



## Resolución 138/2019

**S/REF:**

**N/REF:** R/0138/2019; 100-002216

**Fecha:** 23 de mayo de 2019

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

**Información solicitada:** Expedientes inspección de trabajo

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL en Oviedo, 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), con fechas 5 y 6 de febrero de 2019, respectivamente, la siguiente información:

*Copia de todos los expedientes tramitados en esa Dirección Territorial que hayan tenido como objeto actividades realizadas en la dirección siguiente, desde el 1 de enero de 2018 hasta la actualidad: Calle Gascona, 24 de Oviedo. Código postal: 33001.*

*Copia de todos los expedientes tramitados en esa Dirección Territorial que afecten a la siguiente persona jurídica, desde 2016 hasta la actualidad: -DINDURRA SERVICIOS S.L.: XXXXXXXXX.*

---

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

2. Con fecha 18 de febrero de 2019, DIRECCIÓN TERRITORIAL DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL en Oviedo, dependiente del MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL, contestó al reclamante a ambas solicitudes, indicándole lo siguiente:

- *De conformidad con lo establecido en el art. 20 de la Ley 23/2015, de 21 de Julio (B.O.E del 22), Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social: "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".*

3. Mediante escrito de entrada el 26 de febrero de 2019, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, el reclamante presentó ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno una reclamación, en la que manifestaba que

*Como quiera que se trata de una "carta tipo", no es posible saber a qué petición hace referencia cada una porque no las identifica, y resulta sumamente revelador de la manera rutinaria con la que deniegan una y otra vez cualquier petición de información que reciban, que evidencia su nulo entusiasmo en el cumplimiento de la obligación de Transparencia. Dicho motivo me obliga a tramitar la presente reclamación conjuntamente para ambas peticiones.*

*Pues bien, en ambas respuestas, se limita a reproducir literal y parcialmente el artículo 20 de la Ley 23/2015, sin más consideraciones, sin ninguna referencia concreta al procedimiento concreto, ni en qué fase se encuentra, y sin hacer en ningún momento alusión alguna a la Ley de transparencia que era la norma invocada en mi pretensión.*

*Y así, aunque se había solicitado la información en base al derecho que a todas las personas reconoce la Constitución y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno, el motivo que se esgrime, básicamente, es la falta de condición de interesado del denunciante, cuestión totalmente irrelevante puesto que aunque ni soy denunciante, ni jamás invoqué condición de interesado alguna, sino que se trata de petición de información sobre procedimientos finalizados, motivo que me permite invocar la Ley de Transparencia como pilar de mi pretensión.*

*Cuestión previa debería ser dilucidar la norma aplicable, esto es, si el Organismo estatal Inspección del Estado y Seguridad Social se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia, o si como parece pretender, dados oficios ahora recurridos, esta norma no es aplicable a dicha institución. El Consejo de Transparencia ha sido*

*extremadamente claro es esta cuestión, así por ejemplo, procede recordar diferentes Resoluciones del Propio Consejo que así lo confirman, por todas R-0399-2016 y la R-0159-2017.*

*Una vez resuelta la cuestión anterior, procede examinar el que parece ser el motivo de denegación invocado para denegar la pretensión, que básicamente es la repetición sesgada de una parte del artículo 20 de la Ley 23/2015, que en su punto 4 segundo párrafo, se refiere a la condición de interesado EN LA FASE DE INVESTIGACIÓN, obviando lo verdaderamente relevante: que el procedimiento no se encuentra en dicha fase. Resulta tan evidente, el interesado invocación de dicho precepto, que parece olvidar que en el párrafo cuarto del mismo artículo 20, prevé que superada la fase de investigación, si diera lugar al inicio de un procedimiento sancionador, el concepto de interesado pasaría a ser el que con carácter amplio configura la Ley de Procedimiento (en ese momento la Ley 30/92, en la actualidad el recogido en la Ley 39/2015).*

*La primera conclusión que cabe obtener de lo anterior, es que la mera invocación de la no condición de interesado en los términos de la fase de investigación, como ha hecho la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en este caso, no resuelve la cuestión, por cuanto, el mismo concepto de interesado varía de acuerdo con la fase del procedimiento en que nos encontremos, de manera que, como acabamos de señalar, se conciba con carácter más amplio si se abriera un procedimiento sancionador.(...)*

*De esta manera, la Inspección de Trabajo pretende situarse fuera de la aplicación de la Ley de Transparencia, invocar únicamente los preceptos legales que le convienen, ignorando los que no, y se niega a facilitar información alguna, abrazándose al concepto de interesado más restrictivo, olvidando que finalizado el procedimiento la necesidad de ser interesado desaparece. (...)*

*El artículo 15 de la ley se ocupa de la protección de datos personales. Obviamente la petición de información que se ha solicitado no pretende tener acceso a ninguno de estos datos pues se realiza al amparo de la referida norma legal. De todas formas, dicha limitación, NI NINGUNA OTRA, ha sido invocada.*

*Respecto a los límites al derecho de acceso, que establece la Ley 19/2013, en su artículo 14, tales o han sido alegados por la Inspección de Trabajo por lo que no procede su análisis, encontrándonos en un momento procedimental donde ya no son alegables por el autor del acto.*

*El artículo 18 regula las causas de inadmisión, respecto a estas solo realizar una breve referencia el apartado 18.1 e) permite inadmitir las que tengan un carácter abusivo no*

*justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley. El órgano estatal no invoca esta causa ni ninguna, no obstante, queremos insistir en que no nos encontramos ante ninguna petición indiscriminada sino perfectamente definida y acotada en el tiempo. Toda vez que en un caso se pide relativo a una entidad y durante un periodo de tiempo, y en el otro a un domicilio exclusivamente durante el ejercicio 2018.*

*Por lo expuesto, teniendo en cuenta que la ley configura el derecho a la información como un derecho amplio del que es titular cualquier persona, no únicamente los interesados, entendiendo que ese derecho supone el acceso a los documentos, y no siendo acorde con el ordenamiento jurídico las resoluciones frente a las que ahora se reclama por los motivos expuestos en el cuerpo de la presente reclamación.*

*Solicito se tenga por presentada esta reclamación, así como la documentación anexa, en tiempo y forma se estime y se reconozca el derecho a la información solicitada.*

4. Con fecha 27 de febrero de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL, a través de su Unidad de Información de Transparencia, al objeto de que por dicho Departamento se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el 12 de marzo de 2019, el indicado Departamento Ministerial realizó las siguientes alegaciones:

*Primero: La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se presenta ya que se le ha denegado al solicitante copia de los expedientes que hayan tenido como objetivo las actividades realizadas en una concreta dirección, calle Gascona 24, de Oviedo, así como aquellos que afecten a la empresa Dindurra Servicios S.L.*

*Segundo: El solicitante señala que ha recibido sendos oficios por parte de la Dirección Territorial de Asturias en los que se desestima la petición de la información mencionada, "reproduciendo literal y parcialmente el artículo 20 de la Ley 23/2015 y sin hacer en ningún momento alusión alguna a la Ley de Transparencia".*

*Tercero: En este sentido hay recordar que la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece en su Disposición Adicional Primera 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". Así, las actuaciones inspectoras destinadas a la comprobación de la existencia de un ilícito administrativo en el Orden Social se encuentran reguladas en su propia normativa específica. Por ello se hace referencia a la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que regula en su artículo 20 el origen de las*

*actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la condición de interesado, tal y como ya se le ha contestado en sus reclamaciones previas. El párrafo segundo del apartado 4 de dicho artículo 20 prevé 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.” La condición de interesado la obtendría el denunciante, en su caso, en el supuesto de que la denuncia diera lugar al inicio de un procedimiento sancionador.*

*En este caso como bien reconoce el solicitante no es ni interesado ni denunciante, por lo que no podrá tener derecho a ningún tipo de información respecto de investigaciones o procedimientos iniciados frente a terceros, tal y como se recoge en la normativa específica de aplicación, en virtud de lo dispuesto en la mencionada Disposición Adicional Primera de la Ley de Transparencia invocada por aquel.*

*Por todo lo señalado hasta el momento este centro directivo se ratifica en la postura de no facilitar la documentación solicitada.*

## 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](#)<sup>2</sup>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>3</sup>, 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".

---

<sup>2</sup><https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

<sup>3</sup><https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

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 cuanto al fondo del asunto, la Administración ha denegado la información solicitada, en base a la Disposición Adicional Primera, apartado 2 de la LTAIBG según la cuál *“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”*.

Este precepto ha de interpretarse de conformidad con lo establecido en el Criterio Interpretativo [CI/008/2015](#)<sup>4</sup>, de 12 de noviembre, aprobado por este Consejo de Transparencia en función de las potestades atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, que se resume a continuación:

*I. La Disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.*

*En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.*

*La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información*

---

<sup>4</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

*que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.*

En este sentido, como sostiene la Administración, la actuación inspectora destinada a la comprobación de la existencia de un ilícito administrativo en el Orden Social se encuentra regulada en su propia normativa específica. Así, en primer lugar, la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, regula en su artículo 20 el origen de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la condición de interesado. El párrafo segundo del apartado 4, de dicho artículo 20, prevé 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."*

El hecho de que una norma acepte o deniegue la condición de un denunciante como interesado en un determinado procedimiento no constituye, a juicio de este Consejo de Transparencia, como ya ha tenido ocasión de indicar en diversos expedientes (como por ejemplo, el procedimiento [R/0540/2018](#)<sup>5</sup>, que también afectaba a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social), un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, aunque regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, en este caso de inspección.

En consecuencia, con independencia de la condición o no de interesado o de denunciante que tenga el reclamante, el acceso a los datos que obran en poder de la Administración como consecuencia de las labores que tiene legalmente encomendadas es la razón de ser de la LTAIBG, siempre que no sea de aplicación alguna causa de inadmisión o límite al acceso de los previstos en la propia Ley de Transparencia. Límites cuya aplicación debe hacerse de forma proporcionada, ajustada al caso concreto y teniendo en cuenta que *"la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1"* ([STS de 16 e octubre de 2017, dictada en el recurso de Casación nº 75/2017](#))<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018/12.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/12.html)

<sup>6</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AGE/2015/4\\_RTVE\\_2.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html)



4. Debe asimismo recordarse que esta misma conclusión se ha alcanzado en ocasiones precedentes en expedientes tramitados por este Consejo de Transparencia que tenían como objeto el acceso a expedientes de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Así, por ejemplo, en el procedimiento [R/0311/2107](#) y en el procedimiento [R/0399/2016](#), tal y como recoge la citada reclamación [R/0540/2018](#)<sup>7</sup>, se argumentó lo siguiente:

*“Desde la entrada en vigor de la LTAIBG, el 10 de diciembre de 2014, es ésta y no otra la normativa aplicable a las solicitudes de acceso a la información que obra en poder de las administraciones públicas. El antiguo artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC), sobre los derechos de los ciudadanos, está actualmente derogado por los artículos 13 y 53 de la nueva Ley 39/2015, 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Asimismo, el artículo 37 de la antigua LRJAP y PAC, relativo al derecho de acceso a archivos y registros, remite a la LTAIBG, que resulta de entera aplicación.*

*En el presente caso, la solicitud de acceso al expediente instada por el reclamante debe entenderse amparada por la LTAIBG, salvo que se dé la circunstancia de que dicho expediente esté todavía en curso y el solicitante de acceso tenga la condición de interesado en el mismo, en cuyo caso, se aplicarían las normas concretas del procedimiento administrativo en curso, conforme prevé su Disposición Adicional Primera, apartado 1”*

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, y dado que no es denunciante (tal y como se desprende de lo indicado por el reclamante), ni interesado resulta de entera aplicación la LTAIBG.

5. Como decimos, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado en varias ocasiones que tenían como objeto el acceso a expedientes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Por ejemplo, en la mencionada Reclamación [R/0540/2018](#) se denegaba el acceso por lo siguiente: *“Teniendo en cuenta lo anterior, debe volver a recordarse que el objeto de la solicitud es determinados documentos relacionados con un expediente abierto por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a una entidad privada. Procede concluir por lo tanto que esta empresa se encuentra directamente relacionada con la solicitud de información y se encontraría eventualmente afectada por el acceso que pudiera concederse. Así, no cabría duda a nuestro juicio que conocer datos tales como el acta de infracción o la resolución de la*

---

<sup>7</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018/12.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/12.html)



*inspección, todo ello al objeto de comprobar la adecuación de la mencionada entidad a la normativa en materia de Trabajo y Seguridad Social, podría ocasionar un perjuicio, de carácter no hipotético, sino posible, a dicha entidad. Perjuicio que, en nuestra opinión, encajaría dentro de la referencia a los intereses económicos y comerciales que realiza el art. 14.1 h) de la LTAIBG.*

*No obstante, y tal y como hemos indicado, los límites al acceso a la información deben ponerse en relación no sólo con el perjuicio que ocasionaría el acceso a la información solicitada, sino con la existencia de un interés que, aun produciéndose dicho daño, prevaleciera frente al mismo.*

*Aplicado este razonamiento a las circunstancias del caso presente, debemos en primer lugar señalar que la motivación expresada por la solicitante- figura en el expediente la relación de hechos que, a su juicio, ponen de manifiesto la irregularidad de la actuación de la entidad denunciada y su incumplimiento de la normativa en materia de empleo y seguridad social- es la de comprobar que la actuación de la Inspección de Trabajo en el marco de la denuncia presentada ha sido correcta y, por lo tanto, que las conclusiones alcanzadas en las actuaciones inspectoras desarrolladas- que, según parece desprenderse del expediente, no resultan del todo satisfactorias para la hoy reclamante- responden de forma adecuada a todos los hechos denunciados.”*

Estos mismos argumentos denegatorios se utilizaron en el procedimiento [R/0643/2018](#), también relativo al acceso de un expediente de la Inspección de Trabajo.

En consecuencia, teniendo en cuenta los argumentos desarrollados en los apartados precedentes, la reclamación debe de ser desestimada, habida cuenta de que el acceso al expediente no persigue la finalidad intrínseca de la LTAIBG – el control de la actividad pública – sino obtener información sobre determinadas entidades investigadas.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 26 de febrero de 2019, contra la resolución, de fecha 18 de febrero de 2019, de la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL en Oviedo, dependiente del MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL.

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](#)<sup>8</sup>, 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](#)<sup>9</sup>.

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>10</sup>

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

---

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

<sup>9</sup> <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>