



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00086256

N/REF: 274/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

Información solicitada: Actas de la ITSS por infracciones del Ayuntamiento de Madrid y resoluciones dictadas, desde el 2013.

Sentido de la resolución: Suspensión.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 29 de enero de 2024 el 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:

«Quiero conocer las actas de infracciones del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos dependientes, así como las resoluciones por las que se imponen sanciones por dichas infracciones. Desde el año 2013.»

2. La Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social dictó resolución, de 16 de febrero de 2024, en la que deniega el acceso por considerar que concurren los límites recogidos en las letras e) y j) del artículo 14.1 LTAIBG, así como

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



la existencia de un régimen específico de acceso de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional primera, segundo apartado, LTAIBG. En este sentido, tras señalar que la información solicitada excede claramente del ámbito estadístico y supone facilitar información sobre sujetos inspeccionados y no sobre la propia administración, señala lo siguiente:

«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 los empleados públicos: “Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.”

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 denunciante, como sujetos investigados o como meros afectados por la misma de forma directa o indirecta. La propia Ley también nos indica en qué supuestos no resulta aplicable esta prohibición y será, exclusivamente, “para la colaboración con la Administración Laboral, la de la Seguridad Social, la Tributaria, la de lucha contra el fraude, en sus distintas clases, y con comisiones parlamentarias de investigación, en la forma que proceda”;

Cuarto: En relación con el contenido de la solicitud, 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: (...)



A este respecto, 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 “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 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. (...)

(...) es preciso aclarar que la relación jurídica que vincula al personal funcionario con las distintas administraciones públicas es una relación de servicio regulada en el 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. (...) Por tanto al personal funcionario no le resultarán de aplicación las previsiones del Estatuto de los Trabajadores sino la normativa administrativa. En este sentido, una de las exclusiones asociadas a materias cuya competencia no se atribuye la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en su ámbito funcional (artículo 12 de la Ley 23/2015), es la relativa a la relación de servicio de los funcionarios y funcionarias. Por tanto, las competencias de la Inspección de Trabajo respecto de este colectivo no incluyen, con carácter general, el control de las normas laborales.

Asimismo y en lo que respecta a los posibles incumplimientos de las Administraciones Públicas en materia de Seguridad y Salud laboral, señala que el artículo 45 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales establece que «en el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, las infracciones serán objeto de responsabilidades a través de la imposición, por resolución de la autoridad competente, de la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos, conforme al procedimiento que al efecto se establezca». Por tanto, en estos supuestos, los incumplimientos de la normativa no dan lugar a la extensión de actas de infracción.

(...)

En lo que respecta a las resoluciones de los procedimientos sancionadores, el artículo 4 del Real Decreto 928/1998, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, atribuye la competencia para resolver los procedimientos sancionadores a



diversos órganos, tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas aun cuando se inicien por acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Las competencias resolutorias de este Organismo tienen carácter residual en los términos establecidos en el artículo 4.1.c) del Real Decreto 928/1998. Por tanto, el acceso a las citadas resoluciones debería interesarse a los órganos competentes para emitirlos.

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.»

3. Mediante escrito registrado el 16 de febrero de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que el ministerio le ha denegado el acceso,

«Se ha denegado mi solicitud. Además, la resolución incurre en error al afirmar que estoy solicitando información "sobre sujetos inspeccionados y no sobre la propia administración".»

4. Con fecha 16 de febrero de 2024, 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 8 de marzo tuvo entrada en este Consejo escrito en el que reiterando el contenido de la resolución añade la concurrencia de las causas de inadmisión de las letras d) y e) del artículo 18.1 LTAIBG en los siguientes términos:

«[E]l objeto de la petición no se refiere a la actuación inspectora sino a las posibles infracciones en las que haya podido incurrir un tercero. Si ese tercero es una administración pública, lo lógico sería solicitarle al propio Ayuntamiento la información para que ella se pronuncie al respecto.

Por otro lado, la inconcreción de la solicitud inicial tampoco permite conocer de forma fehaciente el alcance de la petición. En la misma hace referencia al

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



“Ayuntamiento de Madrid y sus organismos dependientes” pero sin hacer referencia a cuáles son los sujetos afectados. En ese sentido, debemos apuntar que una rápida búsqueda en la propia página web del Ayuntamiento nos indica que existen al menos 5 organismos autónomos dependientes del citado Ayuntamiento y 7 empresas en las que participa el citado Ayuntamiento, sin considerar los entes consorciales en los que también participa el Municipio.

En el artículo 17.2 de la Ley 19/2013 establece que uno de los requisitos que debe cumplir la solicitud es “...que permita tener constancia de: (...)

b) La información que se solicita.”

La falta de identificación de los sujetos es determinante para poder conocer el alcance de la solicitud y sus efectos. La concreción de los sujetos a los que se refiere la solicitud afecta directamente a la determinación de la información y no permite valorar su disponibilidad y volumen.

En este sentido el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, establece como causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública “e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.”

En el caso que nos ocupa, para interpretar este precepto, tal y como ha señalado el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo 3/2016, debe entenderse abusivo el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en el sentido indicado en el artículo 7.2 del Código Civil al calificar una acción de ejercicio de un derecho subjetivo como “abusiva” significa que con dicha acción “se han sobrepasado manifiestamente los límites normales del ejercicio de ese derecho”.

(...)

En lo que respecta a las resoluciones de los procedimientos sancionadores, el artículo 4 del Real Decreto 928/1998, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, atribuye la competencia para resolver los procedimientos sancionadores a diversos órganos, tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas aun cuando se inicien por acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Las competencias resolutorias de este Organismo tienen carácter residual en los términos establecidos en el artículo 4.1.c) del Real Decreto 928/1998. Por tanto, el acceso a las citadas resoluciones debería



interesarse a los órganos competentes para emitirlas y no a este Organismo que no tiene acceso a las mismas.

En este sentido el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, establece como causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública que estas vayan “d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.”

A este respecto indicar que, conforme a lo dispuesto en artículo 18.2 de la Ley 19/2013, se señala que el órgano competente para verificar el cumplimiento de las normas relativas a las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos será el propio Ayuntamiento y los competentes para resolver los procedimientos sancionadores serán principalmente las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social o la Comunidad de Madrid, en función de la materia a que se refieran los mismos.»

5. El 12 de marzo de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en 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 Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en

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

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

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



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 las actas de la ITSS por infracciones del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos dependientes, así como las resoluciones dictadas en dichos procedimientos desde el 2013.

El Ministerio requerido dictó resolución en la que acuerda denegar el acceso solicitado en base a los siguientes razonamientos jurídicos: (i) que supondría una vulneración del deber de reserva que afecta al personal del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.2 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, LSITSS), sin que se prevea el traslado de la información al denunciante según el artículo 20.4 de la misma norma (ii) que dicha normativa constituye un régimen de acceso específico en aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional primera punto 2 LATIBG; (iii) que concurre el límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG, que permite restringir el acceso a la información cuando, de proporcionarse, se causara un perjuicio a «*[l]a prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*»; y (iv) que concurre el límite contemplado en el artículo 14.1.j) LTAIBG, por causar perjuicio al secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. Posteriormente, en fase de alegaciones invoca, asimismo, la concurrencia de la causa de inadmisión de las letras d) y e) del artículo 18.1.

4. Sentado lo anterior, en la tramitación de la presente reclamación se ha de tener presente la singular circunstancia de la existencia de una situación de litispendencia en relación con una resolución de este Consejo que se pronuncia sobre un objeto



similar —petición efectuada por una fundación dirigida al mismo Departamento ministerial cuyo objeto era el acceso a las sanciones interpuestas por la Inspección de Trabajo con un determinado desglose (infractor, actividad, provincia, infracción etc.)— en la que los fundamentos jurídicos para denegar el acceso resultan coincidentes.

En efecto, tal como ha quedado reflejado en los antecedentes, la resolución reclamada fundamenta la denegación del acceso en la existencia de un régimen jurídico específico establecido en los artículos 10 y 20.4 de la Ley 23/2015, de 23 de julio -en relación con los límites previstos en el artículo 14.1.e) y j) LTAIBG- del que se deriva la calificación de la información pretendida como secreta o reservada; fundamentación jurídica, esgrimida por la ITSS en otros casos similares, que, sin embargo, ya ha sido descartada ya por este Consejo.<

Así, en la resolución R/255/2022, de 6 de septiembre, este Consejo estimó la reclamación entonces interpuesta declarando que *«no puede considerarse que el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, de 23 de julio, establezca un régimen jurídico de acceso específico (completo o parcial) que desplace a la Ley de Transparencia, como sí ocurre, por ejemplo, en otros casos en los que la norma sectorial establece de forma expresa el carácter reservado o confidencial de determinados datos»* y recordando la necesidad de *«diferenciar entre el deber de sigilo que se impone a los empleados públicos respecto de la divulgación de la información que conocen en ejercicio de sus funciones y la caracterización como confidencial de la propia información. En esta línea la citada SAN de 24 de junio de 2020 (ECLI:ES:AN:2020:1595) puntualiza que el artículo 10.2 de la Ley 23/2015 no impide que cualquier persona solicite acceso a la información pública en el ejercicio de este derecho constitucional, cuestión radicalmente diferente a que, de motu proprio, un funcionario revele esa misma información atendiendo a otros intereses espurios, no amparados por una norma con rango de Ley»*.

El Ministerio de Trabajo y Economía Social interpuso recurso contencioso-administrativo contra la citada resolución ante el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 8, que, en la actualidad, se encuentra pendiente de sentencia, habiéndose desestimado la adopción de la medida cautelar de suspensión y habiéndose presentado ya los escritos de demanda y contestación a la demanda (centrados, precisamente, en la existencia, o no, de ese régimen jurídico específico y la improcedencia, en aquel caso, de ordenar la realización del trámite de audiencia).

Por tanto, la sentencia habrá de pronunciarse, precisamente, sobre la cuestión relativa a la pretendida existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la



información en el sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y al alcance de deber de reserva que afecta a su personal; sobre la aplicabilidad de los límites previstos en el artículo 14.1.e) y j) LTAIBG;

5. Por otro lado, no cabe desconocer que en la resolución R/141/2022, de 19 de julio, este Consejo descartó también la existencia un régimen jurídico específico de acceso a la información pública en la Ley 23/2015 que desplace la regulación establecida en la LTAIBG, si bien en relación con las actuaciones realizadas por la ITSS a raíz de una denuncia. La mencionada resolución fue confirmada por sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 4, de 21 de marzo de 2023; habiéndose notificado, posteriormente, la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (SAN), de 20 de marzo de 2024, que estimó parcialmente el recurso de apelación n.º 52/2023 interpuesto por el Ministerio anulando la parte del pronunciamiento que considera que no existe régimen jurídico específico.

En este sentido, en la citada SAN se declara expresamente que se matizan las conclusiones a las que se había llegado en una anterior sentencia (en línea de lo razonado por este Consejo) a la luz de la nueva jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo en relación con el carácter reservado (y el deber de guardar secreto) de la información que obre en poder del Banco de España y que haya sido adquirida en el ejercicio de sus funciones [*«a la luz de la STS 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.»*]. Tomando en consideración la mencionada jurisprudencia concluye la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo que *«en relación a la petición de información del solicitante relativa a las “actuaciones concretas realizadas por esta Inspección a consecuencia de la denuncia presentada- visita, requerimiento, comprobación...”, debemos estimar el recurso de apelación, revocar la Sentencia apelada, 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 Social en el desempeño de sus funciones, con las excepciones que se mencionan.»*

Frente a la mencionada sentencia, este Consejo ha preparado recurso de casación con fecha 23 de mayo de 2024.



- De acuerdo con lo expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores considera este Consejo que, una vez tramitado este procedimiento, procede acordar su suspensión hasta que se resuelva el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ministerio de Trabajo y Economía Social contra la resolución de este Consejo R/255/2022 ante el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 8 (procedimiento ordinario 54/2022) o, en caso de ser admitido el recurso de casación preparado frente a la SAN de 20 de marzo de 2024, hasta que el Tribunal Supremo dicte jurisprudencia sobre la cuestión relativa a si los artículos 10 y 20.4 de la Ley 13/2015, de 21 de julio, constituyen un régimen jurídico específico de acceso a la información pública que desplace las previsiones contenidas en la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **SUSPENDER** la tramitación del presente procedimiento de reclamación, presentada por [REDACTED] hasta que recaiga sentencia firme en el recurso de casación preparado por la representación procesal de este Consejo de Transparencia frente a la sentencia de 20 de marzo de 2024, de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, dictada en recurso de apelación 52/2023.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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

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>



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.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0737 Fecha: 02/07/2024

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