



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-014800

N/REF: R/0311/2017

FECHA: 26 de septiembre 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 3 de julio 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

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 9 de mayo de 2017, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) la siguiente información:
  - Copia íntegra del expediente administrativo Referencia IPT 28/0012410/13, tramitado en su día a instancias del que suscribe, en la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, Unidad Especializada de Seguridad Social, situada en C/ Ramírez de Arellano 19. 28043 Madrid. (...)*
- Mediante escrito de fecha desconocida, el MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL informó a [REDACTED] que:
  - De acuerdo con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el derecho de acceso otorgado por dicha norma viene delimitado en su artículo 17.2 por la necesidad de identificar de forma precisa la documentación solicitada, o, en su caso, por el suministro, por parte del solicitante, de los datos que permitan tener constancia de la información que se solicita.*
  - En este sentido, examinada la solicitud presentada por usted se comprueba que la misma no permite identificar la información solicitada, en la medida que en nuestros archivos no consta una orden como la que Ud. refiere en la que se*

[ctbg@conseiodetransparencia.es](mailto:ctbg@conseiodetransparencia.es)



dé la circunstancia que haya sido tramitada a su instancia y asignada a la funcionaria que se menciona.

- *Por las razones expuestas, de conformidad a lo previsto en el artículo 19.2 de la Ley 19/2013, se concede un plazo de diez días para que presente escrito de subsanación de la solicitud, concretando la información solicitada, advirtiéndole que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido de su solicitud. Asimismo, se le informa que se procede a la suspensión del plazo legal de un mes para dictar resolución.*
3. Mediante escrito de 27 de mayo de 2017, [REDACTED] contestó al Ministerio lo siguiente:
- *El citado expediente cuya copia se solicita es el que señalaba en mi solicitud, en prueba de ello le remito copia del escrito de fecha 23 de Mayo de 2013, de la mencionada Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid, firmado por la Jefa de Servicio, con sello de Registro de Salida de fecha 29/05/2013, en el cual como puede comprobarse se hace referencia con absoluta claridad al Expediente IPT 28/0012410/13, en ese escrito se otorgaba un plazo para aportar documentación a la denuncia, demostrando pues con este documento oficial su existencia.*
  - *El citado escrito solicitaba como digo en el anterior apartado, la acreditación de mi identidad mediante envío de copia de mi DNI, así como datos correspondientes a la denuncia. Ambas cosas fueron cumplimentadas debidamente mediante la remisión de un escrito a través de correo certificado remitido en fecha 25 de Junio de 2013, al cual se acompañaba copia de DNI legalizada ante Notario, así como los datos requeridos.*
  - *Acompañé asimismo a mayor abundamiento copia del citado escrito de contestación enviado en 25 de Junio de 2013, así como copia del justificante de pago del correspondiente Certificado, en el que constan el remitente y el destinatario, en este caso la Inspección de Trabajo en C/ Ramírez de Arellano 19, en Madrid.*
  - *Para una información más detallada, al objeto de demostrar que el expediente ha sido tramitado, se acompaña también, con el fin de dejar constancia de la fecha en que se remitió, copia parcial de escrito enviado mediante correo Certificado en fecha 22 de Enero de 2014. En el citado escrito puede comprobarse que se envía en relación a un escrito recibido en fecha 18 de Enero de 2014 de la Inspección Provincial de Trabajo, haciendo constar en mi contestación que va dirigido expresamente a la Subinspectora [REDACTED], por ser ella quien me dirige el escrito recibido el citado 18 de Enero.*
  - *Por todo lo anterior entiendo que ha quedado completamente aclarada la existencia del expediente IPT 28/0012410/13 cuya copia solicito, motivo por el que les ruego revisen nuevamente los archivos oportunos para entregarme la información solicitada.*
  - *Lo que se le comunica para su debido conocimiento e incorporación al expediente EXP 5/2017 LDGB, y para que, teniendo este escrito por presentado dentro de plazo y habiendo quedado debidamente demostrada la*





*existencia del expediente 1 PT 28/0012419/13, mediante la aportación de la propia documentación oficial de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid, así como teniendo por hechas todas las manifestaciones y por recibida el resto de la documentación que adjunto r se acompaña, se acuerde prosigan las actuaciones para subsanar debidamente el posible error cometido y conforme a ello, me faciliten la copia de la documentación solicitada.*

4. Mediante Resolución de fecha 7 de junio de 2017, el MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL acordó lo siguiente:

- *Como cuestión previa debe advertirse que la información complementaria facilitada por el solicitante ha permitido localizar el expediente objeto de su petición, que se corresponde con la orden de servicio n° 28/0028915/13 aperturada en la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid como consecuencia de la denuncia presentada en la misma por dicho solicitante con fecha 30-04-2013, documento este último al que se asignó el número de registro de entrada 28/001240/13.*
- *Examinada la solicitud presentada, ha de señalarse que como documentos integrantes del expediente administrativo orden de servicio n° 28/0028915/13, cuya copia se solicita, constan los siguientes:*

*- Denuncia presentada por el solicitante en la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid en fecha 30-04-2013, con el n° de registro ya señalado.*

*- Oficio de 29-05-2013 (registro de salida 28/0012993/13) de la Jefa de Servicio de la Inspección Provincial señalada dirigido al citado solicitante mediante el cual se le requiere que acredite su identidad mediante la aportación del DNI o Pasaporte. Asimismo, se le requiere que facilite determinada información complementaria relacionada con su denuncia.*

*- Escrito remitido con fecha 26-6-2013, por el solicitante dando contestación al oficio anteriormente citado, procedente de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid (registro de entrada n° 28/0018697/13).*

*- Oficio de 13-01-2014 (n° de registro 28/0000368/14) de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid mediante el cual la Subinspectora actuante comunica al denunciante el resultado de su actuación inspectora.*

- *Al día de la fecha el solicitante ya posee los cuatro documentos integrantes de la orden de servicio señalada, motivo por el que procede inadmitir a trámite su solicitud, al decaer, por la razón citada, el objeto de la misma. Ello debe entenderse 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 inadmitir a trámite la solicitud de acceso a la información formulada.*
5. Con fecha 3 de julio de 2017, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Reclamación presentada por [REDACTED] en aplicación de lo dispuesto en el art. 24 de la LTAIBG, contra dicha Resolución, en base a los siguientes argumentos:
- *El motivo de la reclamación es en primer lugar que me dijeron mediante escrito que no existía el expediente cuya copia solicitaba. Al contestar yo aportando copia de un escrito por el que en su día, al formular la denuncia, me requerían aportara información, junto con el documento que remití en 2013.*
  - *Ahora me dicen que el expediente está integrado solo por los cuatro documentos que yo mismo les he aportado. 1) Mi denuncia, 2) Escrito requiriéndome aportara información, 3) Escrito remitido por mi 4) Oficio de la Subinspectora de Trabajo. Entiendo que un expediente administrativo contiene forzosamente mas documentación, salvo que la tramitación fuera verbal, por tanto tiene que haber documentos que se refieran a la denuncia, asignación al funcionario responsable de su tramitación, escritos relativos a la Orden de Servicio, de indagación, incluso actas de personación, escrito de citación a la/s personas interrogadas, etc.*
  - *No cabe, pues, decir primero que no existe el expediente y luego cuando se demuestra que existe, simplemente decir que lo único que contiene el expediente es lo que yo mismo les he facilitado ahora. Es más, en mi escrito les hacía referencia a otro escrito que presenté relativo a ese mismo asunto, al recibir en su día el oficio de la Subinspectora, en dicho escrito aportaba mas información y no he recibido ninguna respuesta aun. Pues bien ni siquiera se hace referencia a que exista dicho escrito y la resolución del mismo.*
6. Con fecha 11 de julio de 2017, se solicitó a [REDACTED] que procediese a la subsanación de la Reclamación presentada. Subsanada la misma, se continuó con el procedimiento.
7. El 1 de agosto de 2017, se trasladó el expediente a la Unidad de Información del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL para que se pudieran formular las alegaciones consideradas oportunas. El 28 de agosto de 2017, tuvo entrada en escrito de alegaciones, en el que se indicaba lo siguiente:
- *Como se argumentó en la resolución del Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 07-06-2017, la documentación que compone la Orden de Servicio a la que hace referencia el solicitante de la información obra ya en su poder, por lo que este centro directivo debe ratificarse en el sentido de la resolución recurrida.*
  - *Al respecto, cabe señalar 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". En este sentido, la actuación inspectora destinada a la comprobación de la existencia de un ilícito administrativo en el Orden Social se encuentra regulada 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." 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, supuesto que no tiene lugar en el supuesto de hecho relativo a esta solicitud.

- En este sentido, debe resaltarse que la condición de interesado es la que, por remisión al artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (actualmente, por la derogación de dicha Ley, al artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) concede el derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.
- Debe tenerse en cuenta, además, en relación a lo argumentado por el solicitante en su escrito de reclamación respecto a otros documentos de la investigación llevada a cabo, que el artículo 10.2 de la precitada Ley 23/2015 prevé que los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social 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.
- De la misma manera, el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de Orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, en su artículo 9, prevé que "El denunciante no tendrá la consideración de interesado en esta fase de actividad inspectora previa sin perjuicio de que, en su caso, tengan tal condición en los términos del artículo 31 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común una vez que se inicie el expediente sancionador o liquidatorio."
- Esta Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha sido cumplidora escrupulosa de la normativa previamente citada (normativa de aplicación específica), al comunicar al denunciante el resultado de la actuación inspectora, mediante Oficio de 13-01-2014 (nº de registro 28/0000368/1 4) de la Inspección



Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid, de la Subinspectora actuante.

- Con base en lo anteriormente descrito, en consideración a la existencia de una normativa específica propia reguladora del procedimiento, normativa especial y posterior a la propia Ley 19/2013, en base a la cual ha procedido esta Inspección de Trabajo y Seguridad Social y ha facilitado la documentación correspondiente al solicitante, en base a su condición de denunciante (y no interesado), este centro directivo **se ratifica** en la postura mantenida en la Resolución de su Director General de 07-06-2017.

## 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 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, 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 cuanto al fondo del asunto, destaca que la Administración utiliza distintos argumentos en la respuesta a la solicitud de información que es objeto de la presente reclamación y en el escrito de alegaciones dirigido a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con ocasión de la tramitación de la reclamación.

En efecto, si bien en la resolución que se reclama se señalan como únicos documentos que conforman el expediente objeto de solicitud los aportados por el propio interesado, y sin argumentar por qué, existiendo otros documentos, el acceso a los mismos debe denegarse, en el escrito de alegaciones se aportan los argumentos en base a los cuales se considera que no puede concederse el acceso a la totalidad de la información solicitada.

Respecto de la resolución recurrida, en la que, como ha podido comprobarse por los actos posteriores de la Administración, especialmente el contenido de su escrito de alegaciones, debe recordarse que la Sentencia nº 94/2017, de 6 de



septiembre de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Madrid en el PO 45/2016 señala lo siguiente: (...)con carácter general advierte la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de julio de 1984 que el ejercicio de cualquier potestad discrecional debe hallarse cubierto por motivaciones suficientes, discutibles o no, pero considerables en todo caso y no meramente de una calidad que lo haga inatacable" advirtiendo que lo arbitrario "o no tiene motivación respetable ... o la que ofrece lo es tal que escudriñando su entraña denota, a poco esfuerzo de contrastación, su carácter realmente indefinible y su inautenticidad". La motivación de la decisión administrativa aparece, así, como auténtico elemento diferenciador entre discrecionalidad y arbitrariedad, hasta el punto de poder afirmar que "lo no motivado es ya, por este solo hecho, arbitrario" (Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de octubre y 29 de noviembre de 1985). La doctrina constitucional, abundando en los anteriores razonamientos, señala que la motivación del acto discrecional "no es solo una elemental cortesía, sino un riguroso requisito del acto de sacrificio de derechos" (Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de junio de 1981), cuya finalidad es dar a conocer a los administrados las razones de la decisión adoptada, asegurando la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración, y posibilitando, en fin, la impugnación por el interesado del acto administrativo de que se trata, criticando las bases en que se funda y facilitando el control jurisdiccional.

Por lo tanto, debe recordarse la necesidad de motivar toda decisión administrativa de forma adecuada, circunstancia que no ha ocurrido en el presente caso.

4. Por otro lado, respecto de la motivación de la denegación del acceso, debe acordarse de que, ciertamente, los denunciantes en un procedimiento no tienen la condición de interesados en el mismo, como ha declarado reiterada jurisprudencia y ha venido a recoger la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en su artículo 62.5 "La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento."

No obstante, lo anterior, como ha indicado en reiteradas ocasiones este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, desde la promulgación de la LTAIBG, el régimen general de acceso a la información pública se rige por sus preceptos, no por los de la Ley 39/2015, de 1 de octubre ni por otra norma, salvo que ésta constituya un régimen específico de acceso a la información, según se deriva de la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la propia LTAIBG, que indica 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.*

5. Este precepto ha de interpretarse de conformidad con lo establecido en el Criterio Interpretativo CI/008/2015, 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 que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.*

- II. *Hay que tener en cuenta, finalmente, que la excepción prevista en la LTAIBG no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos, para no provocar, por ello, lagunas o introducir rigideces indebidas en el ordenamiento jurídico. Los regímenes mencionados en el apartado tres de su disposición adicional primera -el régimen específico de acceso a la legislación medioambiental, contenido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y el previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público- lo son a título de ejemplo y admiten la consideración de otros sectores, entre ellos estaría el contenido en los artículos 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el sistema de Archivos de la Administración General del Estado o las disposiciones que, en concreta normativa específica, prevean la reserva en el acceso cuando se den determinados condicionantes (secretos oficiales, secreto estadístico) y algunos otros.*

*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 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, 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 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 y cuando el solicitante pretenda acceder a un expediente terminado en el que no tiene la condición de interesado, que es precisamente el supuesto que ahora se aborda. Es decir, la condición de *no interesado* juega, en este caso y entendiendo a sensu contrario lo previsto en la disposición adicional primera, apartado primero, de la LTAIBG, a favor del derecho de acceso a la información.

6. 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/0399/2016, 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. A estos efectos, debe tenerse en cuenta que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Toledo no consideró al solicitante como interesado en dicho expediente y así se lo hizo saber mediante oficio de 1 de julio de 2016, que consta en el expediente.*

*Por lo tanto, resulta de exclusiva aplicación a la presente Reclamación la normativa sobre transparencia y acceso a la información pública contenida en la LTAIBG.”*

7. Por otra parte, y teniendo en cuenta lo anterior, al acceso a la información o documentación contenida en los ficheros de la Administración le son de aplicación los límites contenidos en el artículo 14 de la LTAIBG y el relativo a la protección de datos de carácter personal, regulado en su artículo 15.

En todo caso, la aplicación de los límites deberá ser motivada, restringida, justificada y proporcionada así como atender a las circunstancias del caso concreto, de acuerdo con los criterios contenidos en el indicado Criterio Interpretativo y en las sentencias de los Tribunales Contencioso-Administrativos.

Así, debe tenerse presente que facilitar la información es la regla general y la aplicación de los límites es la excepción y hemos de tener presente que la LTAIBG, en su *Preámbulo*, afirma expresamente que el derecho de acceso a la información pública se configura de forma amplia y dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. *“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”* (Sentencia 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid. PO 43/2015).

Igualmente, si por la aplicación de los límites previstos en el artículo 14 de la LTAIBG no pudiera procederse a la entrega de una determinada parte de la información solicitada, se dará acceso al resto de la información no afectada por los mencionados límites, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la LTAIBG.

8. En el presente caso, pretende la Administración que se tenga en cuenta que el artículo 10.2 de la precitada Ley 23/2015 prevé que los *funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social* 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.*



Sin embargo, no puede pretenderse que este límite sea categórico y absoluto, afectando a todo el contenido del expediente de investigación, puesto que, como regula la propia Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en su artículo 20, párrafo segundo del apartado 4, *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.*

En el presente caso, no solamente existe una norma especial en materia de inspección que reconoce el acceso del denunciante a determinada documentación, sino que este derecho está reconocido expresamente en la LTAIBG. Efectivamente, su Capítulo III configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen –como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular. Con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Efectuado por este Consejo de Transparencia el test de daño y de interés público en la divulgación a que obliga la norma, se llega a la conclusión de que asiste al Reclamante el derecho a acceder a parte de la información contenida en el expediente de inspección, aunque no sea interesado, en los términos en que se pronuncia la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, teniendo en cuenta también la confidencialidad de determinada información o documentación contenida en el mismo.

9. En consecuencia, en base a los argumentos precedentes, la presente Reclamación debe ser estimada parcialmente, por lo que la Administración debe facilitar al Reclamante la siguiente información, contenida en el *expediente*



administrativo con referencia IPT 28/0012410/13, tramitado en su día en la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, Unidad Especializada de Seguridad Social, situada en C/ Ramírez de Arellano 19. 28043 Madrid:

- Los hechos que se hayan constatado y
- Las medidas adoptadas al respecto.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 3 de julio de 2017, contra la Resolución del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, de fecha 7 de junio de 2017.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, facilite a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 9 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** al 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.

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.

LA PRESIDENTA DEL  
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

