



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**Número y fecha de resolución:** indicados al margen.

**Número de expediente:** 2863/2025

**Reclamante:** [REDACTED]

**Organismo:** ITSS/MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

**Palabras clave:** trabajo y asuntos sociales, pensiones, parte de accidente laboral, expediente, art. 13 LTAIBG, art. 24 LTAIBG.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 21 de octubre de 2025, la reclamante solicitó a la ITSS/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, 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), la siguiente información:

*«El 28 de julio de 1990, falleció (...), en accidente de trabajo mortal ocurrido en la localidad de [REDACTED], mientras prestaba servicios para la empresa (...) [REDACTED], asociada a la Mutua Universal Mugenat, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 10.*

*Pese a tratarse de un accidente laboral con resultado de muerte, no consta que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social realizara actuación alguna en 1990, ni que se abriera expediente de oficio, a pesar de ser obligatorio según lo establecido en el artículo 6 de la Orden de 16 de diciembre de 1987 (BOE nº 303), que imponía*

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



*la comunicación inmediata y la investigación inspectora de todos los accidentes mortales.*

*(...)*

*La ausencia del parte de accidente, unida a la falta de actuaciones inspectoras, constituye una omisión administrativa grave, que ha generado un daño continuado durante 35 años. Este error ha provocado que la prestación de orfandad derivada del accidente se haya reconocido de forma errónea al 20 % de la base reguladora (5.031,85 €) en lugar del 72 % legalmente establecido, abonándose de forma extemporánea una única mensualidad (419,32 €) y un pago total (27.246,91 €) sin desglose ni retroactividad desde 1990.*

*Estos hechos evidencian un funcionamiento anormal de la Administración, vulnerando los principios de legalidad, tutela judicial efectiva, identidad personal y protección de la familia reconocidos en los artículos 9.3, 10, 24 y 39 de la Constitución Española, así como las obligaciones de comunicación, archivo e investigación establecidas en la normativa laboral y de Seguridad Social.*

*En consecuencia, solicito la intervención urgente de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Madrid), al amparo de los artículos 20 y 21 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, para que:*

- Se requiera formalmente a Mutua Universal Mugenat la entrega del parte oficial de accidente de trabajo o, en su defecto, certificación negativa acreditando su inexistencia o eliminación.*
- Se determine si consta o no expediente inspector abierto en 1990 relativo a este siniestro, emitiendo certificación al respecto.*
- Se requiera al INSS y a Mutua Universal la elaboración de un informe económico complementario que recalcule la pensión de orfandad aplicando el 72 % legal, con actualización por IPC e intereses acumulados (1990–2025).*

*Y se tramite con carácter de urgencia, conforme al artículo 21 de la Ley 39/2015, dada la antigüedad de los hechos, la gravedad del daño causado y su afectación intergeneracional»*

2. Con fecha 21 de noviembre de 2025 la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid comunica a la reclamante que procede a dar traslado de su petición a la Inspección Provincial de Alicante.

**R CTBG**

Número: 2026-0599 Fecha: 03/06/2026



3. Mediante escrito registrado el mismo día 21 de noviembre de 2025, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup> LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto que cursó varias solicitudes de información, dirigidas a diferentes organismos y entidades —INSS, MUGENAT, ITSS, Guardia Civil de Tráfico de Alicante—, todas ellas en relación con el expediente relativo a la pensión de orfandad de la que es beneficiaria y sus circunstancias. En este caso, presenta reclamación contra la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) para que indique:

*«- Indique si en 1990 se incoó expediente inspector por el accidente mortal de D. (...), y, en su caso, remita copia completa del expediente.*

*- En caso de no existir expediente, emita certificación formal de inexistencia, con indicación de las razones.*

*- Facilite copia de todas las actuaciones practicadas a raíz de mi denuncia de 21/10/2025 y del oficio de remisión desde Madrid de 21/11/2025».*

4. Con fecha 24 de noviembre de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 3 de febrero de 2026 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

*«Primero: Tras analizar el contenido de la documentación recibida y en lo que respecta al contenido del expediente, éste está conformado por la documentación facilitada por la interesada.*

*Segundo: En su escrito de alegaciones la solicitante indica lo señalado en el antecedente de hecho segundo que se da por reproducido.*

*El principal argumento esgrimido es su condición de hija del trabajador fallecido lo que le otorga un interés legítimo que no se pone en duda. También señala que “El 21/11/2025 la ITSS de Madrid me comunica únicamente que mi documentación se remite a la Inspección Provincial de Alicante, sin ofrecer la información solicitada ni pronunciarse sobre la existencia o inexistencia del expediente inspector.” Como ya se ha indicado, el escrito es recibido en la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Alicante el 02/12/2025 (número de entrada E/03-017587/25) y*

---

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



con el objeto de efectuar alguna comprobación posible sobre el fondo del asunto, se procedió a la apertura de la Orden de Servicio 3/0000033/26, que actualmente está en curso.

En primer lugar, conviene aclarar que, en el caso que nos ocupa, las actuaciones inspectoras de investigación no son sino actuaciones previas al inicio de un procedimiento sancionador de las previstas en el artículo 55.1 de la Ley 39/2015. Asimismo, tales actuaciones previas se encuentran reguladas en la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y en el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.

En este supuesto, la única especialidad que afecta a los trabajadores afectados o sus derechohabientes es la previsión del artículo 21.5 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, donde establece que: “Cuando el acta de infracción se haya levantado con ocasión de accidente de trabajo o enfermedad profesional, se trasladará copia de la resolución confirmatoria a los trabajadores afectados, o a sus derechohabientes en caso de fallecimiento del trabajador”.

En este caso, cuando concluyan las actuaciones en curso se facilitará la citada información.

Sin perjuicio de lo anterior, tampoco podemos obviar que el accidente se produjo en 1990 y que, conforme al artículo 4.3 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, “En materia de prevención de riesgos laborales, las infracciones prescribirán: al año las leves, a los tres años las graves y a los cinco años las muy graves, contados desde la fecha de la infracción”.

Tercero: Por otro lado, la información solicitada se refiere al año 1990. La propia solicitante manifiesta que (...) falleció el 28 de julio de 1990.

Con respecto a la conservación de documentos es necesario hacer referencia a la Instrucción 5/2014 de 15 de julio, de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por la que se establecen los procedimientos de transferencia y eliminación de documentación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Junto con la Instrucción se procedió a la aprobación de la Guía de



*aplicación del dictamen 21/2013 sobre transferencia y eliminación de documentación de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*

*Esta Instrucción y la Guía correspondiente se dictan de conformidad a la Resolución de 7 de noviembre de 2013, de la Subsecretaría, (BOE de 20 de noviembre), por la que se publican diversos dictámenes de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos relativos a series documentales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y se aprueban los correspondientes calendarios de conservación. En consecuencia, los entes afectados pueden llevar a cabo el proceso de eliminación de la documentación generada, conforme a las reglas recogidas en la Guía de aplicación del Dictamen 21/2013 de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos.*

*Pues bien, en la citada Guía se establece que los expedientes y órdenes de servicio deben conservarse en los archivos de la Inspección durante un plazo de 10 años, iniciándose dicho plazo desde la fecha de su conclusión conforme a lo previsto en el apartado anterior. Respecto a los documentos declarados de conservación permanente, deberán conservarse otros cinco años más en los archivos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*

*Por tanto, en cualquiera de los dos casos no es posible acceder a órdenes de servicio de hace más de 15 años, puesto que no se conservan.*

*Tampoco se dispone en este caso de rastro informático alguno relativo a posibles actuaciones en esta materia en la medida en que, en el año 1990, no había ningún registro digital de los mismos. Por tanto, no consta la existencia de información alguna. La búsqueda de información sobre unas posibles actuaciones de hace más de 35 años y relativas a un período previo a la digitalización de los documentos resulta materialmente imposible.*

*En este sentido el artículo 18.1. e) señala como causa de inadmisión de solicitudes “Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”. El Consejo de Transparencia en su Criterio interpretativo 3/2016 señala que se considerara que una solicitud es abusiva cuando “fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información.”*

*(...)*



*Por todo lo señalado hasta el momento, este Organismo manifiesta la imposibilidad de facilitar la información a la solicitante en base a lo dispuesto en el artículo 18.1 apartado e) de la Ley 19/2013 por los motivos previamente expuestos».*

5. Con fecha 20 de enero de 2026, la reclamante aporta nueva documentación, ajena al objeto de esta reclamación — en concreto, copia de las alegaciones presentadas en el expediente de reclamación dirigido frente al INSS, y del expediente ilegible recibido de aquel —.
6. El 4 de febrero de 2026, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.<sup>4</sup>](#), la presidenta de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

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

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



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 en relación con el accidente laboral sufrido por su padre y su pensión de orfandad: (i) que se requiera formalmente a MUGENAT (Mutua Universal) para que le entregue el parte oficial de accidente de trabajo o, en su defecto, certificación negativa acreditando su inexistencia o eliminación; (ii) «[s]e determine si consta o no expediente inspector abierto en 1990 relativo a este siniestro, emitiendo certificación al respecto»; (iii) «[s]e requiera al INSS y a Mutua Universal la elaboración de un informe económico complementario que recalcule la pensión de orfandad aplicando el 72 % legal, con actualización por IPC e intereses acumulados (1990–2025)».

Una vez remitida la petición desde la ITSS provincial de Madrid a la ITSS provincial de Alicante, no consta respuesta a la interesada. En fase de alegaciones la ITSS pone de manifiesto que con fecha 2 de diciembre de 2025 recibió escrito de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Alicante (número de entrada E/03-017587/25) en el que se indica que, «con el objeto de efectuar alguna comprobación posible sobre el fondo del asunto, se procedió a la apertura de la Orden de Servicio 3/0000033/26, que actualmente está en curso».

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «[l]a 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 este caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. 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».*

5. Así mismo y con carácter previo debe recordarse que la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG impide incorporar en este procedimiento cambios sobre el contenido de la inicial solicitud de acceso (si no es para acotar su objeto) debiendo, por tanto, este Consejo circunscribir su examen y valoración exclusivamente al objeto de la solicitud formulada ante el órgano cuya decisión ahora se revisa, sin extender su pronunciamiento a otras materias no incluidas en dicha solicitud inicial.

Por lo tanto, quedan fuera de este pronunciamiento las cuestiones que se introducen de forma novedosa en la reclamación de este procedimiento, sin entrar a valorar sobre su carácter y procedencia; en particular no procede resolver sobre las siguientes peticiones añadidas: (i) la petición de copia completa del «*expediente inspector por el accidente mortal de [progenitor de la reclamante]* en el año 1990; (ii) razones por las que en su caso no se incoó; (iii) copia de todas las actuaciones practicadas a raíz de la denuncia de la reclamante de 21/10/2025.

6. Por otra parte, y por lo que concierne al contenido de la solicitud inicial, conviene recordar que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG, el objeto del derecho de acceso reconocido en el artículo 12 LTAIBG es la información pública, entendiendo como tal los contenidos o documentos que *obren en poder* de los sujetos obligados por haber sido adquiridos o elaborados en el ejercicio de sus funciones; por lo que la preexistencia de la información es condición necesaria para el ejercicio del derecho.

Lo anterior supone que no integran la noción de *información pública* las solicitudes que pretenden obtener una justificación o explicación específica de las razones por las que se realizó una actuación y no otra; y que tampoco entra dentro del contenido del derecho reconocido en la Ley que la Administración conteste a una valoración política, jurídica o de otro tipo, de determinadas actuaciones o dé respuesta a críticas o juicios subjetivos sobre la actuación de los poderes públicos, con independencia de su mayor o menor acierto. En la línea apuntada, tampoco tienen cabida en la noción de información pública aquellas solicitudes en las lo pretendido es la obtención de una concreta actuación material de la Administración obligadas.

Este es el caso de las cuestiones planteadas en los puntos 1 y 3 de la petición formulada, dirigidas a que la ITSS *«requiera formalmente a Mutua Universal Mugenat la entrega del parte oficial de accidente de trabajo o, en su defecto, certificación*



*negativa acreditando su inexistencia o eliminación» o la de que «requiera al INSS y a Mutua Universal la elaboración de un informe económico complementario que recalcule la pensión de orfandad (...)».* Idéntica valoración merece la petición relativa a que se certifique «*si consta o no expediente inspector abierto en 1990*» relativo al siniestro en el que fallece el padre de la reclamante, solicitado en el punto dos *in fine* de la petición de acceso. Todas estas cuestiones por tanto deben ser inadmitidas.

7. Centrado así el objeto de la presente reclamación, la única cuestión que ha de ser pues objeto de valoración es la relativa a la constatación de si se incoó expediente por parte de la ITSS, con motivo del accidente laboral sufrido por el progenitor de la reclamante, en el año 1990.

Al respecto manifiesta la Administración que no consta la existencia de información alguna respecto al expediente solicitado, y en este sentido justifica su alegación indicando que se trata de información de una considerable antigüedad (referida en concreto al año 1990), y que la instrucción 5/2014, de 15 de julio de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (—, sobre conservación de documentos, así como la Guía de aplicación sobre transferencia y eliminación de documentación -dictados de conformidad con la Resolución de la Subsecretaría de 7 de noviembre de 2013, por la que se publican diversos dictámenes de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos relativos a series documentales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social- establecen que los expedientes y órdenes de servicio deben conservarse en los archivos de la Inspección durante un plazo de 10 años, iniciándose dicho plazo desde la fecha de su conclusión. Respecto a los documentos declarados de conservación permanente, deberán conservarse otros cinco años más en los archivos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En cualquiera de los dos casos no es posible acceder a órdenes de servicio de hace más de 15 años, puesto que no se conservan. Así mismo señala que tampoco se dispone en este caso de rastro informático alguno relativo a posibles actuaciones en esta materia en la medida en que, en el año 1990, no había ningún registro digital de los mismos.

8. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto y con la definición de información pública que proporciona el artículo 13 LTAIBG, procede la desestimación de la reclamación, pues la ITSS ha declarado formalmente que no dispone de la información solicitada, sin que este Consejo disponga de elementos de juicio que lleven a poner en duda, o que permitan rebatir, tal afirmación.

R CTBG

Número: 2026-0599 Fecha: 03/06/2026



### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la ITSS/MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</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>8</sup>](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>9</sup>](#).

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

R CTBG

Número: 2026-0599 Fecha: 03/06/2026

---

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

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

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>