Maria de la Concepcion Campos Acuña (1 de 1)
Presidenta
Fecha Firma: 26/10/2026
HASH: 91d6017b1911f6ef302a0da1cbe3a58c

Consejo de Transparencia AAI

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2626/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: ITSS/MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: expediente de inspección, ITSS, arts. 10 y 20.4 LOISS y Disposición Adicional Primera 2 LTAIBG. STS 1033/2026, de 10 de junio, Acuerdo de suspensión de 19 de marzo de 2026, D.A.1; art. 14.1.e) y j) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2026-1109 Fecha: 26/10/2026

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 de junio de 2024 el reclamante solicitó a la INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (ITSS) / MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL — la Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Asturias—, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno [1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información (n.º REGAGE 24e00043359969):

   «En calidad de denunciante y trabajador cuyos derechos se han visto vulnerados y lesionados por la Consejería de Educación y/o el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales mancomunado que la citada Consejería de Educación emplea para desarrollar su actividad preventiva (órdenes de servicio de la ITSS OS 9095/22, 9333/22, 9434/22, 11014/22 y 11897, y más recientemente orden de servicio la OS 673023).

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

(…)

SOLICITO

Que se me conceda una cita para la consulta del expediente completo, con tiempo suficiente para desarrollar el proceso, y esta vez sí se me proporcione una diligencia donde se haga constar mi comparecencia y consulta del expediente.»

2. No consta respuesta de la Administración.

3. Mediante escrito registrado el 23 de octubre de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG, en la que pone de manifiesto que no ha recibido respuesta a su solicitud.

4. Tramitada la reclamación, este Consejo constató la existencia de una situación de litispendencia, a raíz del recurso de casación interpuesto por el propio Consejo ⊢frente a la sentencia de la Audiencia Nacional, SAN de 20 de marzo de 2024⊣, admitido a trámite por el Auto (ATS) de 13 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:13541A) en el que se declaraba como cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia: «*interpretar la Disposición Adicional primera, apartado segundo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con los artículos 10 y 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a fin de determinar si los citados preceptos constituyen, o no, un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya la aplicación de la Ley de transparencia (en relación con una solicitud del denunciante de acceso a la información de las actuaciones de inspección)».*

   Por ello, con fecha 19 de marzo de 2026, se dictó por este Consejo Acuerdo de suspensión de la reclamación 2626/2025 hasta que la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (Sección Tercera) dictara sentencia en el referido recurso de casación n.º 6875/2024.

5. Mediante la Sentencia STS 1033/2026, de 10 de junio (RCA 6875/2024) [ECLI:ES:TS:2026:4085], el Tribunal Supremo ha declarado haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Consejo, en los términos que seguidamente se dirán.

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

R CTBG Número: 2026-1109 Fecha: 26/10/2026

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] 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.[4], la Presidenta de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], 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[6] 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 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 en la que se pide el acceso a información consistente en el acceso a la copia completa del expediente administrativo promovido por el peticionario frente a la ITSS.

4. 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, razón por la

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2026-1109 Fecha: 26/10/2026

que el interesado entendió desestimada por silencio su solicitud y expedita la vía de la reclamación ante el Consejo ex artículo 24 LTAIBG.

El organismo requerido presenta alegaciones en las que se expone que procede denegar la solicitud al considerar de aplicación: (i) el régimen previsto en el apartado 2 de la Disposición adicional primera LTAIBG, (ii) el régimen de confidencialidad y reserva del artículo 10.2 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOSTSS) y, finalmente, (iii) los límites contemplados en las letras e) y j) del artículo 14.1 LTAIBG (esto es, por su afectación a la prevención, investigación y sanción de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, y al secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, respectivamente). Asimismo, se añade que la reclamación se ha presentado una vez transcurrido del plazo de un mes establecido para reclamar, plazo que considera que debe contarse a partir del día en que se produce el silencio administrativo.

A la vista de la documentación obrante en el expediente y atendiendo al objeto de la pretensión ejercitada por el interesado, este Consejo, acordó la suspensión del procedimiento de reclamación con fecha de 19 de marzo de 2026 al entender que el pronunciamiento del Tribunal Supremo en el referido recurso de casación n.º 6875/2024, resultaba determinante del sentido de la resolución de esta reclamación.

Así, en el mencionado Acuerdo de resolución de 19 de marzo de 2026 puso de manifiesto que mediante Auto del Tribunal Supremo (ATS) de 13 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:13541A) se acordó la admisión a trámite de dicho recurso declarando que la cuestión de interés casacional objetivo consistía en interpretar la Disposición Adicional primera, apartado segundo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con los artículos 10 y 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a fin de determinar si los citados preceptos constituían o no un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluyera la aplicación de la Ley de transparencia (en relación con una solicitud del denunciante de acceso a la información de las actuaciones de inspección).

5. Al respecto, con carácter previo a analizar el fondo del asunto, ha de recordarse que es Criterio Interpretativo consolidado de este Consejo (CI/001/2016, de 17 de

R CTBG
Número: 2026-1109 Fecha: 26/10/2026

febrero[7]) que frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio administrativo negativo la posterior reclamación no estará sujeta a plazo. Ello es así porque el Tribunal Constitucional ha fijado una reiterada jurisprudencia -entre otras, SSTC 6/1986, de 21 de enero, 204/1987, de 21 de diciembre, 188/2003, de 27 de octubre, 220/2003, de 15 de diciembre, 14/2006, de 16 de enero, 39/2006, de 13 de febrero, 186/2006, de 19 de junio, 27/2007, de 12 de febrero, y 64/2007, de 27 de marzo-, asumida también por el Tribunal Supremo, según la cual, resulta contrario al derecho a la tutela judicial efectiva la posibilidad de que una desestimación presunta adquiera firmeza.

Esta doctrina se encuentra sistematizada en el Fundamento Jurídico 3 de la STC 3/2008, de 21 de enero, a tenor del cual "[...] *Conforme a esta jurisprudencia constitucional, que comienza por subrayar que el silencio administrativo negativo es simplemente una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración, hemos declarado que, frente a las desestimaciones por silencio, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento del acto presunto, imponiéndole un deber de diligencia que sin embargo no le es exigirle a la Administración en el cumplimiento de su deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos. Bajo estas premisas, hemos concluido que deducir de ese comportamiento pasivo del interesado su consentimiento con el contenido de un acto administrativo presunto, en realidad nunca producido, negando al propio tiempo la posibilidad de reactivar el plazo de impugnación mediante la reiteración de la solicitud desatendida por la Administración, supone una interpretación que no puede calificarse de razonable -y menos aún, con arreglo al principio pro actione, de más favorable a la efectividad del derecho fundamental del art. 24.1 CE-, al primar injustificadamente la inactividad de la ·Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido ·con su deber de dictar y notificar la correspondiente resolución expresa*". Es por ello que, en el presente caso la Reclamación no puede considerarse extemporánea, puesto que ello implicaría, además, primar injustificadamente la inactividad de la ·Administración.

En este caso, la solicitud de la que trae causa la reclamación no ha sido contestada, por lo que no procede la consideración de extemporánea de la reclamación

[7] https://consejodetransparencia.es/content/dam/ctransparencia/portal-ctbg/publicaciones/criterios-interpretativos/C1_2016_Desestimacion_silencio_Censurado.pdf

R CTBG
Número: 2026-1109 Fecha: 26/10/2026

6. Asimismo, a los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación procede verificar en primer lugar si una parte de lo solicitado, en concreto la petición sobre que se facilite al reclamante «*una diligencia donde se haga constar mi comparecencia y consulta del expediente*» puede encuadrarse en el concepto de información pública contemplado en el artículo 13 LTAIBG.

   A estos efectos, resulta necesario volver a recordar que el legislador español ha configurado el contenido y alcance del derecho de acceso a la información pública circunscribiéndolo a los contenidos y los documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, conforme se establece en el artículo 13 LTAIBG antes reproducido, por lo que la existencia previa de la información en su ámbito de competencias es condición necesaria para el reconocimiento del derecho.

   Como este Consejo ha señalado en múltiples ocasiones, de esta configuración legal se deriva que no tengan cabida en la noción de información pública del artículo 13 LTAIBG aquellas solicitudes de información que pretenden obtener una justificación específica de las razones por las que se realizó una actuación y no otra. Tampoco entra dentro del contenido del derecho reconocido en la ley que la Administración conteste a una valoración política de determinadas actuaciones o dé respuesta a críticas o juicios subjetivos de la actuación de los poderes y entidades públicas, con independencia de su mayor o menor acierto.

   Y, finalmente no tienen cabida en el ámbito objetivo del derecho de acceso a la información pública, aquellas pretensiones, como la aquí formulada, de actuación material de la Administración de constatación de un hecho, y que, por tanto, no versan sobre contenidos o documentos preexistentes, sino que requieran de la creación de contenidos específicos para ser atendidas.

   En consecuencia, teniendo en cuenta lo expuesto, procede inadmitir la reclamación en lo relativo a la petición de «*una diligencia donde se haga constar mi comparecencia y consulta del expediente*», por versar sobre cuestiones que no cabe subsumir en la noción legal de información pública.

7. Sentado lo anterior, mediante la Sentencia STS 1033/2026, de 10 de junio (RCA 6875/2024) [ECLI:ES:TS:2026:4085], el Tribunal Supremo ha estimado el recurso de casación interpuesto por este Consejo y declara conforme con el ordenamiento jurídico la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 19 de julio de 2022, con referencia R/0131/2022; 100-006405 -que reconoció "*conforme al ordenamiento jurídico la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 19 de julio de 2022, que reconoció el derecho de acceso a la información relativa*

R CTBG
Número: 2026-1109 Fecha: 26/10/2026

a "las actuaciones concretas realizadas por esta Inspección a consecuencia de la denuncia presentada-vista, requerimiento, comprobación…-"- toda vez que la normativa sectorial analizada -Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social- no contiene una regulación específica en relación con el derecho de acceso a la información y, por tanto, no queda desplazada la aplicación de la regulación contenida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En la citada Sentencia 1033/2026, de 10 de junio, el Tribunal Supremo, confirma la doctrina de este Consejo, y fija jurisprudencia en los siguientes términos:

«1. El deber de sigilo y confidencialidad previsto en el artículo 10 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, constituye una obligación personal, profesional y ética impuesta exclusivamente al comportamiento personal de los inspectores de trabajo y seguridad social, quienes tienen el deber de guardar secreto y de no revelar los datos, informes o antecedentes que conozcan o hayan conocido en el ejercicio de sus funciones, así como la obligación de mantener la confidencialidad respecto del origen de cualquier queja o denuncia que llegue a su conocimiento.

Estas obligaciones profesionales encuentran su fundamento en principios éticos y deontológicos que tienen por finalidad garantizar la confianza institucional en el correcto ejercicio de la función pública, asegurando que la actuación administrativa se desarrolle con objetividad, imparcialidad e independencia. Incluso, el incumplimiento de esos deberes puede dar lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria a los inspectores de trabajo y seguridad social.

En la medida en que la regulación contenida en el citado artículo 10 no incide sobre el régimen jurídico del derecho de acceso a la información pública, limitándose a establecer determinados deberes de sigilo y confidencialidad en el ejercicio de las funciones atribuidas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, no puede considerarse una regulación específica del derecho de acceso a la información a los efectos de la Disposición Adicional Primera, apartado segundo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, cuando se solicita el acceso a documentos, datos o actuaciones obrantes en poder de la Administración y generados por la Inspección en el ejercicio de sus funciones.

En consecuencia, no procede excluir la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, al amparo de la citada Disposición Adicional, pues el referido artículo 10 no establece un régimen regulativo específico de acceso a la información pública, ni regula las condiciones, límites o procedimientos para su ejercicio. Resulta, por

R CTBG Número: 2026-1109 Fecha: 26/10/2026

tanto, plenamente aplicable el régimen general previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, mediante la cual se garantiza el derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 105.b) de la Constitución y se hace efectivo el principio de transparencia, elemento esencial de las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos en un Estado democrático de Derecho.

2. La regulación contenida en el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en la medida en que únicamente establece las condiciones necesarias para que los denunciantes puedan ser considerados interesados durante la fase de investigación de la denuncia presentada ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, no configura un régimen jurídico específico que permita desplazar la aplicación del artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en lo relativo a los sujetos que están legitimados para ejercer el derecho de acceso a la información pública, ni tampoco respecto de los datos obtenidos por los inspectores de trabajo y seguridad social en el desempeño de sus funciones».

El Tribunal Supremo llega a la conclusión anterior tras determinar que el conflicto de normas surge entre la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y la regulación contenida en los artículos 10 y 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de Julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a fin de determinar cuál es la normativa que debe aplicar el Ministerio de Trabajo y Economía Social para resolver la solicitud de acceso a la información relativa a las actuaciones realizadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones, una vez que las actuaciones derivadas de la denuncia presentada por quien ahora es el peticionario de esa información se han archivado.

Al respecto recuerda que la LTAIBG constituye la normativa básica transversal que regula el derecho de acceso a la información pública, y crea así un marco jurídico que complementa al resto de las normas del ordenamiento jurídico. Ahora bien, matiza que ese concreto marco legal contenido en la LTAIBG, no se aplicará respecto de aquellas materias que dispongan de una regulación normativa específica respecto del derecho de acceso a la información pública que resulte incompatible con el régimen general contenido en la citada Ley 19/2013.

8. Partiendo de lo anterior el Tribunal Supremo argumenta su decisión en el siguiente razonamiento:

   - En primer lugar, el Tribunal Supremo expone que la Sala de apelación de la Audiencia Nacional sostiene que, en aplicación de lo dispuesto en la Disposición

R CTBG Número: 2026-1109 Fecha: 26/10/2026

Adicional Primera, apartado 2, LTAIBG, debe prevalecer el régimen jurídico establecido en los artículos 10 y 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio sobre la LTAIBG. Para sostener esta conclusión, la Sala invoca la doctrina que el Tribunal Supremo fija en las sentencias de 27 de febrero de 2023 (recurso de casación nº 8073/2021) y de 29 de mayo de 2023 (recurso de casación nº 373/2022), en las que interpretando la Ley 10/2014, de 26 de junio, sobre ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, y la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, considera que queda desplazada la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, al existir una normativa sectorial específica que regula el acceso a la información.

El Tribunal Supremo considera que la Sala de apelación de la Audiencia Nacional yerra al concluir lo indicado y al invocar la doctrina que el Tribunal Supremo fija en las precitadas sentencias de 27 de febrero de 2023 (recurso de casación nº 8073/2021) y de 29 de mayo de 2023 (recurso de casación nº 373/2022), en las que, interpretando la Ley 10/2014, de 26 de junio, sobre ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, y la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, considera que queda desplazada la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, al existir una normativa sectorial específica que regula el acceso a la información.

Respecto a esta invocación de la Sala, el Tribunal Supremo explica que en las citadas sentencias no se analizaba la regulación contenida en la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y que la doctrina fijada en ellas no resulta aplicable de forma automática a este caso, porque los términos "reservado" o "secreto" se interpretaron atendiendo al contexto propio en que se contenían en la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, y en la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales. Es preciso, por tanto, llevar a cabo un análisis individualizado referido a este ámbito concreto de actuación regulado en la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

- En segundo lugar, considera que jurídicamente no es ni razonable ni adecuada la interpretación de la Sala de apelación sobre los artículos 10 y 20.4 de la Ley 23/2015, cuando sostiene que esos preceptos constituyen un régimen jurídico específico en relación con el acceso de terceros a la información ─datos, documentos y actuaciones obtenida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones─, lo que, a su juicio, permitía desplazar la aplicación de la regulación general contenida en la LTAIBG.

R CTBG
Número: 2026-1109 Fecha: 26/10/2026

Por lo que concierne al análisis del artículo 10, titulado «*Deber de sigilo e incompatibilidades*», hace mención a su contenido:

«1. Los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social consideraran confidencial el origen de cualquier queja de que conozcan, en el ámbito de la función inspectora, sobre incumplimiento de las disposiciones legales.

2. 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, 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.

3. Estarán sujetos a las incompatibilidades y a los motivos de abstención y recusación de los funcionarios al servicio de las Administraciones Publicas, y no podrán actuar cuando tengan interés directo o indirecto en relación con los asuntos que se les encomienden"

Y, a continuación, recuerda que:

«Una interpretación literal del artículo 10 permite afirmar que dicho precepto regula exclusivamente las obligaciones profesionales y éticas cuyo cumplimiento corresponde personalmente a los inspectores de Trabajo y Seguridad Social. En particular, les impone el deber de guardar secreto y de no revelar los datos, informes o antecedentes que conozcan o hayan conocido en el ejercicio de sus funciones, así como la obligación de mantener la confidencialidad respecto del origen de cualquier queja o denuncia que llegue a su conocimiento».

«Estas obligaciones profesionales encuentran su fundamento en principios éticos y deontológicos que tienen por finalidad garantizar la confianza institucional en el correcto ejercicio de la función pública, asegurando que la actuación administrativa se desarrolle con objetividad, imparcialidad e independencia. De tal manera que se garantiza la confianza y seguridad en que los inspectores de Trabajo y Seguridad Social no filtrarán los datos de las empresas ni de los trabajadores afectados por la actuación inspectora, ni tampoco la identidad del denunciante para evitar represalias, ni los documentos que han obtenido con ocasión del desempeño de sus funciones, salvo en los supuestos indicados en el apartado 2 del citado artículo 10».

«(...) ese deber de secreto y confidencialidad exige de los inspectores un comportamiento personal de estricta reserva sobre las actuaciones que desarrollan

R CTBG Número: 2026-1109 Fecha: 26/10/2026

en el desempeño de sus funciones, sin que puedan difundirlas ni divulgarlas. Incluso, su incumplimiento puede dar lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria».

En definitiva, indica que:

«el artículo 10 regula las obligaciones de secreto y sigilo que deben observar los inspectores de Trabajo y Seguridad Social en su comportamiento personal, con el fin de asegurar la confianza institucional de empresas y trabajadores en que los datos aportados durante una actuación inspectora no serán revelados por los funcionarios que la desarrollan, así como la de proteger la función inspectora fomentando la colaboración de los inspeccionados, quienes confían en que la información facilitada no será filtrada».

A ello añade que:

«Sin embargo, esa regulación del deber de secreto contenida en el artículo 10, cuyo cumplimiento afecta exclusivamente al comportamiento personal de los inspectores de Trabajo y Seguridad Social, no puede interpretarse como un límite legal al derecho de acceso a la información, ni tampoco que esté atribuyendo la calificación de opaca o de secreta a la información obtenida por los inspectores en el ejercicio de sus funciones cuando un tercero, amparado en el derecho constitucional reconocido en el artículo 105.b), solicita acceder a ella para conocer las razones que han llevado a la Administración a adoptar determinadas decisiones.

(...), el deber de sigilo o confidencialidad contemplado en aquel precepto no determina por sí mismo la exclusión de la documentación solicitada del ámbito objetivo del derecho de acceso, sino que obliga, en su caso, a examinar si concurre alguno de los límites legalmente previstos y si la restricción del derecho resulta necesaria y proporcionada.

Por ello, dado que dicho precepto no regula el derecho de acceso a la información pública, no puede erigirse en fundamento para excluir la aplicación de la LTAIBG, y, en particular, de su artículo 13 (...). Sobre dicha información recae, con carácter general, el derecho de acceso reconocido a todas las personas, sin más excepciones que aquellas derivadas de la concurrencia de alguno de los límites previstos en el artículo 14 de la propia Ley 19/2013, establecidos para la protección de determinados intereses públicos y que justifican, en cada caso, la restricción de aquel derecho».

Por consiguiente, *«(...) el deber de secreto y confidencialidad impuesto a los inspectores de Trabajo y Seguridad Social se proyecta sobre el ejercicio de sus*

R CTBG
Número: 2026-1109 Fecha: 26/10/2026

funciones y sobre la información obtenida en el desempeño de estas, pero no puede ser interpretado como un límite legal autónomo al derecho de acceso a la información pública. Este derecho, por su relevancia constitucional como manifestación de los principios de transparencia y control de la actuación administrativa, exige que sus restricciones sean objeto de una interpretación estricta y que encuentren una justificación suficiente en la protección de un interés público prevalente legalmente reconocido.

Asimismo, aun cuando fuera necesario preservar las finalidades que inspiran el deber de sigilo y confidencialidad, ello no comportaría necesariamente la denegación íntegra del acceso solicitado. En efecto, la adecuada ponderación entre ambos intereses permite, en su caso, el acceso parcial a la información requerida mediante la supresión o anonimización de los datos personales o de cualquier otro dato especialmente protegido que pudiera figurar en la documentación interesada, de conformidad con lo previsto en los artículos 15 y 16 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre».

En definitiva, el Tribunal Supremo niega que el artículo 10 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, configure un régimen específico que regule el derecho de acceso a la información:

«*Este precepto se limita a regular las obligaciones de secreto y sigilo impuestas a los inspectores de Trabajo y Seguridad Social, pero ello no equivale a establecer una regulación alternativa del derecho de acceso a la información, máxime cuando dicha información no ha sido en ningún momento declarada secreta. Por tanto, no es aplicable la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y debe acudirse a la regulación que, con carácter general y transversal, se contiene en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en la que se regula el régimen general del derecho de acceso a la información o transparencia pasiva.*

La regulación del deber de secreto que se exige a los inspectores no equivale a una causa automática de exclusión del derecho de acceso a la información que permita entender que constituye un régimen jurídico específico a los efectos de la aplicación de la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de LTAIBG, (...)».

Por otro lado, también descarta que el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, constituya un régimen específico de acceso a la información; al aclarar que:

«El referido artículo 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, se limita a regular la condición del denunciante como interesado únicamente durante la fase de investigación de la denuncia presentada ante la Inspección de Trabajo y Seguridad

R CTBG Número: 2026-1109 Fecha: 26/10/2026

Social. Y, por tanto, esa regulación no implica un régimen jurídico especifico del derecho de acceso a la información en relación con las personas que pueden solicitar el reconocimiento del derecho de acceso, a los efectos de poder desplazar la aplicación que, en este aspecto, se contiene en el artículo 12 de la LTAIBG».

En conclusión, habiéndose dictado sentencia por el Tribunal Supremo que apoya lo defendido por este Consejo, procede el levantamiento de la suspensión acordada y dictar resolución de este procedimiento de reclamación.

9. Fijado lo anterior, corresponde por consiguiente verificar la concurrencia al caso de los límites contemplados en las letras e) y j) del artículo 14.1 LTAIBG invocado por el organismo reclamado para denegar el acceso a la información solicitada.

   Como ya ha señalado este Consejo en múltiples ocasiones, el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional, que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como de las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG, *«sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»*, tal como ha subrayado repetidamente el Tribunal Supremo (STS de 16 de octubre de 2017 -ECLI:ES:TS:2017:3530 y varias posteriores), requiriéndose en todo caso una *«justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* (STS de 11 de junio de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:1558, entre otras).

   De ahí que, *«en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad»* —entre otras, SSTS, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574) —. La segunda de las sentencias citadas puntualiza que *«[p]or tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública (…) sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate»*
   (FJ, 4º).

R CTBG
Número: 2026-1109 Fecha: 26/10/2026

[redacted]

En consecuencia, la eventual aplicación de determinados límites legales a la información pública solicitada sólo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por nuestro ordenamiento (en particular, en el artículo 14.2 LTAIBG) y precisados por la doctrina del Tribunal Supremo en los términos que se acaban de exponer.

Por tanto, la autoridad que pretenda ampararse en uno de dichos límites debe acreditar de manera concreta, precisa y circunstanciada no solo la concurrencia material del bien o interés jurídico protegido por la norma, sino también la existencia de un perjuicio real, efectivo, evaluable y no meramente hipotético derivado de la divulgación de la información solicitada.

Asimismo, debe realizarse el correspondiente juicio de proporcionalidad, ponderando los intereses concurrentes y razonando por qué el daño que ocasionaría el acceso supera el interés público inherente a la transparencia. De este modo, no basta con una invocación abstracta o estereotipada del límite legal, ni con afirmaciones genéricas acerca de eventuales riesgos o perjuicios, sino que resulta imprescindible una justificación individualizada que permita verificar la conexión directa entre el acceso a la información concreta solicitada y el menoscabo del interés protegido.

En este caso, la Administración se limita a mencionar de forma genérica la concurrencia al caso de los límites invocados, reproduciendo su contenido, pero sin aportar justificación expresa y detallada de lo afirmado con su invocación, más allá de señalar que "*En el caso que nos ocupa existe un deber específico de reserva que deriva de una Ley especial y específica, sin que la solicitud se ajuste a ninguno de los supuestos en que cede el citado deber de secreto profesional*". Afirmación ésta claramente insuficiente, a los efectos legales pretendidos, al carecer del debido *test del daño*, que justifica la probabilidad del perjuicio o lesión invocado y la existencia de un nexo causal entre el acceso a la información que se solicita y el perjuicio alegado, y del *test del interés,* a fin de acreditar en el caso concreto un interés (público o privado) superior al protegido con la limitación.

10. En conclusión, de acuerdo con todo lo expuesto se verifica que no está justificada la aplicación al caso de los límites de la letra e) y j) del artículo 14.1 LTAIBG por lo que procede la estimación parcial de la presente reclamación respecto de la solicitud de información obrante en el expediente señalado en la solicitud, sin perjuicio de la supresión o anonimización de los datos personales que pudiera figurar en la documentación interesada, de conformidad con lo previsto en el artículo 15 LTAIBG.

R CTBG
Número: 2026-1109 Fecha: 26/10/2026

[redacted]

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: LEVANTAR la suspensión del procedimiento de reclamación 2626/2025, acordada el 19 de marzo de 2026, y dictar resolución que finalice este procedimiento de reclamación.

SEGUNDO: INADMITIR la reclamación en lo relativo a la petición de «*una diligencia donde se haga constar mi comparecencia y consulta del expediente*», al no tratarse de información pública, de acuerdo con lo expresado en el fundamento jurídico 6.

TERCERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación interpuesta frente a la resolución de la ITSS/MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, en los términos fijados en el fundamento jurídico 10.

CUARTO: INSTAR a la ITSS/MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

> *En calidad de denunciante y trabajador cuyos derechos se han visto vulnerados y lesionados por la Consejería de Educación y/o el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales mancomunado que la citada Consejería de Educación emplea para desarrollar su actividad preventiva (órdenes de servicio de la ITSS OS 9095/22, 9333/22, 9434/22, 11014/22 y 11897, y más recientemente orden de servicio la OS 673023).*
>
> *(...)*
>
> *SOLICITO*
>
> *Que se me conceda una cita para la consulta del expediente completo, con tiempo suficiente para desarrollar el proceso.*

QUINTO: **INSTAR** a la ITSS/MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1[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

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

R CTBG Número: 2026-1109 Fecha: 26/10/2026

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[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, 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[10].

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

R CTBG Número: 2026-1109 Fecha: 26/10/2026

[redacted]

[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&p=20230301&tn=1#dacuarta