado, del estado de tramitación, los hechos que se hayan constatado y las medidas adoptadas al respecto y, finalmente, se dispone que, si la denuncia diera lugar a la incoación de un expediente sancionador, el denunciante podrá tener la condición de interesado en los términos dispuestos en la Ley de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas, reconociéndose expresamente la de los representantes de los trabajadores o de las organizaciones sindicales.

Del resumen del contenido del precepto, y de su propia ubicación en la estructura de la norma, se desprende claramente que no se está estableciendo una regulación específica del derecho de acceso a la información, puesto que el objeto del concreto apartado que invoca el Ministerio es la determinación de la *condición de interesado* partiendo de la premisa de que la acción de denuncia del incumplimiento de la normativa del orden social es pública.

Este mismo enfoque es el que se adopta, precisamente, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 24 de junio de 2020, dictada en el recurso de apelación n.º 66/2019 (ECLI:ES:AN:2020:1595) en la que se señala que: *«En el caso presente, la ley 23/2015, como hemos señalado más arriba, se limita a recoger algunas peculiaridades puesto que, de no existir el artículo 20 de dicha norma, los artículos 12 y 13 de la Ley 19/2013 reconocerían con generalidad el derecho a recibir información que la ley 23/2015 limita a algunos casos. Dicha norma no regula el derecho de acceso a determinada información (que es lo que contempla la ley 19/2013) sino que solo se refiere a la determinación de quien se considera interesado en los procedimientos sancionadores iniciados en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; por lo tanto, ambas normas regulan ámbitos diferentes y, a juicio de esta Sala, no se produce ninguna regulación normativa específica de la misma cuestión referida al acceso a la información.»*

En conclusión, como ya adelantó este Consejo en la resolución R/498/2021, de 24 de noviembre (que el reclamante trae a colación), no puede considerarse que el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, de 23 de julio, establezca un régimen jurídico de acceso específico 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 -reservas de confidencialidad que, no obstante, no se pueden entender en términos absolutos (vid. por todas, la resolución de este Consejo n.º 134/2022, de 18 de julio)-. De ahí, que, constatándose la inexistencia de ese régimen específico, procede declarar que no resulta procedente la inadmisión de la solicitud de información al amparo de la Disposición adicional primera, apartado 2, de la LTAIBG.

7. Por otro lado, alega en segundo lugar el Ministerio (en trámite de alegaciones) que la divulgación de la información relativa a las actuaciones previas de inspección *«podría suponer una vulneración del deber de reserva que afecta a todo el personal al servicio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y que se ajusta a los supuestos establecidos en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, que 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”.»*

La precedente afirmación requiere de dos precisiones. En primer lugar, el *deber de sigilo* establecido en el artículo 10 de la Ley 23/2015, en el marco de la regulación de los derechos y deberes del personal del Sistema de Inspección de Trabajo, prevé, por un lado, que los funcionarios del Sistema de Inspección del Trabajo y la Seguridad Social consideren *confidencial* el origen de cualquier queja de la que conozcan en el ámbito de su función inspectora; y, por otro lado, que ese deber de secreto se extienda, aun después de dejar el servicio, a los datos, informes o antecedentes de los que hayan tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones (con determinadas excepciones). Estas previsiones, que tienen como destinatario concreto al personal del a Inspección y aluden a una de las condiciones en las que se debe llevar a cabo el trabajo, no tiene como reverso el desplazamiento de la regulación y ejercicio del derecho de acceso a la información. Esto es, no implica que no se pueda solicitar el acceso a la información de que se trate.

Esto es, es preciso diferenciar entre el deber de sigilo que se impone a los empleados públicos respecto de la divulgación de la información que conocen en ejercicio de sus funciones y la caracterización como confidencial de la propia información. En esta línea la citada SAN de 24 de junio de 2020 (ECLI:ES:AN:2020:1595) puntualiza que el artículo 10.2 de la Ley 23/2015 no impide que cualquier persona solicite acceso a la información pública en el ejercicio de este derecho constitucional, cuestión radicalmente diferente a que, *de motu proprio*, un funcionario revele esa misma información atendiendo a otros intereses espurios, no amparados por una norma con rango de Ley.

Se puntualiza, así, en la sentencia que *«El deber de sigilo que recoge en artículo 10 de la ley 23/2015 no es incompatible, en forma alguna, con la exigencia de acceso a la información*

*puesto que la obligación de facilitar información a quien la pide amparado en la ley de transparencia no supone, en forma alguna, que se haya infringido el deber de sigilo que se impone a funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Además, no se olvide que la denegación del derecho de acceso a determinada información no se ha basado (en la resolución de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de fecha 25 de Septiembre de 2018) por razones de la imposición del deber de sigilo sino por entender que no era aplicable el régimen general de la Ley de Transparencia sino es régimen específico de la Ley 23/2015.»*

En todo caso, y sin perjuicio de cuanto se acaba de exponer, el deber de sigilo sobre el origen de una queja o de una denuncia, por definición, no es oponible frente a quien la formuló la queja o presentó la denuncia.

En segundo lugar, la referencia a los límites al ejercicio del derecho de acceso a la información previstos en los apartados e) y g) del artículo 14 LTAIBG que incluye la alegación final del Ministerio se realiza a fin de reconducir la argumentación sobre el deber de reserva de los funcionarios a la posibilidad de limitar la divulgación de la información que prevé el artículo 14 LTAIBG en determinados supuestos. Tal alegación podría entenderse como un refuerzo o un *a mayor abundamiento* de su argumentación principal que, como ya se ha expuesto, es la pretendida existencia de un régimen específico de acceso a la información que desplaza a la Ley de Transparencia (que ha sido descartada en el fundamento jurídico 6 de esta resolución). Sin embargo, no resulta necesario analizar la concurrencia de los invocados límites, pues resulta evidente, con arreglo a la jurisprudencia sobre la interpretación estricta (y restrictiva) de los límites al ejercicio del derecho —establecida, por citar algunas, en las STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) o de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272) — que la mera cita de los supuestos previstos en el artículo 14.1.e) y j) LTAIBG no constituye esa necesaria justificación expresa y detallada que exige su aplicación.

A lo anterior se suma que los límites del artículo 14 invocados, si bien podrían resultar aplicables mientras las actuaciones previas se están desarrollando en la medida que pudieran suponer un perjuicio para *«la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios»* o para *«las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control»*, cuando tales actuaciones ya han concluido mediante un acuerdo de archivo, sólo si concurren circunstancias excepcionales se podría considerar que del acceso a la información se deriva un perjuicio para los intereses protegidos por los mencionados límites, siendo necesario en todo caso una valoración del daño y su ponderación con el interés público o privado en el acceso conforme exige el apartado segundo del propio artículo 14 LTAIBG.

8. Por lo que respecta a la segunda cuestión suscitada en la reclamación, relativa a la identificación del funcionario responsable de la tramitación del expediente, se trata de una cuestión que no ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Ministerio requerido, por lo que, en principio, tratándose de información pública relativa a la identificación de un funcionario —*datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano*— y no habiéndose invocado ni la prevalencia de la protección de datos personales o de otros derechos constitucionales, procede estimar la reclamación también en este punto, en la línea de lo previsto en el citado artículo 15.2 LTAIBG.

En efecto, tal como este Consejo ya puso de manifiesto en la R/489/2021, de 17 de noviembre (que invoca el reclamante) existe una consolidada doctrina jurisprudencial al respecto. En concreto, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 4 de mayo de 2018 (ECLI: ES:AN:2018:1914) se señala que: *«Se dice, en primer lugar, que los datos personales interesados van "más allá de la organización, funcionamiento o actividad pública" de Enaire, El demandante pide que se le facilite la identidad de una persona con una relación jurídica especial con Enaire, en virtud de la cual ha elaborado una nota para dicha entidad pública. Se trata claramente de "datos identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública" de la misma, de modo que es obligado conceder el acceso a la información, salvo que prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos, prevalencia que no se ha invocado en este caso. [...] Por otra parte, la circunstancia de que el contenido de una nota técnica (lo mismo que el de una resolución administrativa o el de un reglamento, haya sido asumido por un órgano administrativo) no excluye la posibilidad de que los ciudadanos interesados conozcan la identidad de quienes hayan participado en su elaboración. Por el contrario, la transparencia consiste cabalmente en la visibilidad de lo que hay y de los que están detrás de las declaraciones formalizadas de conocimiento o de voluntad de las Administraciones y, singularmente, en la posibilidad de conocer la identidad de las personas que, integradas en su organización o incluso desde fuera de ella, han tomado parte o han influido en su elaboración.»* (FJ. 3º)

En la misma línea, la SAN de 16 marzo 2021 (ECLI:ES:AN:2021:956) remarca que *«La identificación de quienes ostentan un empleo público es la regla general. Los nombramientos de prácticamente todos los funcionarios públicos son publicados en los diarios oficiales y de general conocimiento. Solo cuando una ley expresamente autoriza la confidencialidad de la identidad del empleado público puede mantenerse ésta reservada, así como cuando pueda comprometer otros derechos constitucionales prevalentes. El artículo 15.2 de la Ley de Transparencia, corroborando las anteriores afirmaciones, "con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos*

*constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”.*

*Puede mantenerse la confidencialidad sobre datos personales, especialmente aquellos que faciliten la localización de las personas o de su centro de trabajo, cuando pueda comprometerse la integridad física de los empleados públicos, por ejemplo, en los casos de empleadas que tengan protección por razones de violencia de género. Pero fuera de estos casos, no puede hablarse de que la identidad del empleado sea un dato personal que pueda el afectado oponerse a que se divulgue.*

*No acreditándose por la Abogacía del Estado que la información que se acuerda entregar por el Consejo de Transparencia y de Buen Gobierno pueda comprometer la seguridad de los empleados públicos, por ser posible la localización de los centros de trabajo de personas que temen por su integridad física, no puede prosperar este motivo de apelación.» (FJ. 2º)*

9. En conclusión, tomando en consideración lo hasta ahora expuesto, la presente reclamación debe ser estimada, pues (i) el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social no constituye un régimen jurídico específico del derecho de acceso a la información que desplace la regulación de la Ley de Transparencia; (ii) el deber de sigilo establecido en el artículo 10.1 y 2 de la citada Ley 23/2015 no excluye a aplicación de la LTAIBG; (iii) no se ha argumentado que proporcionar los datos meramente identificativos del funcionario actuante pueda suponer una lesión del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal o a la intimidad y (iv) la información que se solicita —concerniente a las actuaciones realizadas por la inspección tras la denuncia del reclamante que conducen al archivo del procedimiento— tiene carácter público y especial utilidad para controlar cómo se adoptan las decisiones relativas al archivo por cuanto, se reitera, de no existir ningún instrumento de control o rendición de cuentas, podría acabar adquiriendo carácter discrecional una potestad que no lo es.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, de fecha 2 de febrero de 2022.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:



- Las actuaciones concretas realizadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Sevilla a consecuencia de la denuncia presentada -visita, requerimiento, comprobación...-

- la identidad del funcionario actuante –Inspector o Subinspector-.

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1](#)<sup>7</sup>, 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 octubre](#)<sup>8</sup>, 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, ante los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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

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

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>