



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 829/2019

S/REF: 001-037518

N/REF: R/0829/2019; 100-003174

Fecha: 19 de febrero de 2020

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Inspecciones por incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales a la Junta de Andalucía

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES 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), con fecha 6 de octubre de 2019, la siguiente información:

Las actuaciones inspectoras llevadas a cabo ante la estructura orgánica en todas las Consejerías de la Junta de Andalucía, y en concreto, las acciones realizadas contra la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía, tras la Información que me ha expuesto el Delegado de Prevención del Sindicato Andaluz de Funcionarios de Andalucía, tras acometer sus competencias y facultades recogidas en el artículo 36, que me ha indicado que esta Administración pública de Educación ha estado incumpliendo reiteradamente con los preceptos establecidos en la Ley 31/1995, del 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

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

SOLICITO

Por tal motivo, deseo que me acredite y confirme estos hechos que le he expuesto y me remita la información pública (documentos, archivos, etc..) presente en las diversas actuaciones practicadas y reflejadas en las Propuestas de Requerimiento que se han realizado reiteradamente, donde conste expresamente que la Consejería de Educación infringía con los preceptos de la Ley 31/1995.

2. Con fecha 22 de octubre de 2019, el ORGANISMO ESTATAL INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, adscrito al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL, contestó al solicitante lo siguiente:

Respecto de la petición concreta, hay que tener en cuenta la Disposición Adicional 1ª de la precitada Ley 19/2013, que prevé que “la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo” y asimismo en relación a las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, 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 el ámbito sancionador de ilícitos administrativos en el orden social, el artículo 10 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dispone que los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y los Subinspectores Laborales considerarán confidencial el origen de cualquier queja sobre incumplimiento de las disposiciones legales. 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 a la de colaboración con comisiones parlamentarias de investigación en la forma que proceda.

Precepto, el citado, que es desarrollado a su vez por el artículo 10 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, en el que se establece que “Los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social deberán guardar secreto respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo, así como sobre los datos, informes, origen de las denuncias o antecedentes de que hubieren tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones”.

Cuestión distinta es si se tratara de un denunciante. Así, en la Ley 23/2015 Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social se establece en el artículo 20.4 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 la tramitación de su denuncia, así como de los hechos que hayan sido constatados 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 artículo 9.3 del Real Decreto 928/1998 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, se refiere en términos similares a los señalados en el párrafo anterior, si bien añade que 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 4 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En este caso se desconoce, al no especificar en la petición, si el solicitante era denunciante ni se facilita nº de Orden de servicio si es que se refiere a un caso concreto, por lo que en ningún caso puede facilitarse la información objeto de petición.

Por cuanto antecede, la DIRECTORA DEL ORGANISMO ESTATAL INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL RESUELVE SE INADMITE a trámite la petición de acceso a la información solicitada en los términos previstos en la presente resolución.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 24 de noviembre de 2019, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, tras invocar los preceptos legales que considera de aplicación, solicita lo siguiente:

Se entregue a la mayor brevedad posible y de forma URGENTE, dicha documentación pública. Ruego se admita este escrito y sus documentos adjuntos. Contesten a ello en tiempo y forma.

Ruego den contestaciones congruentes y motivadas, para no contravenir los citados derechos y normas. Se haga de forma expresa la contestación a mis solicitudes y obligue a las personas competentes a dar respuesta en tiempo y forma. Teniendo la obligación de dictar y resolver una resolución de forma expresa.

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

Ruego informen de cada trámite que se realice sobre ello y den “copia íntegra” antes de dictar una resolución firme, definitiva y vinculante.

4. Con fecha 29 de noviembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. La respuesta del ORGANISMO ESTATAL INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, adscrito al Ministerio, se produjo el 13 de diciembre de 2019, en los términos que se resumen a continuación:

Primero: En cuanto a la información concreta que se solicita por el reclamante, es preciso remarcar en primer lugar que no especifica a qué documento o documentos en particular se pretende tener acceso, al referirse genéricamente como “acciones” en la petición. Se desconoce si se refiere a un acta de infracción, a un requerimiento, a un expediente en particular respecto del que se ha tramitado una denuncia, a varios de ellos o a alguno en concreto.

Todo ello, dificulta enormemente dar cumplimiento a la solicitud, y la petición genérica sin delimitación de ningún tipo, debe considerar a aquella indiscriminada, injustificada y abusiva.

Segundo: La información solicitada se refiere como hemos señalado a “acciones”, sin más detalle por lo que deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

A la Inspección de Trabajo y Seguridad Social le corresponde el inicio de los procedimientos sancionadores y en ocasiones liquidatorios en el orden social, mediante la extensión de las actas de infracción y de liquidación de cuotas de la Seguridad Social (Art. 52 del texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, TRLISOS, aprobado por Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto), y estos son los documentos que en todo caso se podrían facilitar, pero no los expedientes sancionadores ni las Resoluciones, que corresponden a las distintas Autoridades competentes para resolver (que pueden ser de las Comunidades Autónomas u órganos de la Administración General del Estado), conforme a lo previsto en el art. 48 del citado, y el RD 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 todo caso, tampoco se podría acceder a la solicitud de facilitar copia de las actas de infracción extendidas a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía (suponiendo que sean dichas actas a lo que se refiere con el término “acciones” y que las mismas se hayan levantado efectivamente), por las razones que se indican a continuación.

1ª) POR LA EXISTENCIA DE UNA NORMA ESPECÍFICA DE APLICACIÓN DISTINTA DE LA LEY 19/2013.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) prevé en su disposición adicional Primera.2 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.”

2ª) POR LAS LIMITACIONES LEGALES A LA PUBLICIDAD DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES.

Derivado de lo anterior cabe señalar que el acta de infracción que pudiera extenderse con motivo de una actuación comprobatoria (que pasará a formar parte del expediente administrativo de un procedimiento sancionador) será facilitada exclusivamente a aquellas personas que tengan la condición de interesado en el procedimiento administrativo, por la remisión que la norma sectorial hace a la Ley 39/2015. La norma, además, regula expresamente aquellos supuestos en los que se va a dar publicidad a las resoluciones sancionadoras firmes (ni siquiera a las actas de infracción).

Así, en el artículo 40 del texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, prevé expresamente en qué supuestos se procederá a dar publicidad a las sanciones una vez que estas sean firmes. En su apartado 1, último párrafo, dicho artículo prevé que “Las sanciones impuestas por las infracciones muy graves tipificadas en las letras d), e) y f) del apartado 1 del artículo 16, y en las letras a) y h) del apartado 1 del artículo 23, así como las sanciones por obstrucción calificadas como muy graves en el párrafo anterior, una vez firmes, se harán públicas en la forma que se prevea reglamentariamente.”

De la misma manera, su apartado 2, párrafo quinto, prevé que “Las sanciones impuestas por infracciones muy graves, una vez firmes, se harán públicas en la forma que se determine reglamentariamente.”

3ª) POR RAZON DE LA DOCUMENTACIÓN QUE OBRA EN LA ORDEN DE SERVICIO Y QUE APARECE REFLEJADA EN EL ACTA DE INFRACCIÓN

Además, sumado a lo anteriormente expuesto e insistiendo en lo indeterminado del término “acciones”, debe tenerse en cuenta la naturaleza de la documentación recabada durante la actuación inspectora previa al inicio de un hipotético procedimiento sancionador (cuyo contenido se transcribe en numerosas ocasiones en las actas de infracción), documentación que está sujeta a deber de sigilo y que, además, no tiene carácter público y ha sido recabada por la

Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones comprobatorias y facilitada por la empresa, expresamente, para el ejercicio de dichas funciones.

La documentación que integra una Orden de Servicio a que ha dado lugar la denuncia tiene, simplificando, un doble origen:

(i) Documentación generada por una Administración o por la empresa en el cumplimiento de deberes públicos tributarios o de Seguridad Social (como modelos tributarios o documentos de cotización), y (ii) documentación generada por la empresa, y aportada por la misma a la ITSS.

(i) Respecto de la primera, no cabe entrega alguna, ni siquiera eliminado los datos personales, ya que hay normativa expresa que lo prohíbe. Así, el art. 16.3 de la ley 23/2015 prevé el auxilio y colaboración con la ITSS por parte de otros órganos administrativos, incluyendo, entre otros, los servicios comunes y las entidades gestoras de la Seguridad Social y la Administración Tributaria, al prever que “la Administración Tributaria cederá sus datos y antecedentes a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en los términos establecidos en el artículo 95.1.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Asimismo, las entidades gestoras y colaboradoras y los servicios comunes de la Seguridad Social prestarán su colaboración a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, facilitándole, cuando le sean solicitadas, las informaciones, antecedentes y datos con relevancia en el ejercicio de la función inspectora, incluso los de carácter personal objeto de tratamiento automatizado, sin necesidad de consentimiento del afectado. La Administración Tributaria y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social establecerán programas de mutua correspondencia y de coordinación para el cumplimiento de sus fines”.

Recordemos igualmente que el art. 95.1 de la ley 58/2003 (LGT) prevé que “los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto: (...) c) La colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (...)”.

El apartado 3 del mismo artículo prevé que “la Administración tributaria adoptará las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información tributaria y su uso adecuado. Cuantas autoridades o funcionarios tengan conocimiento de estos datos, informes o antecedentes estarán obligados al más estricto y completo sigilo respecto de ellos, salvo en los casos citados. Con independencia de las responsabilidades penales o civiles que pudieran derivarse, la infracción de este particular deber de sigilo se considerará siempre falta disciplinaria muy grave”.

En este sentido, tenemos que recordar que la propia Audiencia Nacional se ha pronunciado expresamente sobre dicho precepto de la LGT, en su mencionada sentencia de 6 de febrero de 2017, cuando un particular solicitó a la AEAT determinada información recabada en el ejercicio de sus funciones, resolviendo la Sala séptima que no procedía entregar dicha documentación al solicitante, al considerarse que el legislador había previsto en una norma específica el tratamiento que había que darse a los datos de los que disponía la AEAT en el ejercicio de sus funciones.

(ii) Para el segundo de los supuestos, esto es, la documentación aportada por la empresa y que obra en la Orden de Servicio generada (que no es propiamente un expediente, en los términos de la Ley 39/2015, al no existir un procedimiento administrativo), debemos tener en cuenta que se trata de documentación no elaborada por la Administración, sino recabada por esta en el ejercicio de sus funciones inspectoras de comprobación y ha sido entregada por la empresa en dichos términos.

Así, el artículo 18.1.d) de la Ley 23/2015 prevé que las empresas tienen deber de colaboración con los funcionarios de la ITSS y estarán obligados a “facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones”.

4º) POR EL DEBER DE SIGILO RESPECTO A LA DOCUMENTACIÓN QUE OBRA EN UNA ORDEN DE SERVICIO Y SU CARÁCTER ABSOLUTO.

1. En todo caso, y respecto al contenido de los expedientes que conforman las actuaciones inspectoras, es reseñable la existencia de un deber de sigilo por parte de los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Dicho deber de sigilo se encuentra regulado en el artículo 10.2 de la Ley 23/2015, el cual prevé que “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 ITSS tiene encomendada la función, entre otras, de investigación de ilícitos penales, por encargo de las autoridades judiciales, y administrativos, que se materializa a través de las actuaciones de inspección, que se documentan en el expediente administrativo. El art. 10 de la Ley 23/2015 limita los supuestos en los que la confidencialidad va a ceder ante supuestos concretos, entre los que no se encuentra la petición del solicitante a través de la ley 19/2013 (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).

Considerar que dicho deber de sigilo de los funcionarios no sea aplicable a la propia institución de la que forman parte daría lugar, entre otras cosas, a que cualquier persona que no obtenga información del funcionario actuante pudiese obtener la información requerida (y para la que solamente se prevé su entrega en los supuestos tasados ya mencionados) con un simple escrito de petición ex ley 19/2013.

De la misma manera, supondría que, para obtener información de una empresa, sería suficiente interponer una denuncia ante la ITSS y solicitar al amparo de la ley 19/2013 los documentos obtenidos, debiendo la Administración realizar una ponderación de los datos de un tercero distinto de una Administración Pública, la empresa, que puede o no facilitar.

2. Por otra parte, nos encontramos ante un deber de sigilo absoluto, que afecta a la totalidad de “datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento”, sin que se aplique exclusivamente a una serie de datos concretos.

En este sentido, es reseñable la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, sección 7ª, de 25 de junio de 2019, ante un supuesto en el que la Comisión Nacional del Mercado de Valores deniega información a un solicitante por entender que dicha información es confidencial, conforme a lo previsto por el artículo 248 del texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre.

3. Respecto al resto de la documentación, esto es, la generada por la Inspección (informes, requerimientos, actas de infracción, actas de liquidación):

- o bien son documentos internos, dentro de la propia ITSS o dirigida o recibida de otros órganos administrativos, por lo que se aplica lo previsto por el artículo 18 de la LTAIBG (como causa de inadmisión),

- o bien existe una normativa que prevé expresamente a quién deben ser facilitados (p.e., requerimientos de prevención, a los delegados de prevención; órdenes de paralización, que la empresa debe dar a conocer a trabajadores afectados, Comité de Seguridad y Salud, representantes de los trabajadores), En petición en cuestión se hace mención expresa a lo “expuesto por el delegado de prevención del Sindicato Andaluz de Funcionarios de Andalucía, tras acometer sus competencias o facultades recogidas en el art. 36 de la Ley 31/95”, por lo que se deduce que toda la información a la que pudiera tener acceso el solicitante podría

exigirse al señalado delegado de prevención, al que a su vez se le habrá facilitado la información que corresponda conforme a las reglas establecidas anteriormente.

- o bien, como se ha señalado, no son sino un documento de inicio de un procedimiento (acta de liquidación o de infracción), cuya normativa expresa determina a quién puede ser facilitado y cuya publicación es contraria al deber de sigilo/segredo profesional y a los intereses económicos e imagen de una empresa que, reiteramos, no ha sido sancionada y puede no serlo.

4. Este deber de sigilo podría equipararse al secreto profesional, límite al derecho de acceso a la información, según lo previsto por el artículo 14 LTAIBG.

5º) POR SER CONTRARIA LA PETICION A LA FINALIDAD DE LA LEY 19/2013.

La Ley 19/2013 tiene una clara finalidad, expresada en su exposición de motivos, que no es otra que facilitar a los ciudadanos el conocimiento del funcionamiento de los entes y organismos públicos. En algunos casos, las peticiones tienen como objeto conocer la documentación que obra en una multiplicidad de expedientes/ordenes de servicio con fines particulares, que no están vinculados en modo alguno con la finalidad de la LTAIBG.

En este caso concreto, y respecto a la documentación que puede obrar en los archivos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se solicitan “acciones” realizadas contra una empresa (en este caso, ente público) y no solamente uno o varios documentos concretados respecto de las cuales el solicitante tiene una hipotética condición de denunciante.

En estos casos, lo que existe es una petición abusiva (causa de inadmisión de una petición, artículo 18). La propia Ley 19/2013 prevé en su preámbulo la posibilidad de que se limite el derecho de acceso a la información solicitada, para lo cual prevé 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).

Pues bien, en este caso realizados ese test se debe considerar que:

- el daño que se genera a la empresa cuya información se solicita es superior al interés público de la difusión de la información;

- no prevalece el interés público, sino el privado;

Se ha de tener en cuenta, además, que el Criterio interpretativo 3/2016 del CTBG se considera abusiva toda petición que no pueda ser reconducida a las finalidades previstas en dicho criterio (someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman

las decisiones públicas, como se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas), por lo que considera que estas peticiones son abusivas.

En base a todo ello, se pueden establecer las siguientes CONCLUSIONES

1. La información que puede facilitar la Inspección de Trabajo y Seguridad Social respecto a actuaciones comprobatorias ante peticiones llevadas a cabo amparándose en la Ley de Transparencia debe ser, inicialmente, rechazada, ya que en estos casos no sería de aplicación la Ley de Transparencia, por lo previsto en su disposición adicional Primera.2.

2. Existe, por lo tanto, una norma sectorial que regula expresamente quién y a qué información se tiene acceso.

3. La norma específica aquellos supuestos en los que la documentación de la Inspección de Trabajo y Seguridad debe ser facilitada, y a quién.

4. La norma aplicable determina los supuestos en los que puede hacerse pública una sanción (no un acta de infracción).

5. Existe además un deber de sigilo que pesa sobre los funcionarios de la ITSS y que debe aplicarse al propio organismo.

Dicho deber de sigilo se regula de manera absoluta, sin hacer referencia a un tipo de información específico, sino que se refiere a los “datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones”.

6. Las actas de infracción no suponen la imposición de una sanción firme a una empresa, sino que son el documento de inicio de un procedimiento sancionador, el cual debe desarrollarse en condiciones de objetividad y respeto a las garantías de los interesados para alcanzar una resolución objetiva y justa.

7. Junto con una valoración objetiva, debe realizarse una valoración subjetiva, por la posible finalidad de la petición, que puede ser distinta a la prevista en la Ley de Transparencia.

Por todo lo señalado hasta el momento este centro directivo se ratifica en la postura inicial de no facilitar a la solicitante la documentación solicitada, por los motivos previamente expuestos.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, 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](#)⁴, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, 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 el presente caso, y tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, la Administración pone de manifiesto la dificultad de proporcionar una respuesta ajustada a las pretensiones del solicitante por la vaguedad y amplitud de términos en los que éste plantea su solicitud.

En efecto, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte lo indicado por la Administración en el sentido de que las referencia a "acciones" eventualmente emprendidas contra la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía por el incumplimiento de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales.

Asimismo, a pesar de que la solicitud comienza presuponiendo- pero sin la certeza- de que se hubieran llevado a cabo actuaciones inspectoras, en la solicitud pide información concreta sobre las actuaciones practicadas *donde conste expresamente que la Consejería de Educación infringía con los preceptos de la Ley 31/1995* en términos que dan por confirmada no sólo la

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

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&tn=1&p=20181206#a12>

existencia de actuaciones inspectoras sino que las mismas han concluido con la declaración de que se ha cometido una infracción.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, la actuación correcta hubiera sido a nuestro juicio la aplicación de lo dispuesto en el art. 19.2 de la LTAIBG que, precisamente para aclarar los términos de la solicitud, dispone lo siguiente:

Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

En este sentido, y dada la confusión del objeto de la solicitud de información y debido a que la Administración no la ha tramitado adecuadamente, entendemos que deben retrotraerse las actuaciones al momento en que la solicitud de información estaba siendo tramitada para realizar el trámite de subsanación de deficiencias antes indicado.

4. No obstante, sin perjuicio de lo anterior, y en relación al primero de los argumentos señalados, la Administración deniega la información porque, a su juicio, resulta de aplicación la Disposición Adicional 1ª de la Ley 19/2013, que dispone lo siguiente *“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”*.

Como conoce sobradamente la Administración, por haber sido parte, son varios los precedentes incoados en este Consejo de Transparencia sobre acceso a documentación dimanante de las inspecciones de trabajo y seguridad social, en los que se ha argumentado el mismo precepto legal y en los que dicha pretensión ha sido desestimada en la resolución finalizadora del procedimiento administrativo.

Así, en el procedimiento [R/0318/2018](#)⁶, se solicitaba el dictamen de una comparecencia, resultado de la acción inspectora. La resolución desestimaba la petición, pero dejaba constancia de la no aplicación de la Disposición Adicional 1ª de la Ley, en los siguientes términos:

“De conformidad con lo dispuesto en el fundamento previo, procede analizar la excepción prevista en el apartado segundo de la Disposición Adicional Primera, que dispone 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”.

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/08.html

Lo anterior implica determinar si la Ley 23/2015, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, regula una normativa específica en materia de acceso a la información. Pues bien, su artículo 20 relativo a las Normas generales, origen de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y condición de interesado, señala lo siguiente:

1. Las actuaciones inspectoras tendrán por objeto el desarrollo de las funciones previstas en el artículo 12. Dichas actuaciones se regirán por lo dispuesto en esta ley, en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, y en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social y en sus normas de desarrollo.

2. Se garantiza la efectividad de los principios de igualdad de trato y no discriminación en el ejercicio de la actividad inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social mediante una aplicación homogénea de la normativa del orden social. A tal fin se establecerán las oportunas instrucciones de organización de los servicios, criterios operativos generales y criterios técnicos vinculantes, que serán objeto de publicación, en su caso, conforme a lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. (...)

4. 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 virtud de las competencias legalmente conferidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó el criterio interpretativo nº 8/2015 en el que se señalaba lo siguiente:

“IV. 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.

V. 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 el presente caso, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la norma citada por la Administración no prevé un verdadero régimen de acceso específico a la información, sino que delimita la condición y la participación de los interesados en un determinado procedimiento de inspección. Y es que, en efecto, esta norma no abarca aspectos esenciales como requisitos de la solicitud de acceso a la información, causas de inadmisión de la solicitud, tramitación, formalización del acceso, recursos o límites al derecho de acceso.”

A esta conclusión se ha llegado en otros expedientes tramitados por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por ejemplo, el R/0399/2016, el R/0311/2017, el R/0540/2018, el R/0559/2018 o el [R/0643/2018](#)⁷.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR por motivos formales la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 24 de noviembre de 2019, contra la resolución del ORGANISMO ESTATAL INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, adscrito al actual MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, de fecha 22 de octubre de 2019.

SEGUNDO: INSTAR al ORGANISMO ESTATAL INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, realice la retroacción de actuaciones e inicie el trámite de subsanación de deficiencias de la solicitud previsto en el art. 19.2 de la LTAIBG

TERCERO: INSTAR al ORGANISMO ESTATAL INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia confirmación de la realización del trámite indicado.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1](#)⁸, 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

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/02.html

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

dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁹, 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](#)¹⁰.

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

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

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

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