



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0319/2018 (100-000875)

FECHA: 24 de agosto de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 25 de mayo de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

1. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 10 de mayo de 2018, [REDACTED] presentó solicitud de información, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dirigida al Secretario General de la INSPECCIÓN PROVINCIAL DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE A CORUÑA.

El texto de la solicitud de información era el siguiente:

“Expone

1. En 20/02/2018 se formula solicitud ante la Inspección Provincial de Trabajo de Coruña de “Que se envíe a esta administrada por correo electrónico u otros medios electrónicos copia íntegra en formato digital del informe de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de 09/02/18, del que trae causa la resolución que se pretende recurrir, así como copia íntegra en formato digital del expediente o expedientes administrativos de los que resultara la elaboración del referido informe.”

2. En 23/02/2018, la solicitud es denegada por [REDACTED] Secretario General de Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de

reclamaciones@consejodetransparencia.es



Coruña. Se reitera la solicitud ese mismo día, respondiendo el mismo funcionario en 27/02/2018 denegando el acceso al expediente (que se identifica con la referencia OS-15/0012630/17).

Solicita

Por ser imprescindible la consulta de dicho expediente para la formulación de demanda en el orden jurisdiccional, se solicita COPIA ÍNTEGRA EN FORMATO DIGITAL DEL EXPEDIENTE DE LAS ACTUACIONES INSPECTORAS realizadas por esa Inspección en relación a esta administrada, y que derivaron en la remisión del informe por medio de oficio de 14/02/2018, con referencia de expediente 2017/014537/85, del Jefe de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de A Coruña [REDACTED] con fecha de salida de 19/02/2018. Se solicita adjuntar el documento de estudio y valoración de dicho informe de inspección por parte del Jefe de Equipo o Inspector de Trabajo del que depende la Subinspectora.”

2. Que, en fecha 14 de mayo de 2018, y en respuesta a su solicitud, la ahora interesada recibió correo electrónico del Secretario General de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de A Coruña, en virtud del cual se le comunicaba la remisión de certificación acreditativa del informe de fecha 14 de febrero de 2018 realizado por la Subinspectora Laboral actuante en el expediente OS.15/0012630/17.

Al referido correo electrónico se adjuntaba la certificación del informe referido.

3. Con fecha 16 de mayo de 2018, la ahora reclamante reiteraba su solicitud de información, dirigida al Secretario General de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de A Coruña, y manifestaba su disconformidad con el acceso a la información concedida en los siguientes términos:

“7. En 14/05/2018, se recibe comunicación electrónica del [REDACTED] en la que se indica: “En relación con su solicitud, le remitimos certificación acreditativa del informe realizado por la Subinspectora Laboral actuante en el expediente OS.15/0012630/17.” En anexo se incluye un certificado firmado por el mismo [REDACTED], con CSV PTF-b540-f359-f120-de7b-9cfc-bd54-372a-2e56, del contenido del informe de fecha 14/02/2018 resultado de las actuaciones realizadas en virtud de la Orden de Servicio nº 15/0012630/17, por parte de la Subinspectora Laboral actuante.

8. Esta administrada ya tenía copia del informe sobre cuyo contenido se emite certificado. Esta administrada en ningún momento ha solicitado certificado del contenido de dicho informe. Esta administrada ha solicitado reiteradamente COPIA ÍNTEGRA EN FORMATO DIGITAL DEL EXPEDIENTE DE LAS



ACTUACIONES INSPECTORAS realizadas por esa Inspección en relación a esta administrada, citando de forma expresa el documento de estudio y valoración de dicho informe de inspección por parte del Jefe de Equipo o Inspector de Trabajo del que depende la Subinspectora.

Por todo lo expuesto, se reitera la SOLICITUD de:

Copia íntegra, ordenada, en formato digital, del expediente de las actuaciones realizadas por esa Inspección de Trabajo, iniciadas por la Orden de Servicio nº 15/0012630/17, y concluidas con el referido informe de fecha 14/02/2018; expediente que debe incluir la documentación generada en el mismo desde la emisión de dicha OS (cuya copia debe formar parte del expediente), incluyendo particularmente el documento de estudio y valoración de dicho informe de inspección por parte del Jefe de Equipo o Inspector de Trabajo del que depende la Subinspectora actuante."

4. Por su parte, de lo obrante en el expediente, se desprende que el 18 de mayo de 2018, el Secretario General de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de A Coruña dictó oficio en virtud del cual denegaba el acceso a la información solicitada de acuerdo con el siguiente razonamiento:

"En relación con lo solicitado en su escrito registrado de entrada en esta Inspección con fecha 21.05.2018, le significamos que no resulta conforme a derecho acceder a su petición, habida cuenta que en el expediente 05.15/0012630/18 no tiene Vd. la condición de interesada, de conformidad con lo establecido en el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, reguladora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. A este respecto, le indicamos que el citado expediente se inició en virtud de la función de asistencia técnica atribuida a esta Inspección por el artículo 12.2.c) del citado texto legal, que dispone: "prestar asistencia técnica a entidades y organismos de la Seguridad Social, y a las autoridades competentes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas cuando les sea solicitada."

5. Mediante comunicación de 22 de mayo de 2018 y entrada el día 25, la ██████████ ██████████ presentó reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al amparo del art. 24 de la LTAIBG al no compartir los argumentos por los que su solicitud de información había sido denegada.
6. En fecha 28 de mayo de 2018, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procedió a dar traslado del presente expediente al organismo requerido a efectos de que, en el plazo legalmente previsto, formulase las alegaciones que tuviera por conveniente. En fecha 5 de junio del mismo año, tuvo entrada en este Consejo el



escrito de alegaciones del Organismo Estatal de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que se pronuncia en los siguientes términos:

"Primero: Con fecha 9-03-2018 tuvo entrada en la Unidad de Información de Transparencia de este Ministerio escrito de petición de [REDACTED], mediante el cual, amparándose en el artículo 17 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (BOE del 10), de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicitaba (se transcribe literalmente la solicitud)

"Se solicita conocer las normas, instrucciones internas y cualquier otra disposición del Instituto Nacional de la Seguridad Social, Tesorería General de la Seguridad Social e Inspección de Trabajo que:

- 1. Establezcan criterios sobre el derecho de cursar alta y mantenerse de alta en el RETA en el supuesto de que el volumen de facturación del autónomo no alcance, en término anual, el Salario Mínimo Interprofesional.*
- 2. Establezca criterios sobre la obligación de cursar alta y mantenerse de alta en el RETA en el supuesto de que el volumen de facturación del autónomo iguale o supere, en término anual, el Salario Mínimo Interprofesional".*

Dicha solicitud quedó registrada con el número 001-022181.

Segundo: Con fecha igualmente de 9-03-2018 se recibió dicha solicitud en la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, actual Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Tercero: Con fecha 19-03-2018 resolvió el Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, competente para conocer y resolver el expediente de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 17 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Dicha resolución inadmitía a trámite la petición, "por no disponer de instrucciones internas, criterios técnicos interpretativos u otras disposiciones de similar alcance en el ámbito en cuestión", de conformidad con lo establecido en el artículo 18.1.d de la citada Ley 19/2013.

Cuarto: El día 22 de mayo se presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno pero no respecto a la resolución del Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social previamente citada, sino contra la resolución de 18 de mayo de 2018 y anteriores de la inspección Provincial de Trabajo de la Coruña por denegación reiterada de acceso al expediente OS/0012630/17.



Quinto: La reclamación se interpone conforme a lo previsto por el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Sexto: Presentadas dichas alegaciones, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno da traslado de las mismas a este Organismo Estatal para que se formulen las alegaciones que se estimen convenientes.

En base a lo anterior, y de acuerdo con la solicitud de alegaciones respecto a la reclamación presentada, este Centro Directivo

CONSIDERA:

Primero: Como ya se ha citado anteriormente, la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se presenta, no respecto de la resolución del Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social relativa a la petición efectuada por la solicitante, sino contra la resolución de 18 de mayo de 2018 y anteriores de la Inspección Provincial de Trabajo de la Coruña por denegación reiterada de acceso al expediente OS/0012630/17.

Segundo: La propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece en su disposición adicional primera que "se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información".

En este sentido, la actuación inspectora destinada a la comprobación de la existencia de un ilícito administrativo en el Orden Social se encuentra regulada su propia normativa específica.

Así, en primer lugar, la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, regula en su artículo 20 el origen de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la condición de interesado.

El párrafo segundo del apartado 4 de dicho artículo 20 prevé que "el denunciante no podrá alegar la consideración de interesado a ningún efecto en la fase de investigación, si bien tendrá derecho a ser informado del estado de tramitación de su denuncia, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto únicamente cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora." La condición de interesado la obtendría el denunciante, en su caso, en el supuesto de que la denuncia diera lugar al inicio de un procedimiento sancionador.



Tal y como se recoge en la propia reclamación, la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de La Coruña ya se dirigió en su momento a la solicitante señalando que no se podía acceder a su petición ya que no tenía la condición de interesado en el expediente en cuestión, de conformidad con lo establecido en el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, y que debería dirigir la misma a la Dirección Provincial del INSS de La Coruña o a la Administración de la TGSS de Santiago de Compostela.

De hecho, la solicitante ni siquiera tiene la condición de denunciante, ya que las actuaciones inspectoras no tuvieron como origen la interposición de denuncia ante la Inspección Provincial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, situación ésta que también le fue explicada a aquella por D. Francisco Ares Bolaños, Secretario General de la ITSS de la Coruña.

Por todo lo señalado hasta el momento este centro directivo se ratifica en la postura mantenida en la Resolución de su Director General de 19-03-2018.”

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, debe comenzarse enmarcando la situación planteada por la reclamante en el profuso escrito que dirige al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su escrito de reclamación.



Según se desprende de la amplitud de hechos puestos de manifiesto por la [REDACTED], puede concluirse que, esencialmente, el objeto de su solicitud de información es el expediente de actuaciones inspectoras de la que fue objeto en el marco del reconocimiento de la prestación de maternidad.

A este respecto, debe recordarse que las competencias del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, desarrolladas en todo el Título III de la LTAIBG. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se enmarcan en los fines reconocidos a dicho Organismo por el art. 34 de la norma *promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.*

Todo ello, en el marco del reconocimiento del principio de transparencia de la actividad pública y del reconocimiento del derecho de acceso a la información pública que realiza la LTAIBG en el entendido, tal y como hace su Preámbulo, que *la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

En este sentido, y sin perjuicio de que a continuación se desarrollarán los argumentos en los que se sustenta esta posición, no corresponde al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno reconocer la condición de interesado en un determinado procedimiento administrativo- por lo que, en este sentido, este Organismo no puede desvirtuar las limitaciones que puedan establecerse al reconocimiento de tal condición en leyes específicas- ni es la instancia revisora de decisiones y actuaciones públicas que tienen sus propias vías de impugnación.

Todo ello, en respuesta a los hechos puestos en conocimiento por la [REDACTED] a este Consejo de Transparencia y los argumentos por ella también manifestados en los que fundamenta su disconformidad con la actuación llevada a cabo.

4. Advertido lo anterior, es el art. 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas donde se define al interesado en los siguientes términos:

1. *Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:*



a) *Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*

b) *Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*

c) *Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.*

2. *Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.*

3. *Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.*

Por su parte, el artículo 53 de relativo a los Derechos del interesado en el procedimiento administrativo dispone lo siguiente:

1. *Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos:*

a) *A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también **tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.***

Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

(...)

Igualmente, y de acuerdo con el razonamiento efectuado por la Administración para proceder a la denegación al acceso, a efectos de determinar la condición de



interesado del ahora solicitante, es preciso atender a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 20 de la Ley 23/2015, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que señala lo siguiente

(...)

4. La acción de denuncia del incumplimiento de la legislación de orden social es pública.

El denunciante no podrá alegar la consideración de interesado a ningún efecto en la fase de investigación, si bien tendrá derecho a ser informado del estado de tramitación de su denuncia, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto únicamente cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora.

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

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

(...)

5. Pues bien, sentado lo anterior, la solicitud de información debe ser contextualizada en el ámbito laboral, y más concretamente en el marco de actuaciones inspectoras realizadas por la autoridad competente.

En este sentido, debe destacarse, por ser un elemento clave en el asunto planteado, que la solicitante desea acceder al conjunto de actuaciones inspectoras que se llevaron a cabo contra su persona- por lo que la misma no tendría la condición de denunciante sino de persona *investigada*- que no concluyeron en un procedimiento sancionador.

Es decir, a pesar de lo que se desprende del escrito de la hoy reclamante, en ocasiones confuso respecto de los argumentos destacados, la información a la



que pretende acceder es la relativa a las investigaciones que fueron solicitadas a la Inspección de Trabajo (la Directora del CAISS de Pobra do Caramiñal lo denomina Informe según el punto 3 de los antecedentes administrativos) al objeto de determinar la adecuación de su afiliación a la normativa vigente y, en consecuencia, a poder formalizar el reconocimiento de su prestación por maternidad. Al tratarse de unas actuaciones previas entiende este Consejo de Transparencia y así se lo ha indicado reiteradamente la Administración a la reclamante, que no existe un procedimiento de infracción iniciado y, por lo tanto, no son de aplicación las garantías que el procedimiento administrativo general y el contenido en la normativa laboral en especial, reconoce al interesado.

En este sentido, y si bien respecto del denunciante y no de la persona objeto de la denuncia o investigada, es el momento del inicio del procedimiento sancionador el que marca su reconocimiento como interesado en la propia normativa en materia laboral, en concreto, el ya mencionado el apartado 4 del artículo 20 de la Ley 23/2015, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En este sentido, y según lo adelantado, una vez reconocida la condición de interesado- sin que, como decimos, corresponda a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno su determinación, el derecho a acceder a información contenida en el expediente administrativo por el que se viera afectado tendría su vía propia y *natural* en la normativa de procedimiento administrativo.

6. Continuando con las circunstancias manifestadas en el expediente, debe recordarse que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha analizado con anterioridad el acceso a documentación contenida en expedientes tramitados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Resultan relevantes, a los efectos que aquí interesan, los expedientes R/0265/2017 y R/0311/2017. En ambos expedientes se analizaba el alcance del derecho a obtener la información solicitada y se recogen los criterios mantenidos por este Consejo de Transparencia al respecto,

Así, en el fundamento jurídico 6 del primero de los expedientes mencionados se razona lo siguiente:

En el caso que nos ocupa y siguiendo la argumentación de la Administración, puede considerarse que el tercero de los documentos que contiene el expediente y cuyo acceso se rechaza es el que se destina al Jefe de la Inspección Provincial para que, en su caso, incoe procedimiento sancionador de acuerdo con los resultados de la inspección o bien, de por finalizadas y archive las actuaciones inspectoras si no se han encontrado suficientes indicios para el inicio del procedimiento sancionador.



A estos efectos, debe tenerse en cuenta que es ésta decisión del órgano competente la que debe quedar fuera de la consideración de auxiliar o de apoyo e interesa al solicitante quien, además, debemos recordar, persigue un interés privado de difícil encaje con el interés general en conocer cómo se desarrolla la actuación pública que es el fin último de la LTAIBG.

Por su parte, la resolución dictada en el segundo de ellos se pronuncia en los siguientes términos:

No obstante lo anterior, como ha indicado en reiteradas ocasiones este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, desde la promulgación de la LTAIBG, el régimen general de acceso a la información pública se rige por sus preceptos, no por los de la Ley 39/2015, de 1 de octubre ni por otra norma, salvo que ésta constituya un régimen específico de acceso a la información, según se deriva de la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la propia LTAIBG, que indica que Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

5. *Este precepto ha de interpretarse de conformidad con lo establecido en el Criterio Interpretativo CI/008/2015, de 12 de noviembre, aprobado por este Consejo de Transparencia en función de las potestades atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, que se resume a continuación:*

1. *La Disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.*

En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.

La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos



territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.

- II. Hay que tener en cuenta, finalmente, que la excepción prevista en la LTAIBG no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos, para no provocar, por ello, lagunas o introducir rigideces indebidas en el ordenamiento jurídico. Los regímenes mencionados en el apartado tres de su disposición adicional primera -el régimen específico de acceso a la legislación medioambiental, contenido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y el previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público- lo son a título de ejemplo y admiten la consideración de otros sectores, entre ellos estaría el contenido en los artículos 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el sistema de Archivos de la Administración General del Estado o las disposiciones que, en concreta normativa específica, prevean la reserva en el acceso cuando se den determinados condicionantes (secretos oficiales, secreto estadístico) y algunos otros.

En este sentido, como sostiene la Administración, la actuación inspectora destinada a la comprobación de la existencia de un ilícito administrativo en el Orden Social se encuentra regulada su propia normativa específica. Así, en primer lugar, la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, regula en su artículo 20 el origen de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la condición de interesado. El párrafo segundo del apartado 4, de dicho artículo 20, prevé que "El denunciante no podrá alegar la consideración de interesado a ningún efecto en la fase de investigación, si bien tendrá derecho a ser informado del estado de tramitación de su denuncia, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto únicamente cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora."

El hecho de que una norma acepte o deniegue la condición de un denunciante como interesado en un determinado procedimiento no constituye, a juicio de este Consejo de Transparencia, un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación



administrativa, aunque regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, en este caso de inspección.

En consecuencia, con independencia de la condición o no de interesado que tenga el Reclamante, el acceso a los datos que obran en poder de la Administración como consecuencia de las labores que tiene legalmente encomendadas es la razón de ser de la LTAIBG, siempre y cuando el solicitante pretenda acceder a un expediente terminado en el que no tiene la condición de interesado, que es precisamente el supuesto que ahora se aborda. Es decir, la condición de no interesado juega, en este caso y entendiendo a sensu contrario lo previsto en la disposición adicional primera, apartado primero, de la LTAIBG, a favor del derecho de acceso a la información.

6. *Esta misma conclusión se ha alcanzado en ocasiones precedentes en expedientes tramitados por este Consejo de Transparencia que tenían como objeto el acceso a expedientes de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Así, por ejemplo, en el procedimiento R/0399/2016, se argumentó lo siguiente:*

“Desde la entrada en vigor de la LTAIBG, el 10 de diciembre de 2014, es ésta y no otra la normativa aplicable a las solicitudes de acceso a la información que obra en poder de las administraciones públicas. El antiguo artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC), sobre los derechos de los ciudadanos, está actualmente derogado por los artículos 13 y 53 de la nueva Ley 39/2015, 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Asimismo, el artículo 37 de la antigua LRJAP y PAC, relativo al derecho de acceso a archivos y registros, remite a la LTAIBG, que resulta de entera aplicación.

En el presente caso, la solicitud de acceso al expediente instada por el Reclamante debe entenderse amparada por la LTAIBG, salvo que se dé la circunstancia de que dicho expediente esté todavía en curso y el solicitante de acceso tenga la condición de interesado en el mismo, en cuyo caso, se aplicarían las normas concretas del procedimiento administrativo en curso, conforme prevé su Disposición Adicional Primera, apartado 1. A estos efectos, debe tenerse en cuenta que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Toledo no consideró al solicitante como interesado en dicho expediente y así se lo hizo saber mediante oficio de 1 de julio de 2016, que consta en el expediente.

Por lo tanto, resulta de exclusiva aplicación a la presente Reclamación la normativa sobre transparencia y acceso a la información pública contenida en la LTAIBG.”



7. *Por otra parte, y teniendo en cuenta lo anterior, al acceso a la información o documentación contenida en los ficheros de la Administración le son de aplicación los límites contenidos en el artículo 14 de la LTAIBG y el relativo a la protección de datos de carácter personal, regulado en su artículo 15.*

En todo caso, la aplicación de los límites deberá ser motivada, restringida, justificada y proporcionada así como atender a las circunstancias del caso concreto, de acuerdo con los criterios contenidos en el indicado Criterio Interpretativo y en las sentencias de los Tribunales Contencioso-Administrativos.

Así, debe tenerse presente que facilitar la información es la regla general y la aplicación de los límites es la excepción y hemos de tener presente que la LTAIBG, en su Preámbulo, afirma expresamente que el derecho de acceso a la información pública se configura de forma amplia y dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. “Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación” (Sentencia 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid. PO 43/2015).

Igualmente, si por la aplicación de los límites previstos en el artículo 14 de la LTAIBG no pudiera procederse a la entrega de una determinada parte de la información solicitada, se dará acceso al resto de la información no afectada por los mencionados límites, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la LTAIBG.

8. *En el presente caso, pretende la Administración que se tenga en cuenta que el artículo 10.2 de la precitada Ley 23/2015 prevé que los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social 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.*

Sin embargo, no puede pretenderse que este límite sea categórico y absoluto, afectando a todo el contenido del expediente de investigación, puesto que, como regula la propia Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en su artículo 20, párrafo segundo del apartado 4, El denunciante tendrá derecho a ser informado del estado de



tramitación de su denuncia, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto únicamente cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora.

En el presente caso, no solamente existe una norma especial en materia de inspección que reconoce el acceso del denunciante a determinada documentación, sino que este derecho está reconocido expresamente en la LTAIBG. Efectivamente, su Capítulo III configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. 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. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen –como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular. Con 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, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Efectuado por este Consejo de Transparencia el test de daño y de interés público en la divulgación a que obliga la norma, se llega a la conclusión de que asiste al Reclamante el derecho a acceder a parte de la información contenida en el expediente de inspección, aunque no sea interesado, en los términos en que se pronuncia la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, teniendo en cuenta también la confidencialidad de determinada información o documentación contenida en el mismo.

9. En consecuencia, en base a los argumentos precedentes, la presente Reclamación debe ser estimada parcialmente, por lo que la Administración debe facilitar al Reclamante la siguiente información, contenida en el



expediente administrativo con referencia IPT 28/0012410/13, tramitado en su día en la inspección Provincial da Trabajo y Seguridad Social, Unidad Especializada de Seguridad Social, situada en C/ Ramírez de Arellano 19. 28043 Madrid:

- *Los hechos que se hayan constatado y*
- *Las medidas adoptadas al respecto.*

7. En relación a los antecedentes descritos, debe por lo tanto reconocerse el derecho de la reclamante a obtener información sobre las actuaciones inspectoras- en los casos indicados, la resolución de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha sido debidamente cumplida- aunque no se iniciaran procedimientos sancionadores.

En el caso que nos ocupa, la propia interesada reconoce en el punto 9 (página 4) de su escrito de reclamación que recibió un correo electrónico en el que se remitía certificación acreditativa del informe realizado por la Subinspectora laboral actuante en el expediente OS.15/0012630/17 en cuyo anexo se incluía *certificado emitido por el mismo funcionario, en el que se **transcribe el contenido de un informe de inspección de 14/02/2018.***

A nuestro juicio, por lo tanto, la hoy reclamante ha recibido debidamente información sobre el resultado de la actividad inspectora- que, debemos recordar, no continuaron con un procedimiento sancionador-, por lo que, de acuerdo a los antecedentes previamente citados, ha quedado garantizado su derecho de acceso a la información pública.

8. A la luz de todas las consideraciones anteriores y sin entrar en los argumentos planteados por la reclamante y que afectan a su situación laboral y a las actuaciones de las que ha sido objeto, al no encontrarse su análisis dentro de las competencias de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, procede desestimar la presente Reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 25 de mayo de 2018, frente a la INSPECCIÓN PROVINCIAL DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE A CORUÑA del MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

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

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

