



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Resolución: 17/04/2024
Fecha: 17/04/2024
HASH: 03008883686616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00078757

N/REF: 1954/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: ITSS/MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

Información solicitada: Inspecciones sobre control de jornada en 2022.

Sentido de la resolución: Suspensión.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 de abril de 2023 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:

«Listado de todas y cada una de las inspecciones sobre control de jornada realizadas en 2022 indicando para cada una la empresa inspeccionada, el municipio de la empresa donde se realizó la inspección, si se detectó infracción o no y en caso afirmativo qué infracción concreta, si se impuso sanción o no y en caso afirmativo, por qué cuantía y si la empresa la ha abonado o la ha recurrido».

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

2. EL MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL dictó resolución con fecha 12 de mayo de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«(...) no desea acceso a información estadística en la que se indique el número de actuaciones y, en su caso, las sanciones propuestas sino que desea conocer al detalle cada expediente y acceder a información sobre las empresas y su situación. La publicidad de tales datos supondría una vulneración del deber de reserva que afecta a todo el personal del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Recordar que la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Ley 23/2015, de 21 de julio, en su artículo 10.2 (Ley posterior a la Ley 19/2013 y especialmente aplicable a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social), establece que:

“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, 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.”

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.”

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”. La propia Ley también nos indica en qué supuestos no resulta aplicable esta prohibición y será, exclusivamente, “para la investigación o persecución de delitos públicos, en el marco legalmente establecido 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”.

La solicitud de referencia no se ajusta a ninguno de estos supuestos en los que cede el deber de reserva legal y 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”.

Cuarto: Por otro lado, debemos indicar que no existe en nuestro sistema informático una consulta que nos permita acceder a la información solicitada, con el nivel de detalle requerido.

Por tanto, no es posible extraer la información solicitada sin realizar un desarrollo informático específico o un análisis manual de los expedientes en los que se han detectado infracciones de este tipo y realizar una lectura de cada documento para poder identificar las actuaciones, sanciones propuestas y el estado del abono de las mismas. Por consiguiente, no resulta posible técnicamente extraer la información solicitada de forma automatizada.

Por consiguiente, para acceder a la información debe realizarse un desarrollo informático específico o una búsqueda manual de los expedientes y la correspondiente preparación de la documentación. El contenido de los expedientes estaría almacenado en cada una de las inspecciones provinciales de modo que debería recabarse su aportación por cada uno de los 52 órganos territoriales. En ese sentido, es preciso considerar que el trabajo necesario para la generación posterior de la información, de modo que las tareas se multiplican también de forma exponencial. Por tanto, sería necesario elaborar un informe específico y exigiría una reelaboración previa para el tratamiento de los datos lo que supondría un nuevo tratamiento de la información, elaborándola “ad hoc” para cumplimentar esta petición. Esta acción obligaría a paralizar el resto de la gestión ordinaria de la unidad, impidiendo la correcta atención al servicio público encomendado.

Asimismo, al solicitar la información correspondiente a todo el territorio del Estado, se produce una distorsión que se deriva de la existencia de un traspaso parcial de las funciones y servicios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a determinadas Comunidades Autónomas (...) parte de la información solicitada debe facilitarse por el Gobierno Vasco y/o la Generalitat de Cataluña que han asumido el ejercicio de las funciones inspectoras en las materias de competencia autonómica. Por tanto, parte de estos expedientes, obran en las citadas administraciones públicas.

En cuanto a la información relativa al abono de las sanciones por parte de los sujetos responsables, indicar que los órganos competentes para resolver las infracciones en materia laboral son las diferentes Comunidades Autónomas y son éstas las competentes para recaudar su importe. Por tanto, son ellas las que disponen de la información, que debería requerirse a las citadas administraciones autonómicas.

En relación con esta cuestión y como ha indicado el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, al interpretar la causa de inadmisión de una solicitud en base a lo previsto en el artículo 18.1.c de la Ley 19/2013, “el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba:

a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o

b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.”

Como conclusión, en el caso que nos ocupa, para obtener la información solicitada se requiere la realización de un elevado número de consultas generando un volumen muy elevado de información, que además debe solicitarse a distintas unidades y órganos administrativos, incluso de otras administraciones públicas (Gobierno Vasco y Generalitat de Cataluña). Los datos relativos al estado del abono de las sanciones deben solicitarse a cada Comunidad Autónoma.

En cualquier caso y aun cuando fuera posible obtener toda la información en bruto, la elaboración de la respuesta al solicitante implicaría la reelaboración de la misma empleando medios humanos y materiales de los que no se dispone.

Por tanto, el contenido de esta parte de la solicitud no puede facilitarse al solicitante al no estar disponible la información, salvo que se efectúe un desarrollo específico que implica una reelaboración de la información actualmente existente, siendo preciso realizar una serie de tareas que van más allá de la mera recopilación de información».

3. Mediante escrito registrado el 1 de junio de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente (resumido):

«Recuerdo que el propio Ministerio de Trabajo ha considerado esta información como pública al facilitar datos similares por provincias ante una pregunta parlamentaria (...)

Sobre la solicitud, que pide la información con desglose por empresa, recordar que el propio Consejo de Transparencia ha estimado información similar sobre empresas inspeccionadas o sancionadas por otros motivos, como por los ERTE en el caso de la Resolución 1020/2021 del CTBG. Cabe aplicar el mismo criterio en esta ocasión".

A pesar de ello, Trabajo ha inadmitido mi solicitud, alegando reelaboración. Alegan secreto de los datos de la Seguridad Social, pero los datos serían el mismo tipo de información que la que consideró el CTBG en la resolución 1020/2021. Cabe prevalecer el derecho de acceso igual que se hizo en ese caso. No cabe, además, la protección de datos personales ya que la información solicitada se refiere a empresas y administraciones no a personas físicas.

Trabajo también alega que no puede extraer los datos de esta forma, pero luego reconoce que sí tienen esos datos cada una de las inspecciones provinciales. Por lo tanto, este organismo sí dispone de la información aunque esté distribuida en las unidades provinciales.

El criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establece que cuando "la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido (...) tampoco se trataría de un caso de reelaboración". Por lo tanto, siendo el ministerio el que ha elaborado la información, aunque la tenga distribuida en las unidades provinciales, en ningún caso se puede considerar que estaríamos ante reelaboración. El ministerio, si acaso, podría haber ampliado el plazo un mes para

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

recopilar y entregar la información, que sí se podría considerar como voluminosa. El criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establece que cuando se trata de “información cuyo ‘volumen o complejidad’ hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver”.

Alegan también que parte de las inspecciones las realiza la Generalitat catalana y el Gobierno vasco. Como es evidente, esa información no se solicita. (...)

(...) por todo ello, que se estime mi reclamación y se inste al ministerio a entregar lo que había solicitado».

4. Con fecha 5 de junio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL 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; sin que a fecha de elaborarse la presente resolución se haya recibido contestación.

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 poder

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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>

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 al listado de las inspecciones sobre control de jornada realizadas en 2022, con un desglose determinado (empresa inspeccionada, municipio donde radica la empresa, infracción detectada, sanción impuesta y cumplimiento de la sanción).

La entidad requerida dictó resolución en la que acuerda denegar el acceso solicitado con, en resumen, 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); (ii) 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 (iii) que concurre el límite contemplado en el artículo 14.1.j) LTAIBG, por causar perjuicio al *secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial*.

Invoca, asimismo, la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG (*acción previa de reelaboración*), argumentando en este sentido que no dispone de la información en la forma en que se ha solicitado, no resultando posible técnicamente extraerla de forma automatizada —para acceder a la información, por tanto, debería realizarse un desarrollo informático específico o una búsqueda manual de los expedientes y la correspondiente preparación de la documentación que está en posesión de 52 órganos territoriales y de las dos comunidades autónomas que tienen

transferidas competencias en esta materia—. Finalmente, aduce, que la información relativa al abono de las sanciones por infracciones en materia laboral compete a las comunidades autónomas.

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.
5. En concreto, se trata de la resolución R/255/2022, de 6 de septiembre, este Consejo estimó estima 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»*.

En la mencionada resolución se declara la improcedencia de los límites invocados por la Administración, se ordena la retroacción de las actuaciones a la vista de la presencia de terceras partes afectadas y se insta al Ministerio a que *«cumpla con lo previsto en el artículo 19.3 LTAIBG, informando de ello al reclamante y, una vez recibidas las alegaciones de las empresas sancionadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, o transcurrido el plazo para ello, resuelva sobre la solicitud de acceso atendiendo a lo expuesto en los fundamentos jurídicos de la presente resolución»*.

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 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; y sobre la improcedencia de ordenar la realización del trámite de audiencia, elementos todos ellos que se encuentran también presentes en este caso, junto a la, también invocada, necesidad de acometer una tarea previa de reelaboración.

En la misma línea, la resolución R CTBG 473/2023, de 15 de junio, ha acordado la suspensión de la reclamación con n.º de expediente 3/2023 presentada por la Fundación reclamante en el precedente ya citado.

6. Por otro lado, no puede desconocerse que el ahora reclamante trae a colación la precedente resolución de este Consejo R/1020/2021, de 25 de mayo de 2022, que, en la misma línea que lo acordado en la citada R/255/2022, estimó la reclamación interpuesta frente a la denegación de la solicitud de acceso a la información referida a todas las empresas que han sido sancionadas en firme por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por haber cometido fraude o una irregularidad con los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE. La resolución de este Consejo, nuevamente, se fundamentó en la inexistencia del régimen jurídico específico —conformado por los artículos 10 y 20 LSITSS— que alega la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social y la no concurrencia de los límites invocados, estimando la reclamación y ordenando la retroacción de actuaciones para que se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG y, *«una vez recibidas las alegaciones de las indicadas empresas, o transcurrido el plazo para su presentación, resuelva sobre la solicitud de acceso conforme a lo establecido en la LTAIBG, atendiendo a la doctrina jurisprudencial y administrativa expuesta en los fundamentos precedentes»*.

En ese caso, recurrida la mencionada resolución ante la jurisdicción contencioso-administrativa, se ha notificado a este Consejo la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional que estima el recurso de apelación interpuesto por el entonces Ministerio de Trabajo y Economía Social frente a

la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 7 y se anula la resolución 1020/2021 al entender el órgano judicial que «*el ingente esfuerzo que ha de desplegarse para reelaborar un listado de empresas sancionadas, que incluye el ineludible trámite de audiencia a cada una de ellas, no está justificado por una mínima explicación de la relevancia que tiene la identificación de las empresas, desde la perspectiva de la finalidad de la Ley de Transparencia de control de la actividad de las Administraciones Públicas*»; sentencia que no ha adquirido firmeza (estando abierto el plazo para la preparación del recurso de casación) y que se pronuncia sobre la *reelaboración* de la información en relación con el trámite de audiencia del artículo 19.3 LTAIBG, pero no sobre la cuestión de fondo referida a la existencia régimen jurídico específico que alega el Ministerio.

7. En consecuencia, teniendo en cuenta 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 (procedimiento ordinario 54/2022) pues su pronunciamiento es determinante para la resolución de esta reclamación.

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 interpuesto por la representación procesal del MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL frente a la Resolución R/255/2022, de 6 de septiembre, de este Consejo, en los autos del procedimiento ordinario 54/2022 que se sustancia ante el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 8.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez