



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-014934

N/REF: R/0265/2017

FECHA: 30 de agosto de 2017

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 6 de junio de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 18 de mayo de 2017, [REDACTED] presentó escrito ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) en el que solicitaba se le remitiera a la siguiente información, *en relación al escrito N/REF: O.S.: 28/0040928/16 de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid, de fecha 11 Mayo de 2017, y nº de salida 28/0013574/17:*

A) *Actuaciones realizadas.*

B) *Resultado de dichas actuaciones.*

C) *Copia del expediente correspondiente.*

El motivo es conocer si en mi situación, similar a [REDACTED], no es preciso estar de alta en la Seguridad Social o por el contrario si lo es. Conozco múltiples casos de administradores de sociedades que no cotizan a la Seguridad Social y quiero ver si esa situación es ilegal y en su caso qué consecuencias tiene.

ctbg@consejodetransparencia.es



2. Mediante Resolución de 5 de junio de 2017, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL le denegó la información solicitada al entender que

- *Como documentos integrantes del expediente administrativo orden de servicio nº 28/0040928/16, cuya copia se solicita, únicamente consta la denuncia formulada telemáticamente en su momento por el citado solicitante ante la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid, el Informe de contestación remitido al mismo por el funcionario actuante con fecha 4-05-2017, y el Informe interno elaborado por éste con igual fecha y cuyo destinatario es el Jefe de la Inspección Provincial, dando cuenta de las actuaciones inspectoras practicadas en la orden de servicio precitada, generada como consecuencia de su denuncia.*
- *De los citados tres documentos que integran la orden de servicio señalada, el solicitante posee al día de la fecha los dos primeros (la denuncia y el Informe de contestación elaborado por el funcionario actuante), teniendo el tercer documento (el Informe de actuación dirigido a la Jefatura de la Inspección Provincial) carácter interno de esta Administración, motivo por el que el mismo no pueden ser objeto de entrega de acuerdo con el artículo 18.1 b) de la mencionada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Ello se entiende sin perjuicio del derecho que asiste al solicitante de dirigirse a la Inspección Provincial actuante en demanda de las aclaraciones que estime oportunas en relación con el expediente de referencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 12.2 b de la Ley 23/2015, de 21 de julio, del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*
- *Por cuanto antecede, el Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social resuelve denegar el acceso a la información solicitada, consistente en la entrega de copia del expediente administrativo nº OS 28/0040928/16.*

3. El 6 de junio de 2017, tuvo entrada Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno presentada por [REDACTED], al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en base a los siguientes argumentos:

- *En la solicitud correspondiente al expediente mencionado se solicita A) Actuaciones realizadas, B) Resultado de dichas actuaciones y C) Copia del expediente.*
- *Respecto a A) y B) no recibo ninguna respuesta (ni causa de inadmisión) a pesar de mencionar en el escrito de la resolución "... dando cuenta de las actuaciones inspectoras practicadas ..." lo que indica que se realizaron actuaciones que es lo que se solicita como A) y, el resultado de dichas actuaciones inspectoras, que es lo que se solicita como B).*
- *Respecto a C) se alega que se trata de información de carácter interno y en base a la causa de inadmisión 18.1 b me deniega copia del expediente. La*



información que se deniega es la única relevante y entiendo que no puede considerarse "auxiliar o de apoyo" teniendo en cuenta que el único informe recibido (que adjunto) solo menciona "... se han llevado a cabo las actuaciones reglamentarias procedentes...".

4. El 7 de junio de 2017, se remitió el expediente al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, para que formulara alegaciones, las cuales tuvieron entrada el 26 de junio de 2017, con el siguiente contenido:
 - *La resolución dictada por este Director General no se fundamenta en el carácter "auxiliar o de apoyo" de la información solicitada, como erróneamente señala el reclamante en su escrito, sino en el carácter interno de la misma. En el presente caso el Informe que reclama el solicitante, y cuya no entrega fundamenta su reclamación, indubitadamente tiene el carácter de informe interno de esta Administración. Por dicho motivo, en la medida que de conformidad con el artículo 18.1 b) precitado de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se inadmitirán, mediante resolución motivada, las solicitudes "referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas", la resolución denegatoria está plenamente justificada.*
 - *En segundo lugar, es preciso advertir que la disposición adicional primera de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno 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", y a este respecto cabe señalar que el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social prevé que el denunciante "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", precepto este último al que se ha dado cumplimiento con el Informe de contestación a la denuncia que el actuante remitió en su momento al solicitante dándole cuenta de la actuación inspectora, y al que ya hemos hecho referencia en el párrafo tercero de este oficio.*
 - *Por lo expuesto, procede la desestimación de la reclamación formulada contra la resolución de esta Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolverlas reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.



2. La LTAIBG, en su artículo 12, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, y tal y como se desprende de los documentos que constan en el expediente, el reclamante presentó una denuncia, parece que relacionada con una situación de alta en la Seguridad Social, ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Consecuencia de dicha denuncia, el reclamante recibió un escrito de 11 de mayo de 2017 por el que se le indica lo siguiente:

En relación con su denuncia contra [REDACTED], cúmpleme informarle, según lo previsto al efecto en el art. 21.4 de la Ley 23/2015, de 22 de julio (BOE 22.7.2015) Ley Ordenadora del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que por parte de esta Inspección se han llevado a cabo las actuaciones reglamentarias procedentes.

El precepto señalado en el texto transcrito dispone que:

*“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.

En el supuesto de que la denuncia diera lugar al inicio de un procedimiento sancionador, el denunciante podrá tener, en su caso, la condición de interesado, en los términos y con los requisitos establecidos en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En el mismo supuesto, se reconoce expresamente la condición de interesados en el procedimiento a los representantes de las organizaciones sindicales o representantes de los





trabajadores, en su condición de titulares de los intereses legítimos que derivan de su representación.”

4. Posteriormente, y en solicitud de acceso a la información que da origen a la presente reclamación, el [REDACTED], solicita conocer la información referenciada en el antecedente de hecho nº 1.

En respuesta a la solicitud de información, transcrita en el antecedente de hecho nº 2, se aclara qué documentos contiene el expediente solicitado (*denuncia formulada telemáticamente en su momento por el citado solicitante ante la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid, el Informe de contestación remitido al mismo por el funcionario actuante con fecha 4-05-2017, y el Informe interno elaborado por éste con igual fecha y cuyo destinatario es el Jefe de la Inspección Provincial*). De éstos, según afirma la Administración, el reclamante ya dispone de los dos primeros (sin que este hecho sea contradicho en concreto por el mismo, cuyo escrito de reclamación se refiere a la inadmisión con carácter general al acceso a la documentación del expediente aunque parece por lo indicado anteriormente que no a la totalidad de la documentación que integra el mismo) y que el tercero de ellos, por lo tanto, el informe de actuación dirigido a la Jefatura de Inspección Provincial, debe ser considerado auxiliar o de apoyo.

Destaca también que la resolución recurrida indica expresamente que

Ello se entiende sin perjuicio del derecho que asiste al solicitante de dirigirse a la Inspección Provincial actuante en demanda de las aclaraciones que estime oportunas en relación con el expediente de referencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 12.2 b de la Ley 23/2015, de 21 de julio, del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El precepto señalado, relativo a la *función inspectora*, dispone que *La función inspectora, que será desempeñada por funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, en su integridad, y por los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores Laborales, en los términos establecidos en esta ley, comprende los siguientes cometidos (...)*

2. De asistencia técnica.

*b) Proporcionar información y asistencia técnica a los trabajadores y a sus representantes; **comunicarles los resultados y consecuencias de las actuaciones inspectoras cuando medie denuncia por parte de los mismos, en los términos del artículo 20.4;** e indicarles las vías administrativas o judiciales para la satisfacción de sus derechos, cuando estos hayan sido afectados por incumplimientos empresariales comprobados en las actuaciones inspectoras.*

5. Por otro lado, y entrando ya al conocimiento del fondo del asunto y, en concreto, a la causa de inadmisión aplicada por la Administración, en efecto, partiendo de la base del concepto de información pública, la Ley reconoce la posible aplicación de



una serie de causas de inadmisión cuyo efecto procedimental sería que el órgano competente para ello no conoce del asunto por cuanto la información solicitada incurriría en alguno de los supuestos de inadmisión previstos.

De entre las causas de inadmisión previstas, la que se alega en este caso concreto es la recogida en el artículo 18.1 b), según la cual “*Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas*”.

Este precepto debe ser interpretado conforme al Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, elaborado por este Consejo de Transparencia en virtud de la potestad emanada del artículo 38.2 a) de la LTAIBG, que se resume a continuación:

- *En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

- *En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1 b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b), de la Ley 19/2013.

- *En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*



3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.
- Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Estas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.
6. En el caso que nos ocupa y siguiendo la argumentación de la Administración, puede considerarse que el tercero de los documentos que contiene el expediente y cuyo acceso se rechaza es el que se destina al Jefe de la Inspección Provincial para que, en su caso, incoe procedimiento sancionador de acuerdo con los resultados de la inspección o bien, de por finalizadas y archive las actuaciones inspectoras si no se han encontrado suficientes indicios para el inicio del procedimiento sancionador.

A estos efectos, debe tenerse en cuenta que es ésta decisión del órgano competente la que debe quedar fuera de la consideración de auxiliar o de apoyo e interesa al solicitante quien, además, debemos recordar, persigue un interés privado de difícil encaje con el interés general en conocer cómo se desarrolla la actuación pública que es el fin último de la LTAIBG.

Asimismo, es precisamente este conocimiento de la decisión finalmente adoptada por el órgano competente la que queda amparada por el art. 12.2 b) de la Ley 23/2015 antes mencionado que, como decimos, prevé que el hoy reclamante pueda conocer los resultados y consecuencias de las actividades inspectoras que, en definitiva y a nuestro juicio, se corresponde con el conocimiento de si finalmente se ha incoado procedimiento sancionador. Información que, no debe olvidarse, se corresponde con las letras A) y B) de su solicitud de información.

7. Sentado lo anterior, este Consejo de Transparencia considera que dichas informaciones deberían haber sido proporcionadas al reclamante en la respuesta su solicitud, y no indicarle que se dirija a la Inspección Provincial, que no es sino un órgano o unidad dependiente del Centro Directivo que dicta la resolución recurrida.

Por todo lo expuesto, debe estimarse parcialmente la presente Reclamación, debiendo la Administración facilitar al Reclamante la siguiente información, en relación al escrito N/REF: O.S.: 28/0040928/16 de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid, de fecha 11 Mayo de 2017, y nº de salida 28/0013574/17:



A) Listado de actuaciones realizadas.

B) Resultado de dichas actuaciones.

III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 6 de junio de 2017, contra la Resolución de 5 de junio de 2017, de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

SEGUNDO: INSTAR a la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la información a que se refiere al Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y BUEN GOBIERNO

Por suplencia (Resolución de 19 de junio de 2017)

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA
Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

