Maria de la Concepcion Campos Acuña (1 de 1)
Presidenta
Fecha Firma: 30/10/2026
HASH: 91d6017b1911f6ef302a0da1cbe3a58c

Consejo de Transparencia AAI

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 191/2026

Reclamante: ALOS-OXAL 2007 SL.

Organismo: ITSS/MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: actuaciones inspectoras, denuncia, ITSS, arts. 10 y 20.4 LOISS y Disposición Adicional Primera 2 LTAIBG. STS 1033/2026, de 10 de junio; art. 14.1.e) y j) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 12 de diciembre de 2025 la empresa reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información (n.º REGAGE 25e00108458300):

   «(...) Se solicita acceder a la información pública disponible sobre las actuaciones inspectoras llevadas a cabo por parte de la INSPECCIÓN PROVINCIAL DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE MADRID desde el mes de agosto del año 2024 frente a la empresa "CDM DESARROLLO INTEGRAL DE PROYECTOS FORMATIVOS, S.L." (CIF: [redacted]) por unos hechos que pudieran ser constitutivos de infracciones administrativas muy graves en materia de empleo.

   La referida empresa fue denunciada por la presentación de facturas manipuladas y falseadas para justificar el gasto de alquiler de instalaciones propiedad de ALOS-

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

OXAL en el marco de varios expedientes de subvenciones de formación profesional para el empleo concedidas por la Comunidad de Madrid.

Las actuaciones inspectoras se habrían iniciado a partir del mes de agosto de 2024 y hasta la fecha no constan más datos sobre si hubieran concluido o no. Tampoco sobre la posible incoación de un procedimiento sancionador a raíz de la denuncia presentada por la empresa que ahora ejercita su derecho de acceso a la información pública.

(...) Téngase en cuenta que no se solicitan datos personales sensibles, ni detalles que pudieran comprometer la investigación, sino únicamente la información básica sobre el estado de tramitación del expediente y de las actuaciones realizadas.

SOLICITA:

Que, teniendo por presentado este escrito, se admita y, en consecuencia, se reconozca el derecho de acceso total o, en su caso, parcial a la información pública solicitada, consistente en:

1. El estado de tramitación de la denuncia indicada en los antecedentes.

2. Las actuaciones inspectoras realizadas hasta la fecha, y en particular, la confirmación de si se ha iniciado un procedimiento sancionador a raíz de los hechos comprobados.

3. Los hechos constatados.

4. Las medidas adoptadas como consecuencia de las actuaciones inspectoras.

Todo ello, con respeto a los principios de transparencia y proporcionalidad, y previa disociación de los datos personales que pudieran estar protegidos, conforme al artículo 15 de la Ley 19/2013».

2. No consta respuesta de la Administración.

3. Mediante escrito registrado el 16 de enero de 2026, la empresa 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.

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

R CTBG Número: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

4. Con fecha 19 de enero de 2026, 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 23 de marzo de 2026 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) I.- En relación con el contenido de la solicitud, debemos hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 23/2015, de 21 julio Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante LOITSS), que regula el deber de sigilo que afecta a los empleados públicos de este Organismo de forma expresa: [reproduce su contenido]

Por consiguiente, la consideración como "pública" de esta información es contraria a este deber de reserva y, en el caso que nos ocupa, la solicitud de referencia no se ajusta a ninguno de estos supuestos en los que cede dicho deber (artículo 10.2 de la Ley 23/2015).

Asimismo, este deber de reserva es específico para todos los empleados públicos que prestan servicios en el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y presenta una especial intensidad que lo diferencia del deber de reserva general que corresponde a todos los empleados públicos. Recordemos que el artículo 53 apartado 12 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público al señalar los Principios éticos que deben informar la conducta de los empleados públicos, establece que [reproduce su contenido].

Por tanto, el deber de reserva que regula la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social es más amplio e intenso que ese deber general de sigilo. La obligación no se limita a mantener "la debida discreción" y a no "hacer uso de la información obtenida para beneficio propio".

La redacción de la Ley 23/2015 es tajante al prohibir, de forma específica y más allá de la propia relación de servicio, la difusión de cualesquiera "datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento". El objetivo claro es la protección de los derechos e intereses de las personas afectadas por las actuaciones inspectoras bien como denunciantes, como sujetos investigados o como meros afectados por la misma de forma directa o indirecta.

La propia Ley también indica en qué supuestos no resulta aplicable esta prohibición y será, exclusivamente, "para la colaboración con la Administración Laboral, la de

R CTBG
Número: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

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".

II.- Por otro lado, debemos hacer referencia a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 20 de la citada Ley 23/2015 de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, donde establece lo siguiente: [reproduce su contenido]

Tras examinar el registro de la Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Madrid, no consta la presentación de denuncia por parte del solicitante en relación con los hechos de referencia.

En cualquier caso, resulta evidente a la vista de las manifestaciones del solicitante que la empresa CDM DESARROLLO INTEGRAL DE PROYECTOS FORMATIVOS, S.L. y ALOS-OXAL 2007, S.L., mantenían una relación mercantil que se correspondía con el alquiler de instalaciones propiedad de ALOS-OXAL 2007, S.L. a la empresa CDM. Tal relación no se corresponde con derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora y que, conforme al artículo 12 de la Ley 23/2015, se circunscriben al orden social y no a la legislación civil o mercantil.

III.- En todo caso, debemos traer a colación lo previsto en el apartado 2 de la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, donde se establece que [reproduce su contenido]

En lo que respecta al acceso a información de las actuaciones previas desarrolladas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Ley 23/2015, de 21 de julio, establece un régimen específico de acceso a la información por parte de los administrados, de conformidad con lo expuesto.

La interpretación de los argumentos expuestos en los fundamentos Tercero y Cuarto debe realizarse a la luz de la Jurisprudencia existente en esta materia.

En este sentido, debemos traer a colación las Sentencias del Tribunal Supremo núm. 244/2023, de 27 de febrero, dictada en el recurso de casación 8073/2021 y núm. 714/2023, de 29 de mayo dictada en el recurso de casación núm. 373/2022.

La Sentencia número 714/2023 concluye "En fin, terminamos este recorrido señalando que nuestra sentencia nº 311/2022, de 10 de marzo (casación 148/2021), después de aludir también a la jurisprudencia de esta Sala en esta materia, señala en su F.J. 8º:

R CTBG Número: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

<<(...) Conforme dicha jurisprudencia, cuando la disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013 de Transparencia dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión no solo comprende los supuestos en los que se contenga un tratamiento global y sistemático del derecho sino también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes de este derecho y que impliquen un régimen especial diferenciado del general. En estos casos, este régimen especial se aplica de forma preferente a las previsiones de la ley de transparencia, quedando esta última como regulación supletoria>>

En ese sentido la Sentencia número 244/23 sobre la obligación de secreto, indica lo siguiente:

"Por tanto, en lo que se refiere al acceso a los datos, documentos e informaciones que el Banco de España hubiera recibido en el ejercicio de la función supervisora o de otras funciones las leyes le encomiendan la Ley 10/2014, de 26 de junio, establece una regulación específica, claramente restrictiva, de la que interesa ahora destacar dos notas que consideramos relevantes: dicha regulación viene establecida en una norma de rango legal y es una regulación de fecha posterior a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, a la que en ningún momento hace referencia.

Así las cosas, entendemos que la invocación de lo establecido en los artículos 12, 13 y 14 y en la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, resulta en este caso escasamente operativa.
(...)
el acceso a los mencionados datos, documentos e informaciones del Banco de España no podrá obtenerse mediante la invocación de los principios y preceptos de la Ley 19/2013, de transparencia, ni por la vía de la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno regulado en dicha la Ley, si no concurre alguno de los supuestos de excepción que se enumeran en el artículo 82.3 de la Ley 10/2014, de 26 de junio contemplan."

Por consiguiente, tal y como ha indicado la Audiencia Nacional en su Sentencia de 4 de abril de 2024, Recurso N.º: 0000052/2023, "conforme a la doctrina de la Sala III del Tribunal Supremo antes expuesta, para concluir que el art. 10 de la Ley 23/2015 recoge un régimen especial de acceso a la información en relación con el acceso a los datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad

R CTBG Número: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

Social en el desempeño de sus funciones, con las excepciones que se mencionan" al igual que lo es la normativa que regula el deber de reserva en la Ley 10/2014.

En último término debemos señalar que el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, establece como límite del derecho de acceso a la información pública (apartado e) "La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios", así como (apartado j) "El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial". 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.

En base a todo ello, se pueden establecer las siguientes

CONCLUSIONES

Por todo lo señalado hasta el momento este Organismo considera que debe denegar al solicitante el acceso a la documentación solicitada, en base a lo dispuesto en el artículo 14.1 apartados e) y j) y Disposición adicional primera 2 de la Ley 19/2013 por los motivos previamente expuestos.

5. El 24 de marzo de 2026, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el 7 de abril de 2026 en el que señala lo siguiente:

«PRIMERA. - Sobre la existencia y tramitación de una denuncia previa.

En el Informe de 20 de marzo de 2026 de contestación de las alegaciones de D. (...), en representación de la mercantil ALOS-OXAL, el Organismo Estatal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sostiene lo siguiente: "Tras examinar el registro de la Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Madrid, no consta la presentación de denuncia por parte del solicitante en relación con los hechos de referencia".

ALOS-OXAL sí presentó denuncia formal el 2 de agosto de 2024 ante la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid, aportando la documentación relativa a las presuntas irregularidades cometidas por CDM DESARROLLO INTEGRAL DE PROYECTOS FORMATIVOS, S.L., consistentes en la utilización de facturas de alquiler de aulas visiblemente manipuladas para justificar de forma fraudulenta subvenciones de formación profesional para el empleo concedidas por la Comunidad de Madrid.
Se acompaña el justificante de presentación de la denuncia como documento n.º 1.

R CTBG Número: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

Asimismo, el 17 de enero de 2025 ALOS-OXAL amplió la denuncia presentada ante la citada Inspección Provincial para poner en su conocimiento lo declarado por la Directora General de Formación de la Comunidad de Madrid en el marco de las Actuaciones Previas n.º 86/2024 sustanciadas ante la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas.

Se aporta el respectivo justificante de presentación como documento n.º 2.

Adicionalmente, por Oficio de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid de 11 de febrero de 2025 se puso en conocimiento el inicio de las actuaciones inspectoras a raíz de la denuncia presentada por ALOS-OXAL.
Se adjunta el Oficio recibido como documento n.º 3.

Por lo tanto, debe dejarse constancia de que sí consta la existencia de una denuncia presentada ante esa Inspección de Trabajo, extremo que resulta relevante (por lo que se dirá más adelante) y que ha de ser tenido en cuenta a los efectos oportunos en la resolución del presente procedimiento.

SEGUNDA. – Sobre la inexistencia de infracción del deber de reserva por conceder el acceso a la información pública solicitada.

En el mismo Informe se destaca como motivo para denegar el acceso a la información pública solicitada el deber de sigilo establecido por el artículo 10 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOITSS), a cuyo tenor [reproduce su contenido]

Nótese la diferencia entre la información que merece el deber de sigilo y la solicitada por ALOS-OXAL:

"Actuaciones inspectoras por parte de la Inspección Provincial de Madrid desde agosto 2024 frente a la empresa "CDM DESARROLLO INTEGRAL DE PROYECTOS FORMATIVOS, S.L." (CIF: [redacted]), denunciada por la presentación de facturas manipuladas y falseadas para justificar el gasto de alquiler de instalaciones propiedad de ALOS-OXAL en el marco de varios expedientes de subvenciones.

Solicita:

1. El estado de tramitación de la denuncia indicada en los antecedentes.

2. Las actuaciones inspectoras realizadas hasta la fecha, y en particular, la confirmación de si se ha iniciado un procedimiento sancionador a raíz de los hechos comprobados.

R CTBG Número: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

3. Los hechos constatados.

4. Las medidas adoptadas como consecuencia de las actuaciones inspectoras."

En este sentido, el Organismo requerido está negando el acceso a una información pública que no se corresponde con el origen de la queja ni tampoco se relaciona con datos o antecedentes concretos del sujeto inspeccionado, simplemente se pretende conocer el resultado de la actividad inspectora y las medidas adoptadas ante unos hechos de suma gravedad para el sector de la formación en el trabajo.

TERCERA. - Sobre la falta de firmeza de la Sentencia de la Audiencia Nacional invocada por el Informe.

En el mismo Informe mencionado se hace referencia a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 4 de abril (sic) de 2024 (recurso n.º 52/2023), presentándola como soporte interpretativo para sostener la existencia de un régimen especial y excluyente de acceso a la información fundado en el referido artículo 10 de la LOITSS. No obstante, dicha resolución judicial no puede ser tomada en consideración en este procedimiento, pues se halla pendiente de revisión por el Tribunal Supremo al haber sido admitida en casación, circunstancia que priva a la misma de los efectos propios de una decisión consolidada y, por tanto, de toda capacidad para erigirse en fundamento válido que justifique una restricción del derecho de acceso ejercido en este expediente.

El recurso de casación es conocido por este Consejo de Transparencia, ya que fue parte apelada en aquella sentencia de la Audiencia Nacional, y consta admitido a trámite por Auto de fecha 13 de noviembre de 2024 (recurso de casación n.º 6875/2024), en cuya parte dispositiva acuerda: [reproduce su contenido]

En el sistema de fuentes del Derecho español, el artículo 1.6 del Código Civil establece con carácter categórico que únicamente "La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho". Las sentencias dictadas por la Audiencia Nacional, mientras se hallen sometidas a control casacional, no pueden considerarse criterio interpretativo consolidado, pues es precisamente la función del recurso de casación revisar y, en su caso, corregir la interpretación jurídica efectuada por los órganos jurisdiccionales inferiores.

(...)».

R CTBG
Número: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relacionada con las actuaciones inspectoras realizadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS, en adelante) frente a una empresa —CDM DESARROLLO INTEGRAL DE PROYECTOS FORMATIVOS, S.L.—a consecuencia de una denuncia presentada por otra empresa —que coincide en este caso con la interesada en este

[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: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

procedimiento— por unos hechos que, a juicio de la parte reclamante, pueden constituir infracciones administrativas muy graves en materia de empleo.

El organismo requerido no resolvió en el plazo legalmente establecido por lo que la solicitud se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG. Durante la sustanciación de este procedimiento, la ITSS desestimó 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 y 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Trabajo y Seguridad Social (LOSTSS), (iii) la condición del denunciante como interesado durante la fase de investigación de la denuncia, 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).

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 a la empresa 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. Sentado lo anterior, no puede desconocerse que 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 (n.º 6875/2024) y ha declarado 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*

R CTBG Número: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

reconoció el derecho de acceso a la información relativa 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,

R CTBG Número: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

ni regula las condiciones, límites o procedimientos para su ejercicio. Resulta, por 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.

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

R CTBG Número: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

- 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 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

R CTBG Número: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

de sus funciones⌐, lo que, a su juicio, permitía desplazar la aplicación de la regulación general contenida en la LTAIBG.

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».

R CTBG Número: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

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

R CTBG Número: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

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

R CTBG Número: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

denuncia presentada ante la Inspección de Trabajo y Seguridad 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, se desprende con evidencia que la regulación contenida en los artículos 10 y 20.4 de la LOITSS no conforma un régimen jurídico específico del derecho acceso a la información pública a los efectos de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la LTAIBG, por lo que estos preceptos no desplazan la aplicación del régimen general previsto en esta última norma. Por tanto, la reclamación no puede desestimarse sobre la base de los argumentos expuestos por la ITSS relativos a la aplicación preferente de la normativa sectorial y al deber de sigilo y confidencialidad previsto en dicho articulado, sino que procede examinar la reclamación a la luz de lo preceptuado en la LTAIBG, y con ello, la concurrencia al caso de los restantes motivos de denegación invocados.

7. Como cuestión previa, precisa aclarar, por lo que se refiere a la denuncia formulada por la empresa reclamante, que la mercantil interesada facilitó, con ocasión del trámite de audiencia concedido por este Consejo, el justificante de presentación de la citada denuncia de fecha 2 de agosto de 2024 y el de la ampliación de la denuncia de fecha 17 de enero de 2025, dirigidos ambos a la ITSS.

8. En consecuencia, ha quedado acreditado en este procedimiento que efectivamente la reclamante presentó el escrito de denuncia a que se refiere en su solicitud, sin que pueda quedar desvirtuado con la afirmación que, de contrario, señala formula el ITSS en sus alegaciones. Fijado lo anterior, corresponde ahora 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

R CTBG Número: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

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).

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

R CTBG Número: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

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.

9. 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 en el acceso a la información pública solicitada, por lo que procede la estimación de la presente reclamación, 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.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta frente a la ITSS/MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, en los términos fijados en el fundamento jurídico 9.

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

«1. El estado de tramitación de la denuncia indicada en los antecedentes.

2. Las actuaciones inspectoras realizadas hasta la fecha, y en particular, la confirmación de si se ha iniciado un procedimiento sancionador a raíz de los hechos comprobados.

3. Los hechos constatados.

4. Las medidas adoptadas como consecuencia de las actuaciones inspectoras».

R CTBG Número: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

TERCERO: **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 a la empresa reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], 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[8], 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[9].

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

R CTBG Número: 2026-1139 Fecha: 30/10/2026

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta