



Resolución 1020/2021

S/REF: 001-062231

N/REF: R/1020/2021; 001-062231

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Trabajo y Economía Social

Información solicitada: Relación de empresas sancionadas por haber cometido fraude o irregularidad en un ERTE

Sentido de la resolución: Estimatoria: retroacción

ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 1 de noviembre de 2021 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 gobierno¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

Identidad de todas las empresas que -entre el 14 de marzo de 2020 y la fecha en que se dé respuesta a esta solicitud de acceso a la información pública- han sido sancionadas en firme por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por haber cometido fraude o alguna irregularidad con los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), una de las líneas de apoyo lanzadas por el Gobierno durante la pandemia por covid-19. Ruego que junto con el nombre de la compañía se detalle el importe de la multa que le ha sido impuesta.

Ofrézcase los datos en el formato de que se dispongan y que no obliguen a realizar tarea de reelaboración para no incurrir en causa denegatoria.

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

2. Mediante resolución de fecha 30 de noviembre de 2021, el Ministerio de Trabajo y Economía Social (Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social) contesto al solicitante en los siguientes términos:

(...)

Tercero: Respecto de la petición concreta hay que señalar que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha puesto en marcha una campaña de actuaciones inspectoras encaminadas a detectar posibles situaciones fraudulentas en el desarrollo de los expedientes de regulación temporal de empleo. Esta campaña tiene por objeto prevenir y controlar las posibles situaciones de fraude que se puedan producir en esta materia. La citada campaña todavía está en curso de ejecución y, por tanto, no es posible facilitar información consolidada hasta que ésta no esté concluida. En todo caso, se dispone de datos provisionales, hasta el día 17 de septiembre de 2021.

Estas actuaciones tienen como finalidad el control de aquellos movimientos de afiliación/alta posteriores a la declaración del estado de alarma, en empresas que, habiendo presentado ERTE, la Autoridad Laboral de las CC.AA. ha solicitado informe a la ITSS. A fecha 17 de septiembre de 2021 se han generado 42.615, de las cuales 34.591 ya han sido finalizadas.

La resolución incluye a continuación un cuadro en el que se desglosan por Comunidades Autónomas y provincias todas las actuaciones generadas (42.615) y finalizadas (34.591), así como el número de infracciones detectadas en cómputo nacional, que ascendía a 5.703, con una cifra total de 27.018.595,36 euros.

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 1 de diciembre de 2021, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del artículo 24² de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

(...)

El organismo estatal tan sólo ha dado respuesta parcial a mi solicitud. Me ha facilitado el importe provisional de las sanciones por comunidades autónomas, pero no me ha proporcionado la identidad de las personas jurídicas sancionadas (aunque no haya terminado la campaña y la información se refiere a un momento temporal determinado).

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

Si estaba en disposición de dar un dato no se entiende por qué no se ha facilitado el otro. Los ERTE han sido un instrumento utilizado por el Gobierno para amortiguar los efectos de la pandemia en miles de empresas, financiándose obviamente con dinero público. Y la Ley de transparencia proclama el derecho del ciudadano a conocer cómo se gestionan los recursos públicos para poder fiscalizar la acción de los gobernantes. De esta forma, la solicitud de la que trae causa esta reclamación entronca directamente con el espíritu de la norma. Por las razones expuestas, ruego al CTBG que se declare competente, admita a trámite la reclamación y dicte resolución estimatoria

4. Con fecha 2 de diciembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 14 de diciembre de 2022 se recibió respuesta del Subdirector General de Relaciones Institucionales y Asistencia Técnica de la ITSS del Departamento con el siguiente contenido:

Segundo: Con respecto al contenido de la solicitud, el propio [REDACTED] indica que “la Ley de transparencia proclama el derecho del ciudadano a conocer cómo se gestionan los recursos públicos para poder fiscalizar la acción de los gobernantes.”, pero, sin embargo, en su petición no solicita datos estadísticos de las actuaciones inspectoras sino que desea conocer que empresas han sido investigadas y sancionadas. De hecho, se le ha facilitado la información estadística más amplia disponible sobre las actuaciones realizadas y los resultados obtenidos como consecuencia de las mismas. Por tanto la información a la que desea acceder no se relaciona con la actividad administrativa sino que, en la práctica, desea conocer las empresas que han sido sancionadas.

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. En el apartado 4 del artículo 20 de la citada Ley, establece lo siguiente:

“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.”

La consideración de esta regulación como régimen específico de acceso ha sido reconocida como tal en la Sentencia nº 38/2021 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 1, de 17 de marzo de 2021, en su fundamento de derecho Tercero. En la citada Sentencia se indica que:

“De lo expuesto con anterioridad se desprende que, en efecto, como afirma la parte actora, si existe un régimen específico de acceso a la información solicitada y que aparece contenido en la Ley 23/2015, por lo que resulta conforme a derecho la resolución impugnada que deniega la información en base a la existencia de ese régimen específico, que debe aplicarse con carácter prioritario a la LTAIBG, a este respecto resulta ilustrativa la postura de la Ilma. Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, en su sentencia de 6 de febrero de 2017 (Sección 7ª, recurso nº 71/2016) que establece los criterios para su aplicación, en su fundamento jurídico octavo.”

Tercero: Por otro lado, la publicidad de tales datos supondría una posible vulneración del deber de reserva que afecta a todo el personal del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En este sentido, la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Ley 23/2015, de 21 de julio, en su artículo 10.2, 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.”

La precitada Sentencia nº 38/2021 también hace referencia a lo establecido por la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, en su sentencia de 6 de febrero de 2017

(Sección 7ª, recurso nº 71/2016), la cual establece los criterios para su aplicación, en su fundamento jurídico octavo:

(...)

Esta cuestión resulta aún más evidente en el caso de la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Ley 23/2015, de 21 de julio) que tiene el mismo rango normativo que la 19/2013, de 9 de diciembre (BOE del 10), de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y que además es posterior a la misma.

Por lo tanto, y a modo de conclusión, no cabe aceptar la petición de acceso A la información con base en la Ley 19/2013, ya que supondría una vulneración del deber de reserva establecido en la ley.

En base a todo ello, se pueden establecer las siguientes

CONCLUSIONES

El acceso a la información solicitada fue otorgado trasladando al solicitante datos estadísticos precisos que reflejan claramente el contenido de las actuaciones inspectoras en esta materia. Las alegaciones del [REDACTED] pretenden que se le facilite información no de la actuación administrativa sino de los administrados, que son sujetos pasivos de las actuaciones inspectoras.

Tal pretensión resulta contraria a lo previsto en los artículos 10 y 20 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, y se ajusta al supuesto previsto en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, que 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”.

Por todo lo señalado hasta el momento este Organismo se ratifica en la postura inicial de no facilitar a la solicitante la documentación solicitada, por los motivos previamente expuestos.

5. El 17 de diciembre de 2021 se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 17 de diciembre de 2021 se recibieron las alegaciones del reclamante, en las que se limita a indicar que *Leídas las alegaciones de la contraparte, ruego al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) que pondere los derechos en juego y, conforme a la doctrina y a los criterios interpretativos ya asentados en resoluciones que puedan resultar análogas al presente caso, dicte resolución.*

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 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 solicita del Ministerio de Trabajo y Economía Social la identidad de todas las empresas que hubieran sido sancionadas en firme por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por haber cometido fraude o alguna irregularidad en relación con los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), indicando que junto con el nombre de la compañía se detallase el importe de la multa impuesta.
4. El Ministerio requerido accedió a la solicitud de acceso, en los términos que resultaban de la Resolución de 30 de noviembre de 2021, en la que se incluía un cuadro en el que se

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>

desglosaban por Comunidades Autónomas y provincias todas las actuaciones (42.615) generadas en el ámbito de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), indicando las que habían sido finalizadas (34.591), así como el número de infracciones detectadas en cómputo nacional, que ascendía a 5.703, con una importe total que ascendía a 27.018.595,36 euros.

Disconforme con esta resolución, por considerarla parcial, el solicitante presentó una reclamación ante el CTBG, solicitando que se estimase para que le fuese facilitada la identidad de las personas jurídicas sancionadas.

En sus alegaciones ante el Consejo, el Ministerio expone las razones por las que considera que ha de desestimarse la reclamación formulada, ya que no pretende acceder a información relacionada con la actividad administrativa, sino que desea conocer qué empresas han sido sancionadas, esto es, de los sujetos pasivos de las actuaciones inspectoras. Con fundamento en las resoluciones judiciales que cita, se sostiene que la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, contiene un régimen específico de acceso a la información, de aplicación preferente a la propia Ley 19/2013. Añade que la publicidad de los datos solicitados podría suponer una vulneración del deber de reserva que afecta a todo el personal de la ITSS (artículo 10.2 de la Ley 23/2015). En suma, entiende que la reclamación es contraria a los artículos 10 y 20 de la Ley 23/2015 y que la denegación del acceso es acorde con los límites del derecho de acceso a la información previstos en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, en sus letras e) (“La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”) y j) (“El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial”).

En sus alegaciones ante el CTBG, el reclamante solicita que se resuelva en sentido favorable a su pretensión.

5. La solicitud de acceso a la información pública de la que trae causa la reclamación presentada ante este Consejo pretende acceder a cierta información pública relacionada con el ejercicio de sus potestades por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en particular, con la identidad de las empresas que hubieran sido sancionadas por dicho organismo en un determinado período -entre el 14 de marzo y la fecha en que se diese respuesta a la solicitud- por fraude o irregularidad en un ERTE.

El Departamento requerido -por medio de la propia ITSS- considera que no procede facilitar el dato concreto de las empresas sancionadas porque se trata de sujetos pasivos de las actuaciones inspectoras, porque concurren los límites de acceso a la información de las letras e) y j) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013 y porque la pretensión es contraria a los artículos 10 y 20 de la citada Ley 23/2015, de 21 de julio.

6. El CTBG ya ha analizado con anterioridad el régimen de acceso a la información relacionado con la actividad de la ITSS, entre otras, en las Resoluciones R/688/2021, R/114/2020, R/621/2019 y R/0138/2019, en las que se esgrimían argumentos similares por el Ministerio requerido para denegar el acceso a la información solicitada.

Pues bien, como indicara la Resolución R/688/2021, en relación con argumento relativo a que la Ley 23/2015 contiene un régimen específico de acceso a la información que desplaza en su aplicación a la Ley 19/013, conforme a la Disposición Adicional 1ª de ésta:

La Administración sostiene que el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social contempla un específico procedimiento de acceso a la información, motivo por el que, en virtud del apartado 2 de la Disposición adicional primera de la LTAIBG, esta última no resulta de aplicación a la solicitud de referencia.

Dicho precepto establece lo siguiente: “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.”

En apoyo de su criterio la resolución administrativa reproduce el Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia nº 38/2021 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 1, de 17 de marzo de 2021 –con cita expresa de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 6 de febrero de 2017, recurso nº 71/2016-, dictada en el recurso

contencioso-administrativo interpuesto frente a nuestra anterior resolución R/707/2019, de 9 de enero de 2020, por la que estimamos una reclamación en la que un ciudadano solicitaba copias de las actas de las inspecciones, tanto de infracción como de liquidación de cuotas a la Seguridad Social, expedientes sancionadores y resolución de expedientes sancionadores, en relación al Ente Público RTV de Castilla-La Mancha desde la entrada en vigor de la LTAIBG.

La sentencia, que estimó el recurso planteado por el Organismo Autónomo Inspección de Trabajo y Seguridad Social, consideraba que, de la regulación contenida en los artículos 20 (...), 17 (...) y 10 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como del artículo 95 -carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria- de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se desprende que existe un régimen específico de acceso a la información por lo que "debe aplicarse con carácter prioritario a la LTAIBG". No obstante, la citada sentencia ha sido recurrida por esta Autoridad Administrativa Independiente, habiéndose pronunciado recientemente la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en su sentencia de 8 de febrero de 2022 dictada en el recurso de apelación 38/2021, por la que revoca dicho fallo, y en cuyo Fundamento Jurídico SEGUNDO se pronuncia en los siguientes términos:

"Como señala la STS de 11 de junio del 2020 (recurso nº 577/2019) el desplazamiento de la normativa sobre transparencia de la Ley 19/2013 exige que "otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse".

Por otra parte, debe recordarse que los límites al derecho a la información no tienen un carácter absoluto, siendo preciso ponderar en cada caso qué intereses deberán ser prevalentes. Y como señala la STS de 10 de marzo del 2020 (recurso 8193/2018) los límites deben ser interpretados restrictivamente.

Los preceptos legales que se citan en la sentencia de instancia no conforman un régimen específico de derecho a la información, en el sentido previsto en la disposición adicional primera de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno.

Sobre el deber de confidencialidad impuesto a los funcionarios públicos por razón de la información de que conozcan durante la tramitación de los expedientes de inspección nos hemos pronunciado en la SAN de 5 de octubre del 2020 (Recurso apelación nº 18/2020) sosteniendo que tal deber de confidencialidad no comprende la totalidad de la información contenida en las actas de inspección sino solo la que

pueda resultar amparada por los límites a este derecho establecidos en el artículo 14 j) y k) de la Ley 19/2013.

La STS de 24 de febrero del 2021 (recurso 2162/2020) citada por la apelante proclama que “la ley General Tributaria ha de interpretarse en el conjunto del ordenamiento jurídico y a la luz de las nuevas garantías introducidas en la Ley 19/2013, de Transparencia, lo que lleva a concluir que su regulación no excluye ni prevé la posibilidad de que se pueda recabar información a la Administración Tributaria sobre determinados elementos con contenido tributario, al ser de aplicación la DA 1ª de la Ley de Transparencia, como sucede en los supuestos en el que la información no entra en colisión con la el derecho a la intimidad de los particulares -a los que se reconoce el derecho a la limitación de acceso en el artículo 34 de la propia Ley General Tributaria-, o cuando, los datos que obran en poder de la Administración pueden ser necesarios para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos, o puedan estar informados de la actuación pública, información que ha de ajustarse a los límites que la propia Ley de Transparencia establece en su artículo 14 y a la protección de datos del artículo 15.”

Y, a propósito del artículo 95 LGT dice que se refiere “a la reserva de los datos que obtiene la Administración para la gestión y ejercicio de la actuación tributaria entendida en un sentido amplio, pero no conllevan per se la inaplicación de la Ley de Transparencia”.

Por nuestra parte, añadiremos que el artículo 20 de la ley 23/2015 por el que se regulan “normas generales, origen de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y condición de interesado” tampoco establece un régimen de acceso a la información. El apartado 3 regula las formas de iniciación de las actuaciones inspectoras, y el apartado 4 se limita a negar la condición de interesado al denunciante en la fase de investigación, con normas específicas respecto de quienes sean representantes sindicales, nada más. Sí, en cambio, les permite intervenir en el procedimiento sancionador.

Así que las restricciones que establecen esos preceptos se refieren a la intervención en la fase de investigación de los denunciantes, pero no aspiran a establecer un régimen específico de acceso a la información contenida en los expedientes de inspección laboral.”

A mayor abundamiento, se ha de señalar que el Tribunal Supremo, en sus Sentencias de 19 de noviembre de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:3866) y de 29 de diciembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:4501), aplicando la doctrina expuesta, ha descartado que el Texto Refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, contenga un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contemplado en la LTAIBG, ni limita o

condiciona el acceso a la información materias en las que no se encuentren protegidas por la confidencialidad, como se verá más adelante.

En definitiva, en aplicación de la jurisprudencia antes citada, ha de descartarse de plano la alegación planteada en la fase de reclamación por la Administración relativa a que la regulación incluida en los preceptos aludidos de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social configuren un procedimiento específico de acceso a la información que desplace el régimen general establecido en la LTAIBG dado que no contiene una “regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse”.

Por consiguiente, cabe mantener el indicado criterio y considerar que a la solicitud de acceso a la información pública relativa a determinada actividad de la ITSS le es de aplicación la Ley 19/2013.

Sin perjuicio de algunas de las consideraciones ya efectuadas, debe analizarse a continuación si es aplicable alguno de los límites del acceso a la información del artículo 14 de la LTAIBG que invoca la ITSS.

7. En concreto, el Departamento requerido invoca los límites de “la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios” -letra e)- y “el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial” -letra j)- que contempla el artículo 14.1 de la Ley 19/2013.

El alcance de la invocación de estos límites en relación con actuaciones inspectoras finalizadas de la ITSS también fue analizado en la Resolución R/0688/2021, en los siguientes términos:

En el caso de los límites expresamente invocados por la Administración en la resolución impugnada –artículos 14.1.e) y j)-, es preciso reiterar que tanto el marco normativo, como la doctrina elaborada por este Consejo a través de sus resoluciones y criterios interpretativos y, en la misma línea, la jurisprudencia de los tribunales, inciden en que a la hora de limitar el derecho de acceso a la información pública adquiere especial relevancia la justificación proporcionada por la Administración; justificación que debe basarse en una ponderación de intereses –el interés en el acceso y el interés concreto que se protege con el límite invocado en cada caso- aplicada al supuesto específico que se examina.

La resolución recurrida basa su decisión, sencillamente, en una mera invocación de la posible afectación al deber de reserva de los funcionarios contemplado en el artículo 10.2 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aplicando sin más motivación ni ulterior esfuerzo argumentativo los límites contemplados en los artículos 14.1.e) y j) de la LTAIBG. No obstante esta taxativa afirmación, la Administración no ha concretado en qué supuestos concretos podría concurrir ese límite, ni para que parte o partes de la información solicitada, ni tampoco cuál es el concreto perjuicio que, en cada posible caso, se produce para la eventual investigación, limitándose a una mera manifestación genérica para justificar la denegación de la solicitud planteada.

A la hora de valorar la conformidad a derecho de la resolución denegatoria recurrida se deben tener en cuenta los pronunciamientos que el Tribunal Supremo realizó en su Sentencia de 19 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3866) antes citada –y que reiteró en la también mencionada de 29 de diciembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:4501)-, al precisar, en relación con análogas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores, lo siguiente: “La Ley se refiere a la confidencialidad de los datos e información que la CNMV haya recibido en el ejercicio de sus funciones, pero no cabe deducir de sus términos –y como ha declarado el TJUE- que toda la información de la que disponga obtenida de ejercicio de sus potestades de supervisión haya de considerarse necesariamente como información confidencial. La regulación de la confidencialidad de determinada información en la LMV no excluye la aplicación de la LTAIBG en cuanto norma general básica que garantiza el acceso a la información pública.” (F.J. 2º).

Añadiendo más adelante, en relación con el caso concreto que “La CNMV sostiene en su recurso que la información solicitada es confidencial por estar protegida de forma genérica por el secreto profesional, pero sin razonar de forma suficiente en qué medida las resoluciones interesadas, una vez excluidos los datos confidenciales, debían permanecer con este carácter, siendo insuficiente por lo ya dicho la existencia de un régimen específico contemplado en la LMV. La Ley permite la posibilidad de calificar cierta información o datos como confidenciales y establecer ciertos límites a la información solicitada, pero lo que no es aceptable es afirmar que toda información relacionada con la materia debe ser excluida del ámbito de la Ley 19/2013...” (F.J. 3º).

Para, finalmente, resolver lo siguiente: “Por ello, ... hemos de concluir que la información solicitada debe proporcionarse sin comprometer aquellos datos que sean

confidenciales. Si la CNMV consideraba que algún dato estaba protegido por el secreto profesional o podría suponer un perjuicio para terceros, debería haberlo justificado de forma expresa y detallada, explicando las razones válidas por las que dicha información tenía tal carácter, pues como hemos señalado en precedentes sentencias, la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida.” (F.J. 3º).

Dado el paralelismo entre los asuntos objeto de examen por el Alto Tribunal en las sentencias referidas y el que aquí nos ocupa, la doctrina jurisprudencial allí sentada es aplicable al presente caso, debiendo concluirse que no toda la información que figura en un expediente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social correspondiente a un procedimiento finalizado es necesariamente información confidencial sujeta a la obligación de guardar secreto profesional. La declaración de reserva en la actuación funcional no puede comportar un límite absoluto y permanente al acceso a la información pública, pues, si así fuese, el derecho público subjetivo reconocido en nuestra Constitución y desarrollado en la LTAIBG se vería notablemente limitado en su contenido y la opacidad extendería su manto sobre amplios sectores la actividad pública contraviniendo así la máxima proclamada en el preámbulo de la propia LTAIBG, según la cual: “La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política”.

De ahí que, siguiendo la pauta establecida por el Tribunal Supremo, debemos concluir que la información solicitada debe proporcionarse sin comprometer aquellos datos que sean confidenciales. Y, si la Administración consideraba que algún dato está protegido por el secreto profesional o puede suponer un perjuicio para terceros, deberá justificarlo de forma expresa y detallada, explicando las razones válidas por las que dicha información tiene tal carácter.

En el mismo sentido se pronuncia la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en su reciente sentencia de 8 de febrero de 2022 antes citada, dictada en el recurso de apelación 38/2021, al sostener que tal deber de confidencialidad no comprende la totalidad de la información contenida en las actas de inspección sino solo la que pueda resultar amparada por los límites a este derecho establecidos en el artículo 14 j) y k) de la Ley 19/2013.

En definitiva, no procede admitir ninguno de los límites invocados, dado que no han quedado debidamente justificados.

- Finalmente, es necesario tener presente que cuando el acceso a la información pueda afectar a derechos o intereses de terceros identificados, como serían en el presente caso las empresas sancionadas por la ITSS, la LTAIBG prevé la apertura de un trámite específico de audiencia con el fin de que el órgano competente, antes de resolver, pueda conocer las alegaciones de todos los afectados y realizar la oportuna ponderación entre los derechos e intereses concurrentes.

En concreto, en su artículo 19.3 dispone lo siguiente:

“Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”.

Habida cuenta del carácter esencial de este trámite de audiencia -varias veces subrayado por nuestros tribunales y por este Consejo de Transparencia, y que ha sido omitido por la Administración, procede ordenar la retroacción de actuaciones para que ésta cumpla con 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.

RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, de 30 de noviembre de 2021.

SEGUNDO: ORDENAR la retroacción de actuaciones e INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, cumpla con lo previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, informando de ello al reclamante y, una vez recibidas las alegaciones de las empresas sancionadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por

fraude o irregularidades relacionadas con un ERTE desde el 14 de marzo de 2020 hasta el 30 de noviembre de 2021, o transcurrido el plazo para ello, resuelva sobre la solicitud de acceso atendiendo a lo expuesto en los fundamentos jurídicos de la presente resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de las actuaciones llevadas a cabo.

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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, 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-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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&tn=1&p=20181206#a9>