



## Resolución 688/2021

**S/REF:** 001-057271

**N/REF:** R/0688/2021; 100-005654

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección** [REDACTED]

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

**Información solicitada:** Expedientes incoados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a Partido Popular y PSOE desde el año 2000

**Sentido de la resolución:** Estimatoria: Retroacción

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el interesado, 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 fecha 25 de mayo de 2021, solicitó al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, en dos escritos distintos, la siguiente información:

*En virtud de la Ley 19/2013 solicito copia literal de todos los expedientes incoados desde el año 2000 por la Inspección de Trabajo del Ministerio a la formación política Partido Popular y PSOE. De estos expedientes solo solicito el acceso a una copia literal de aquellos expedientes que se hayan abierto y se hayan finalizado con sanción o con archivo.*

2. Mediante resolución de fecha 28 de julio de 2021, el MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL contestó al solicitante, en resumen, lo siguiente:

*Primero: El Director del Organismo público Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene atribuida la competencia para conocer y resolver el presente*

---

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

*expediente de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 17 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (B.O.E del 10), de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en la medida que dicho órgano es el que posee la información solicitada.*

*Segundo: El artículo 12 de la Ley transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b de la Constitución Española, precepto que es desarrollado por la citada Ley.*

*Tercero: Respecto de la petición concreta hay que señalar que su contenido se refiere a las actuaciones desarrolladas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en los expedientes incoados desde el año 2000 por la Inspección de Trabajo del Ministerio a la formación política Partido Popular.*

*En primer lugar, debemos señalar que la petición se refiere a las actuaciones de la Inspección de Trabajo en la citada entidad en su condición de empleador. En este sentido, la solicitud interesa el acceso a “una copia literal de todos los que se hayan abierto y se hayan finalizado con sanción o con archivo” sin haber acreditado la condición de interesado en ningún procedimiento. Por tanto, solicita, en la práctica el acceso a copia de todos los posibles expedientes incoados desde el año 2000, lo que supone remontarse más de 20 años atrás.*

*En cualquier caso, la publicidad de tales datos supondría una posible vulneración del deber de reserva que afecta a todo el personal del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*

*En este sentido, la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Ley 23/2015, de 21 de julio, en su artículo 10.2, 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.”*

*La solicitud de referencia no se ajusta a ninguno de estos supuestos en los que cede el deber de reserva legal y el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, 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 lo tanto, en base a los argumentos expuestos en el apartado precedente, la presente reclamación ha de ser desestimada.

Por cuanto antecede, el DIRECTOR DEL ORGANISMO ESTATAL INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL RESUELVE DENEGAR la petición de acceso a la información solicitada por aplicación del artículo 14.1.e) y j) de la Ley 19/2013 en los términos previstos en la presente resolución.

3. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 3 de agosto de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

*Soy periodista en El Confidencial y considero que es de interés general poder tener acceso a este tipo de informaciones.*

*Además quiero añadir que también me han denegado esta misma información, pero de otros partidos políticos, en otros tres expedientes que me gustaría reclamar dentro de esta misma reclamación (001-057276, 001-057275 y 001-057273).*

4. Con fecha 4 de agosto de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas, contestando el Ministerio, en resumen, lo siguiente:

*Primero: En sus alegaciones, el Sr. XXX indica que “considero que es de interés general poder tener acceso a este tipo de informaciones. Además quiero añadir que también me han denegado esta misma información, pero de otros partidos políticos, en otros tres expedientes que me gustaría reclamar dentro de esta misma reclamación (001-057276, 001-057275 y 001-057273)”. Por tanto, en su solicitud no añade nuevos argumentos jurídicos ni aporta datos o hechos nuevos a los aportados en su solicitud inicial.*

*Segundo: Con respecto al contenido de la solicitud, se interesa el acceso a “copia literal de todos los expedientes incoados desde el año 2000 por la Inspección de Trabajo del Ministerio a la formación política Partido Popular. De estos expedientes solo solicito el acceso a una copia literal de aquellos expedientes que se hayan abierto y se hayan finalizado con sanción o con archivo”, todo ello referido a las actuaciones desarrolladas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social respecto a la formación política señalada, así como, en el resto de solicitudes, de las formaciones PSOE y VOX.*

---

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

*Tal y como ya se indicó en la resolución inicial, la petición se refiere a las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social respecto a la citada entidad en su condición de empleador. En este sentido, la solicitud interesa el acceso a “una copia literal de todos los que se hayan abierto y se hayan finalizado con sanción o con archivo” sin haber acreditado la condición de interesado en ningún procedimiento.*

*(...)*

*La consideración de esta regulación [la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Ley 23/2015, de 21 de julio] como régimen específico de acceso ha sido reconocida como tal en la Sentencia nº 38/2021 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 1, de 17 de marzo de 2021, en su fundamento de derecho Tercero. En la citada Sentencia se indica que: “De lo expuesto con anterioridad se desprende que, en efecto, como afirma la parte actora, si existe un régimen específico de acceso a la información solicitada y que aparece contenido en la Ley 23/2015, por lo que resulta conforme a derecho la resolución impugnada que deniega la información en base a la existencia de ese régimen específico, que debe aplicarse con carácter prioritario a la LTAIBG, a este respecto resulta ilustrativa la postura de la Ilma. Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, en su sentencia de 6 de febrero de 2017 (Sección 7ª, recurso nº 71/2016) que estable los criterios para su aplicación, en su fundamento jurídico octavo.”*

*Tercero: Por otro lado, la publicidad de tales datos supondría una posible vulneración del deber de reserva que afecta a todo el personal del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En este sentido, (...) su artículo 10.2.*

*La precitada Sentencia nº 38/2021 también hace referencia a lo establecido por la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, en su sentencia de 6 de febrero de 2017 (Sección 7ª, recurso nº 71/2016), la cual establece los criterios para su aplicación, en su fundamento jurídico octavo: “Se hace necesario determinar, si el carácter reservado que le confiere el legislador a la información obtenida por la Agencia Tributaria, en el artículo 95 de la Ley 58/2003, debe entenderse que restringe el derecho a obtener información sobre estos datos.”*

*La Ley 58/2003 es del mismo rango ordinario que la Ley 19/2013. Se trata de una declaración restrictiva del derecho de información que se encuentra fuera de la regulación de la Ley 19/2013, pero que, si se encuentra en una Ley vigente del Ordenamiento Jurídico Español, que regula de manera específica el régimen tributario y la obtención de datos de particulares, personas físicas y jurídicas, para poder llevar a cabo la función encomendada a los órganos fiscales.*

*Está vigente pues no ha sido derogada expresamente por Ley posterior, y en principio no parece incompatible con la regulación establecida en la Ley 19/2013, fijándose en la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, la posible conexión para poder aplicar esta limitación. Dice así: 2. 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 Ley 58/2003 establece un sistema de información propio, en sus artículos 93 y 94. Una obligación de información de una serie de personas físicas y jurídicas, autoridades y entidades, pero a favor de la Administración Tributaria.*

*En su artículo 95 establece un régimen de carácter reservado de la información que haya adquirido la Administración Tributaria, de forma que solamente podrá proporcionarse a las personas, entidades, autoridades recogidas en dicho artículo y para los únicos fines establecidos en el mismo precepto.....*

*Por tanto, nos hallamos que existe una regulación específica y vigente, no incompatible con la regulación de la Ley de Transparencia, de acceso a la información que obra en la Administración Tributaria y que se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio.” Y en su fundamento noveno expresa: “Si el legislador, del año 2015, consideraba que debería haber derogado o cambiado este precepto, tuvo su oportunidad en la Ley 34/2015 que introdujo el artículo 95.bis en la Ley 58/2003, que precisamente establece una excepción a la regla general del carácter reservado de los datos fiscales, permitiendo su publicación con una finalidad determinada. Si el legislador, consideró que era necesario modificar el artículo 95 y acomodarlo a la Ley 19/2013, así lo hubiera hecho, y al no hacerlo, debe deducirse que su voluntad tácita era mantener su carácter reservado.”*

*Esta cuestión resulta aún más evidente en el caso de la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Ley 23/2015, de 21 de julio) que tiene el mismo rango normativo que la 19/2013, de 9 de diciembre (B.O.E del 10), de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y que además es posterior a la misma.*

*Cuarto: Sin perjuicio de lo ya expresado, debemos añadir que la información solicitada se retrotrae al año 2000, haciendo referencia a un período de más de 20 años.*

*En el artículo 4 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, Texto Refundido aprobado mediante Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, se establece que las infracciones en el orden social a que se refiere la presente Ley prescriben a los tres años contados desde la fecha de la infracción, elevándose hasta cuatro años en el caso de las infracciones en materia de Seguridad Social y a cinco en el supuesto de infracciones muy graves en materia de Prevención de Riesgos Laborales. Por tanto, la solicitud relativa a 20 años de información excedería con mucho los límites legales de la prescripción.*

*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 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 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 a la solicitante la documentación solicitada, por los motivos previamente expuestos.*

5. El 1 de septiembre de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)<sup>3</sup>, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia al reclamante para que, a la vista del expediente, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, sin que haya presentado ninguna en el plazo concedido al efecto, a pesar de haber recibido el requerimiento realizado.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>4</sup>, en conexión 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>5</sup>, su Presidente es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>6</sup>, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información Pública, entendiéndose por tal, según dispone su artículo 13 "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”, a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza “*Pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

3. En cuanto al fondo del asunto planteado, se solicita una copia de todos los expedientes incoados por la Inspección de Trabajo a las formaciones políticas Partido Popular y PSOE desde el año 2000, en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

En lo que respecta a la petición realizada por el reclamante referida a los expedientes incoados a la formación política VOX, es necesario recordar que, como ha sostenido en múltiples ocasiones este Consejo de Transparencia, no es posible cambiar los términos de la petición inicial, dado el carácter revisor de la reclamación, pues lo contrario contravendría los principios que rigen nuestro sistema de recursos administrativos.

No habiéndose aportado al procedimiento ningún documento justificativo de haber presentado solicitud de acceso en este sentido, esta petición no va a ser objeto de análisis en esta resolución.

La Administración deniega el acceso a los expedientes incoados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a Partido Popular y PSOE con base en los siguientes argumentos:

- *La publicidad de tales datos supondría una posible vulneración del deber de reserva que afecta a todo el personal del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*
- *El artículo 14.1 de la Ley 19/2013, establece como límite del derecho de acceso a la información pública (apartado e) “La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”, así como (apartado j) “El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial”.*
- *La Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Ley 23/2015, de 21 de julio, contiene un régimen específico de acceso y ha sido reconocida como tal en la Sentencia nº 38/2021 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 1, de 17 de marzo de 2021 y en principio no parece incompatible con la regulación establecida en la Ley 19/2013, fijándose en la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, la posible conexión para poder aplicar esta limitación. Por tanto, nos hallamos que existe una regulación específica y vigente, no incompatible con la regulación de la Ley de Transparencia.*

Debemos comenzar por el análisis de esta última cuestión, dado que su estimación haría innecesario el estudio de las demás alegaciones presentadas.

La Administración sostiene que el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social contempla un específico procedimiento de acceso a la información, motivo por el que, en virtud del apartado 2 de la Disposición adicional primera de la LTAIBG, esta última no resulta de aplicación a la solicitud de referencia. Dicho precepto establece lo siguiente: *“La acción de denuncia del incumplimiento de la legislación de orden social es pública. El denunciante no podrá alegar la consideración de interesado a ningún efecto en la fase de investigación, si bien tendrá derecho a ser informado del estado de tramitación de su denuncia, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto únicamente cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora.*

*Los representantes unitarios o sindicales de los trabajadores tendrán derecho a ser informados del estado de tramitación de las denuncias presentadas por los mismos en el ámbito de su representación, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto.*

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

En apoyo de su criterio la resolución administrativa reproduce el Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia nº 38/2021 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 1, de 17 de marzo de 2021 –con cita expresa de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 6 de febrero de 2017, recurso nº 71/2016-, dictada en el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a nuestra anterior resolución R/707/2019, de 9 de enero de 2020, por la que estimamos una reclamación en la que un ciudadano solicitaba copias de las actas de las inspecciones, tanto de infracción como de liquidación de cuotas a la Seguridad Social, expedientes sancionadores y resolución de expedientes sancionadores, en relación al Ente Público RTV de Castilla-La Mancha desde la entrada en vigor de la LTAIBG.

La sentencia, que estimó el recurso planteado por el Organismo Autónomo Inspección de Trabajo y Seguridad Social, consideraba que, de la regulación contenida en los artículos 20 -normas generales, origen de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y condición de interesado-, 17 -colaboración de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social- y 10 -deber de sigilo e incompatibilidades- de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como del artículo 95 -carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria- de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se desprende que existe un régimen específico de acceso a la información por lo que “debe aplicarse con carácter prioritario a la LTAIBG”.

No obstante, la citada sentencia ha sido recurrida por esta Autoridad Administrativa Independiente, habiéndose pronunciado recientemente la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en su sentencia de 8 de febrero de 2022 dictada en el recurso de apelación 38/2021, por la que revoca dicho fallo, y en cuyo Fundamento Jurídico SEGUNDO se pronuncia en los siguientes términos:

*“Como señala la STS de 11 de junio del 2020 (recurso nº 577/2019) el desplazamiento de la normativa sobre transparencia de la Ley 19/2013 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 que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse”.*

*Por otra parte, debe recordarse que los límites al derecho a la información no tienen un carácter absoluto, siendo preciso ponderar en cada caso qué intereses deberán ser prevalentes. Y como señala la STS de 10 de marzo del 2020 (recurso 8193/2018) los límites deben ser interpretados restrictivamente.*

*Los preceptos legales que se citan en la sentencia de instancia no conforman un régimen específico de derecho a la información, en el sentido previsto en la disposición adicional primera de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno.*

*Sobre el deber de confidencialidad impuesto a los funcionarios públicos por razón de la información de que conozcan durante la tramitación de los expedientes de inspección nos hemos pronunciado en la SAN de 5 de octubre del 2020 (Recurso apelación nº 18/2020) sosteniendo que tal deber de confidencialidad no comprende la totalidad de la información contenida en las actas de inspección sino solo la que pueda resultar amparada por los límites a este derecho establecidos en el artículo 14 j) y k) de la Ley 19/2013.*

*La STS de 24 de febrero del 2021 (recurso 2162/2020) citada por la apelante proclama que “la ley General Tributaria ha de interpretarse en el conjunto del ordenamiento jurídico y a la luz de las nuevas garantías introducidas en la Ley 19/2013, de Transparencia, lo que lleva a concluir que su regulación no excluye ni prevé la posibilidad de que se pueda recabar información a la Administración Tributaria sobre determinados elementos con contenido tributario, al ser de aplicación la DA 1ª de la Ley de Transparencia, como sucede en los supuestos en el que la información no entra en colisión con la el derecho a la intimidad de los particulares -a los que se reconoce el derecho a la limitación de acceso en el artículo 34 de la propia Ley General Tributaria-, o cuando, los datos que obran en poder de la Administración pueden ser necesarios para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos, o puedan estar informados de la actuación pública, información que ha de ajustarse a los límites que la propia Ley de Transparencia establece en su artículo 14 y a la protección de datos del artículo 15.”*

*Y, a propósito del artículo 95 LGT dice que se refiere “a la reserva de los datos que obtiene la Administración para la gestión y ejercicio de la actuación tributaria entendida en un sentido amplio, pero no conllevan per se la inaplicación de la Ley de Transparencia”.*

*Por nuestra parte, añadiremos que el artículo 20 de la ley 23/2015 por el que se regulan “normas generales, origen de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y condición de interesado” tampoco establece un régimen de acceso a la información. El apartado 3 regula las formas de iniciación de las actuaciones inspectoras, y el apartado 4 se limita a negar la condición de interesado al denunciante en la fase de investigación, con normas específicas respecto de quienes sean representantes sindicales, nada más. Sí, en cambio, les permite intervenir en el procedimiento sancionador.*

*Así que las restricciones que establecen esos preceptos se refieren a la intervención en la fase de investigación de los denunciantes, pero no aspiran a establecer un régimen específico de acceso a la información contenida en los expedientes de inspección laboral.”*

A mayor abundamiento, se ha de señalar que el Tribunal Supremo, en sus Sentencias de 19 de noviembre de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:3866) y de 29 de diciembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:4501), aplicando la doctrina expuesta, ha descartado que el Texto Refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, contenga un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contemplado en la LTAIBG, ni limita o condiciona el acceso a la información materias en las que no se encuentren protegidas por la confidencialidad, como se verá más adelante.

En definitiva, en aplicación de la jurisprudencia antes citada, ha de descartarse de plano la alegación planteada en la fase de reclamación por la Administración relativa a que la regulación incluida en los preceptos aludidos de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social configuren un procedimiento específico de acceso a la información que desplace el régimen general establecido en la LTAIBG dado que no contiene una *“regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse”*.

4. Los otros dos motivos en que la Administración fundamenta su negativa a suministrar la información solicitada consisten en que, a su juicio, concurren los límites previstos en los artículos 14.1.e) y j) de la LTAIBG. Esto es, que existe un perjuicio para la «prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios» así como para «la confidencialidad».

Para valorar la conformidad con la LTAIBG de la resolución ahora recurrida debemos comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en aquella ley como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer su artículo 12 que *“[t]odas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”*, y que desde su preámbulo se configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquéllos casos en que 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, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que sostiene que *«"Esa 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.(...) sin que quepa aceptar limitaciones que*

*supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información».*

*«(...) ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: «(...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración (...), pues hemos visto que aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley». Criterio que ha sido reiterado posteriormente en sus sentencias de 10 de marzo de 2020 (recurso número 8193/2018), de 11 de junio de 2020 (recurso número 577/2019), de 19 de noviembre de 2020 (recurso número 4614/2019) y, finalmente, de 29 de diciembre de 2020 (recurso número 7045/2019).*

En el caso de los límites expresamente invocados por la Administración en la resolución impugnada –artículos 14.1.e) y j)-, es preciso reiterar que tanto el marco normativo, como la doctrina elaborada por este Consejo a través de sus resoluciones y criterios interpretativos y, en la misma línea, la jurisprudencia de los tribunales, inciden en que a la hora de limitar el derecho de acceso a la información pública adquiere especial relevancia la justificación proporcionada por la Administración; justificación que debe basarse en una ponderación de intereses –el interés en el acceso y el interés concreto que se protege con el límite invocado en cada caso- aplicada al supuesto específico que se examina.

La resolución recurrida basa su decisión, sencillamente, en una mera invocación de la posible afectación al deber de reserva de los funcionarios contemplado en el artículo 10.2 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aplicando sin más motivación ni ulterior esfuerzo argumentativo los límites contemplados en los artículos 14.1.e) y j) de la LTAIBG. No obstante esta taxativa afirmación, la Administración no ha concretado en qué supuestos concretos podría concurrir ese límite, ni para que parte o partes de la información solicitada, ni tampoco cuál es el concreto perjuicio que, en cada posible caso, se produce para la eventual investigación, limitándose a una mera manifestación genérica para justificar la denegación de la solicitud planteada.

A la hora de valorar la conformidad a derecho de la resolución denegatoria recurrida se deben tener en cuenta los pronunciamientos que el Tribunal Supremo realizó en su Sentencia de 19 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3866) antes citada –y que reiteró en la también mencionada de 29 de diciembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:4501)-, al precisar, en relación con análogas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores, lo siguiente: “La Ley se refiere a la confidencialidad de los datos e información que la CNMV haya recibido en el ejercicio de sus funciones, pero no cabe deducir de sus términos –y como ha declarado el TJUE- que toda la información de la que disponga obtenida de ejercicio de sus potestades de supervisión haya de considerarse necesariamente como información confidencial. La regulación de la confidencialidad de determinada información en la LMV no excluye la aplicación de la LTAIGB en cuanto norma general básica que garantiza el acceso a la información pública.” (F.J. 2º)

Añadiendo más adelante, en relación con el caso concreto que “La CNMV sostiene en su recurso que la información solicitada es confidencial por estar protegida de forma genérica por el secreto profesional, pero sin razonar de forma suficiente en qué medida las resoluciones interesadas, una vez excluidos los datos confidenciales, debían permanecer con este carácter, siendo insuficiente por lo ya dicho la existencia de un régimen específico contemplado en la LMV. La Ley permite la posibilidad de calificar cierta información o datos como confidenciales y establecer ciertos límites a la información solicitada, pero lo que no es aceptable es afirmar que toda información relacionada con la materia, debe ser excluida del ámbito de la Ley 19/2013...” (F.J. 3º)

Para, finalmente, resolver lo siguiente: “Por ello, ... hemos de concluir que la información solicitada debe proporcionarse sin comprometer aquellos datos que sean confidenciales. Si la CNMV consideraba que algún dato estaba protegido por el secreto profesional o podría suponer un perjuicio para terceros, debería haberlo justificado de forma expresa y detallada, explicado las razones válidas por las que dicha información tenía tal carácter, pues como hemos señalado en precedentes sentencias, la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida.” (F.J. 3º)

Dado el paralelismo entre los asuntos objeto de examen por el Alto Tribunal en las sentencias referidas y el que aquí nos ocupa, la doctrina jurisprudencial allí sentada es aplicable al presente caso, debiendo concluirse que no toda la información que figura en un expediente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social correspondiente a un procedimiento finalizado es necesariamente información confidencial sujeta a la obligación de guardar secreto profesional. La declaración de reserva en la actuación funcional no puede comportar un límite absoluto y permanente al acceso a la información pública, pues, si así fuese, el derecho público subjetivo reconocido en nuestra Constitución y desarrollado en la LTAIBG se vería

notablemente limitado en su contenido y la opacidad extendería su manto sobre amplios sectores la actividad pública contraviniendo así la máxima proclamada en el preámbulo de la propia LTAIBG, según la cual: *“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política”*.

De ahí que, siguiendo la pauta establecida por el Tribunal Supremo, debamos concluir que la información solicitada debe proporcionarse sin comprometer aquellos datos que sean confidenciales. Y, si la Administración consideraba que algún dato está protegido por el secreto profesional o puede suponer un perjuicio para terceros, deberá justificarlo de forma expresa y detallada, explicando las razones válidas por las que dicha información tiene tal carácter.

En el mismo sentido se pronuncia la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en su reciente sentencia de 8 de febrero de 2022 antes citada, dictada en el recurso de apelación 38/2021, al sostener *que tal deber de confidencialidad no comprende la totalidad de la información contenida en las actas de inspección sino solo la que pueda resultar amparada por los límites a este derecho establecidos en el artículo 14 j) y k) de la Ley 19/2013*.

En definitiva, no procede admitir ninguno de los límites invocados, dado que no han quedado debidamente justificados.

5. Finalmente, es necesario tener presente que cuando el acceso a la información pueda afectar a derechos o intereses de terceros identificados, la LTAIBG prevé la apertura de un trámite específico de audiencia con el fin de que el órgano competente, antes de resolver, pueda conocer las alegaciones de todos los afectados y realizar la oportuna ponderación entre los derechos e intereses concurrentes.

En concreto, en su artículo 19.3 dispone lo siguiente: *“Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”*.

Habida cuenta del carácter esencial de este trámite de audiencia -varias veces subrayado por nuestros tribunales y por este Consejo de Transparencia, y que ha sido omitido por la Administración, procede ordenar la retroacción de actuaciones para que ésta cumpla con lo previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG y, una vez recibidas las alegaciones de las formaciones políticas o transcurrido el plazo para su presentación, resuelva sobre la solicitud

de acceso conforme a lo establecido en la LTAIBG, atendiendo a la doctrina jurisprudencial y administrativa expuesta en los fundamentos precedentes.

Esta misma conclusión se alcanzó también en el procedimiento [R/0498/2021](#)<sup>7</sup>, sobre un asunto que guarda identidad sustancial con el actual.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, de fecha 28 de julio de 2021.

**SEGUNDO: ORDENAR la retroacción de actuaciones e INSTAR** al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, cumpla con lo previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, informando de ello al reclamante y, una vez recibidas las alegaciones de las formaciones políticas Partido Popular y PSOE o transcurrido el plazo de presentación, resuelva sobre la solicitud de acceso atendiendo a lo expuesto en los fundamentos jurídicos de la presente resolución.

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de las actuaciones llevadas a cabo.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1](#)<sup>8</sup>, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)<sup>9</sup>, del 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

7

[https://www.google.com/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/dam/jcr:671beb9f-4646-4a1a-b483-7b4dc9d64c4f/R-0498-2021.pdf&ved=2ahUKEwiy2Zbp3vT1AhVjqv0HHWuwCwsQFnoECAQQAq&usq=AOvVaw1J8lgaFqJMyTEw1wPlnMDp](https://www.google.com/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/dam/jcr:671beb9f-4646-4a1a-b483-7b4dc9d64c4f/R-0498-2021.pdf&ved=2ahUKEwiy2Zbp3vT1AhVjqv0HHWuwCwsQFnoECAQQAq&usq=AOvVaw1J8lgaFqJMyTEw1wPlnMDp)

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

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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