



Resolución 268/2022

S/REF: 001-066069

N/REF: R/0290/2022; 100-006620

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Trabajo y Economía Social

Información solicitada: Actas de infracción en materia de prevención de riesgos laborales

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 4 de febrero de 2022 al Director Territorial de Canarias de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

- *Información acerca de si en el período 2010-2022 se han realizado, tramitado y resuelto actas de infracción en materia de prevención de riesgos laborales a la Consejería de Sanidad de Canarias, al Servicio Canario de la Salud, o a alguna de las Gerencias y Direcciones de Área del mismo, con información de fechas, con identificación inequívoca de las mismas (para que permita su solicitud).*
- *Copia de tales actas de infracción, y si no fuese posible por oposición de tercero u otra cuestión, especificación del procedimiento para su solicitud.*

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

- *Información de si se ha efectuado seguimiento de las medidas correctivas tras las correspondientes infracciones en materia de prevención de riesgos laborales de Consejería de Sanidad de Canarias, del Servicio Canario de la Salud, o de alguna de las Gerencias y Direcciones de Área del mismo, con información de fechas.*
- *Información acerca de si tales cuestiones han sido remitidas a los diferentes Comités de Seguridad y Salud de la Consejería de Sanidad y Servicio Canario de la Salud, de qué forma y en qué fechas.*

Por escrito de 2 de marzo de 2022 se notifica al solicitante comunicación de inicio de tramitación en los siguientes términos: *“Con fecha 22 de febrero de 2022 su solicitud de acceso a la información pública con número 001-066069, está en Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social del MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, centro directivo que resolverá su solicitud. A partir de la fecha indicada, ha comenzado el cómputo de del plazo de un mes para contestar a su solicitud previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.”*

2. Mediante escrito registrado el 25 de marzo de 2022, el interesado interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG.
3. Con fecha 28 de marzo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 11 de abril de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

“(…)

Primero: Con fecha 2 de marzo de 2022 se inicia la tramitación del expediente correspondiente a la solicitud que tuvo entrada en la Unidad de Información de Transparencia de este Ministerio mediante escrito de petición de D. xxx, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (BOE del 10), de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, quedando registrada con el número 001-066069.

(…)

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

Tercero: Ante dicha petición, la Directora del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social resolvió inadmitiendo la solicitud de acceso a la información solicitada, mediante resolución de 31 de marzo de 2022, cuyo contenido se da por reproducido.

...

CONSIDERA:

Primero: En sus alegaciones, el Sr. xxx reproduce el contenido de la solicitud correspondiente al expediente 001-066069. En ambos escritos solicita el acceso a las actas de infracción en materia de prevención de riesgos laborales a la Consejería de Sanidad de Canarias, al Servicio Canario de la Salud, o a alguna de las Gerencias y Direcciones de Área del mismo.

A este respecto, debemos precisar que, cuando, como consecuencia de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se detectasen incumplimientos por parte de las Administraciones Públicas en materia de Prevención de Riesgos Laborales, éstos no darán lugar a la extensión de Actas de infracción.

En este sentido, el artículo 45. 1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales, indica lo siguiente:

“No obstante lo anterior, en el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, las infracciones serán objeto de responsabilidades a través de la imposición, por resolución de la autoridad competente, de la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos, conforme al procedimiento que al efecto se establezca.”

Segundo: Por otro lado, 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).

En el apartado 4 del artículo 20 de la citada Ley 23/2015, establece lo siguiente:

“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 (actual artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). 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.”

En el caso que nos ocupa, el Sr. xxx no acredita la condición de denunciante ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Tampoco se acredita que el resultado de la investigación afecte “a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora”.

Tercero: En último término, hay que indicar que la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Ley 23/2015, de 21 de julio, en su artículo 10.2, 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.”

Por tanto, la solicitud del Sr. xxx no se ajusta tampoco a ninguno de los supuestos en los que cede el deber de reserva legalmente establecido.

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 de acceso a la información del sistema de inspección de trabajo y seguridad social y supondría una vulneración del deber de reserva establecido en la ley.

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.

En segundo término, 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”. El Sr. xxx no acredita la condición de denunciante ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Tampoco se acredita que el resultado de la investigación afecte “a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora”.

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.”

4. El 31 de marzo de 2022 el reclamante aporta resolución de fecha 31 de marzo de 2022 de la directora del organismo estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuyo contenido, en síntesis, es el siguiente:

“...

Tercero: Respecto de la petición concreta señalar que solicita si “se han realizado, tramitado y resuelto actas de infracción en materia de prevención de riesgos laborales a la Consejería de Sanidad de Canarias, al Servicio Canario de la Salud, o a alguna de las Gerencias y Direcciones de Área del mismo”.

En relación con la información solicitada debemos precisar que, cuando, como consecuencia de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se detectasen incumplimientos por parte de las Administraciones Públicas en materia de Prevención de Riesgos Laborales, éstos no darán lugar a la extensión de Actas de infracción.

En este sentido, el artículo 45. 1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales, indica lo siguiente:

“No obstante lo anterior, en el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, las infracciones serán objeto de responsabilidades a través de la imposición, por resolución de la autoridad competente, de la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos, conforme al procedimiento que al efecto se establezca.”

Cuarto: Por otro lado, 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).

En el apartado 4 del artículo 20 de la citada Ley 23/2015, establece lo siguiente:

“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 (actual artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) 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.”

En el caso que nos ocupa, el Sr. xxx no acredita la condición de denunciante ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Tampoco se acredita que el resultado de la investigación afecte “a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora”.

Quinto: En último término, hay que indicar que la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Ley 23/2015, de 21 de julio, en su artículo 10.2, 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.”

Por tanto, la solicitud del Sr. xxx no se ajusta tampoco a ninguno de los supuestos en los que cede el deber de reserva legalmente establecido.

5. El 19 de abril de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. A la fecha de elaborarse la presente resolución no se han recibido alegaciones.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de](#)

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

Transparencia y Buen Gobierno⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12⁶ 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*".

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información relacionada con actas de infracción en materia de prevención de riesgos laborales.

En relación con la reclamación presentada procede recordar, en primer término, que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que "*La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*".

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido de un mes, si atendemos al orden cronológico en que se suceden los

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

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

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

diferentes trámites procedimentales, puesto que el 22 de febrero de 2022 se inicia el cómputo de plazo, finalizando el 22 de marzo, el siguiente 25 de marzo se interpuso la reclamación, a continuación, el 28 de marzo se da traslado la misma a la Administración y, finalmente, el 31 de marzo se dicta resolución sobre la solicitud de referencia. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *“con el 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”*.

4. El Ministerio requerido, en la resolución de 31 de marzo de 2022, acordó la inadmisión de la solicitud de información presentada invocando, en primer lugar, que, cuando como consecuencia de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se detectasen incumplimientos por parte de las Administraciones Públicas en materia de Prevención de Riesgos Laborales, éstos no darán lugar a la extensión de actas de infracción; y, en segundo lugar, 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) y un deber de secreto derivado del artículo 10.2 de la Ley 23/2015, de 21 de julio.
5. Centrado el debate en estos términos, en cuanto respecta al objeto de la solicitud, hay que advertir que el reclamante alude en aquélla a las “actas de infracción”, mientras que el Departamento ministerial concernido especifica que en el ámbito de las Administraciones Públicas no existen “actas de infracción”, pues el artículo 45.1 de la Ley regula un procedimiento específico. En efecto, el citado precepto establece lo siguiente:

“No obstante lo anterior, en el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, las infracciones serán objeto de responsabilidades a través de la imposición, por resolución de la autoridad competente, de la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos, conforme al procedimiento que al efecto se establezca.

En el ámbito de la Administración General del Estado, corresponderá al Gobierno la regulación de dicho procedimiento, que se ajustará a los siguientes principios:

a) El procedimiento se iniciará por el órgano competente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por orden superior, bien por propia iniciativa o a petición de los representantes del personal.

b) Tras su actuación, la Inspección efectuará un requerimiento sobre las medidas a adoptar y plazo de ejecución de las mismas, del que se dará traslado a la unidad administrativa inspeccionada a efectos de formular alegaciones.

c) En caso de discrepancia entre los Ministros competentes como consecuencia de la aplicación de este procedimiento, se elevarán las actuaciones al Consejo de Ministros para su decisión final”.

Tal y como se desprende de la lectura del precepto transcrito, la Inspección, tras su actuación, debe elaborar “un requerimiento sobre las medidas a adoptar y el plazo de ejecución de las mismas”, documento que, puede razonablemente considerarse, que sustituye al régimen general de las actas de infracción en el ámbito ajeno a las Administraciones Públicas. Dado que no cabe exigir a los ciudadanos un conocimiento preciso de las categorías y de la terminología administrativa y, teniendo en cuenta, además, que el ejercicio de los derechos constitucionales ha de interpretarse siempre en el sentido de conferirles la mayor eficacia posible, ha de entenderse que la solicitud se refiere a los documentos que cumplen una función equivalente a las de las actas de infracción.

6. Centrado el objeto del procedimiento en los términos señalados, corresponde en primer lugar examinar la alegada existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la información, establecido legalmente en una norma sectorial, que desplaza la regulación establecida en la Ley de Transparencia invocada por la Administración. En concreto, 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, tal y como se ha expuesto en la reciente resolución R/0141/2022, de 19 de julio, procede volver a 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.»

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, 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 la existencia de un *deber de sigilo* en el artículo 10 de la Ley 23/2015. Esta previsión normativa, incluida en el marco de la regulación de los derechos y deberes del personal del Sistema de Inspección de Trabajo, dispone, 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 de la 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 implican que no se pueda solicitar el acceso a la información de que se trate.

Así pues, 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.»*

8. A mayor abundamiento, es preciso señalar que existen pronunciamientos recientes de esta Autoridad Administrativa Independiente y de los Tribunales de justicia sobre la cuestión de fondo aquí suscitada. En particular, hay que hacer referencia a la Resolución 78/2021, de 26 de julio, del CTBG en la que se estimó una reclamación similar presentada por un denunciante frente a la negativa a concederle el acceso al informe de inspección elaborado en el marco de las actuaciones previas practicadas a resultas de su denuncia y que concluyeron en archivo; resolución que ha sido declarada conforme a derecho y confirmada en su integridad por el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 10 en su Sentencia 107/2022, de 14 de junio (p.o. 41/2021).

En ella se observó, sobre el cuestionamiento de la relación entre el acceso a los informes de las actuaciones previas reguladas en el artículo 55 de la Ley 39/2015 y la finalidad de transparencia, que:

«(...) no cabe negar la existencia de un vínculo entre el objeto de la solicitud de acceso con la finalidad de transparencia de la ley pues, en la medida en que los informes de actuaciones previas sirven de base y motivación para el ejercicio de potestades que no tienen carácter

discrecional -como son las de iniciar o no un procedimiento sancionador-, el acceso a los mismos no se puede considerar ajeno a la finalidad esencial a la que sirve la LTAIBG de que la ciudadanía conozca bajo qué criterios actúan nuestras instituciones y pueda fiscalizar sus decisiones.»

Ahora bien, una vez despejadas estas objeciones, se dejó claro que:

«Sin embargo, el hecho de que se trate de información pública y no se aprecie la concurrencia de causas de inadmisión no necesariamente implica que proceda conceder el acceso solicitado, pues también es preciso examinar si se ve restringido por alguno de los límites a los que está sujeto el derecho dado que, como ha recordado el TS, “no es ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia a cualquier persona, sino que está sometido a límites que se desarrollan en el articulado de la LTAIBG” (STS 3870/2020, de 12 de noviembre, FJ. 4º; doctrina reiterada en STS 574/2021, de 25 de enero, FJ. 4º). En concreto, se ha de verificar si resulta aplicable alguno de los límites del artículo 14 y si se han de observar las reglas del artículo 15 de la Ley relativas a la protección de los datos de carácter personal.»

En particular, respecto a la aplicación de las previsiones del artículo 15 LTAIBG, se razonó y concluyó como sigue:

«En cuanto a la aplicación al caso de las reglas del artículo 15 LTAIBG, es claro que, habida cuenta de su objeto, los documentos elaborados en el marco de actuaciones previas contienen abundantes informaciones que conciernen a personas físicas identificadas o identificables. Tales informaciones tienen la calificación jurídica de datos de carácter personal con arreglo a la definición de los mismos establecida en el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 (RGPD). En consecuencia, su tratamiento ha de regirse por lo dispuesto en el citado Reglamento y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD) y, en particular, el tratamiento consistente en el acceso de terceros a dichas informaciones habrá de otorgarse o denegarse conforme a lo previsto en el artículo 15 de la LTAIBG, que establece un régimen diferenciado en función de las características de los datos personales involucrados.

Particularmente relevantes en relación con las informaciones obtenidas o elaboradas en el contexto de las actuaciones previas son las previsiones contenidas en el apartado primero del mencionado artículo 15, con arreglo al cual:

“Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en

caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.”

A la vista del régimen jurídico establecido en este precepto resulta claro que, en aquellos supuestos en los que un informe de actuaciones previas contenga datos personales pertenecientes a alguna de las categorías mencionadas en el apartado primero del artículo 15 LTAIBG, la concesión del acceso a la información que los contenga está sujeta a condiciones muy estrictas: (a) el consentimiento expreso y por escrito del afectado si revelan ideología, afiliación sindical, religión o creencias (salvo que él mismo los haya hecho manifiestamente públicos); o (b), el consentimiento expreso o el amparo en una norma con rango de ley si contiene datos que hagan referencia al origen racial, a la salud o la vida sexual, o incluye datos genéticos, biométricos o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven amonestación pública.

Pero, además de las informaciones que contengan datos pertenecientes a las categorías mencionadas, en los documentos generados en las actuaciones previas es habitual que figuren otras de variada naturaleza que afecten a las diversas personas físicas que hayan intervenido, sean denunciantes, investigados, testigos o declarantes. Todas ellas reúnen también la condición de datos de carácter personal en la medida en que se trate de informaciones “sobre una persona física identificada o identificable” (art. 4.1 RGPD). En consecuencia, salvo cuando atañen únicamente al solicitante, la decisión sobre el acceso a las mismas habrá de regirse por lo previsto en el apartado tercero del artículo 15 LTAIBG, que estipula lo siguiente:

“Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios: a) El menor perjuicio a los afectados

derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos. c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos. d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.”

En 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.

En consecuencia, procede estimar parcialmente la reclamación y acordar que se otorgue el acceso al Informe de inspección solicitado “previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”, de conformidad con lo previsto en el artículo 15.4 LTAIBG.»

En conclusión, tomando en consideración lo hasta ahora expuesto, la presente reclamación debe ser estimada parcialmente instando al órgano reclamado que otorgue el acceso a la información solicitada “previa disociación de los datos de carácter personal de modo que impida la identificación de las personas afectadas”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por D. FRANCISCO MANUEL MARTÍN DEL ROSARIO frente al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

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:

- *Información acerca de si en el período 2010-2022 se han realizado, tramitado y resuelto actas de infracción en materia de prevención de riesgos laborales de la Consejería de Sanidad de Canarias, al Servicio Canario de la Salud, o a alguna de las Gerencias y Direcciones de Área del mismo, con información de fechas, con identificación inequívoca de las mismas (para que permita su solicitud).*
- *Copia de tales actas de infracción previa disociación de los datos de carácter personal de modo que impida la identificación de las personas afectadas de conformidad con lo previsto en el artículo 15.4 LTAIBG.*
- *Información de si se ha efectuado seguimiento de las medidas correctivas tras las correspondientes infracciones en materia de prevención de riesgos laborales de Consejería*

de Sanidad de Canarias, del Servicio Canario de la Salud, o de alguna de las Gerencias y Direcciones de Área del mismo, con información de fechas.

- *Información acerca de si tales cuestiones han sido remitidas a los diferentes Comités de Seguridad y Salud de la Consejería de Sanidad y Servicio Canario de la Salud, de qué forma y en qué fechas.*

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 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

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