



Resolución 255/2022

S/REF: 001-063916

N/REF: R-0186-2022; 100-006472

Fecha: La de la firma

Reclamante: Fundación Ciudadana CIVIO

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Trabajo y Economía Social

Información solicitada: Sanciones impuestas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social desde 2017

Sentido de la resolución: Estimatoria: retroacción

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la Fundación reclamante solicitó el 22 de diciembre de 2022 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 sanciones interpuestas por la Inspección de Trabajo, desglosada por nombre y apellidos o razón social del sujeto infractor y con indicación de su actividad, provincia, fecha (de la inspección, desde que se confirma como firme o de cualquiera representativa de dicha sanción), la infracción o infracciones cometidas, con expresión del precepto o preceptos vulnerados, y su calificación; número de trabajadores de la empresa y número de trabajadores afectados por la infracción, y cuantía propuesta por la infracción desde el año

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

2017 (en caso de que no sea posible este rango temporal y deba ser uno inferior, rogamos que nos lo comuniquen mediante requerimiento o aclaración). Pedimos que la información por motivo de infracción no solo incluya la categoría disponible en las memorias de la ITSS (relaciones laborales, seguridad y salud laboral, empleo y extranjería, seguridad social, otras), sino que se desglose la causa de la infracción y la cuantía de la sanción propuesta. »

2. Mediante resolución de 26 de enero de 2022, la DIRECCIÓN DEL ORGANISMO ESTATAL INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL contestó a la solicitante lo siguiente:

«Tercero: Respecto de la petición concreta señalar que, la entidad solicita el acceso a datos de las sanciones propuestas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social desde el año 2017.

En lo que respecta a esta cuestión, gran parte de la información solicitada es objeto de publicidad activa por parte de este Organismo Estatal. En este sentido, debemos señalar que el Organismo Estatal y antes la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, publica anualmente un Informe con el objeto de dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 20 y 21 del Convenio 81 y artículos 26 y 27 del Convenio 129 de la OIT, y a lo establecido en los acuerdos y programas del Comité de Altos Responsables de la Inspecciones de Trabajo (SLIC) de la Unión Europea. En esos informes se recoge la información que la Fundación solicita y que puede ser fácilmente accesible.

Estos informes, hasta el correspondiente al año 2020, están disponibles en la página web de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Los informes pueden consultarse en la citada información publicada, que está disponible en el siguiente enlace correspondiente a la página web:

https://www.mites.gob.es/itss/web/Que_hacemos/Estadisticas/index.html

La estructura de los informes se mantiene en el tiempo y para acceder a la información solicitada es preciso consultar los siguientes anexos de los informes:

Anexo 3 Actuaciones inspectoras y sanciones impuestas en materia de Seguridad Social.

Anexo 4 Actuaciones inspectoras y sanciones impuestas en materia de Relaciones Laborales.

Anexo 5 Actuaciones inspectoras y sanciones impuestas en materia de Empleo y Extranjería.

Anexo 6 Actuaciones inspectoras y sanciones impuestas en materia de Prevención de Riesgos Laborales.

Cuarto: *Si continuamos analizando la información solicitada, la Fundación desea acceder a los datos “desglosada por nombre y apellidos o razón social del sujeto infractor”. Por tanto, la información solicitada no se limita al acceso a datos de carácter estadístico sino que, realmente, desea conocer la identidad de los sujetos a los que se ha propuesto sanción, el importe de la misma y la identificación de la infracción estimada. Recordemos que el objetivo de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, tal y como indica la norma en su artículo 1, es “ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad”. En este caso no se desea conocer el funcionamiento de la Administración sino que la solicitud interesa el acceso a información de los sujetos inspeccionados, sin haber acreditado la condición de interesado en ningún procedimiento.*

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. 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, 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 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”

3. Mediante escrito registrado el 27 de febrero de 2022, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG, manifestando lo siguiente:

«(...) nuestra petición, al contrario de lo que manifiesta el organismo estatal, persigue conocer cómo funciona la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ámbito de los procedimientos sancionadores y, en particular, los resultados en los que se materializan dichas actuaciones, esto es, las infracciones determinadas y las sanciones interpuestas sobre los sujetos infractores.

Por ende, en el caso ante el que nos encontramos, la información solicitada por la Fundación Ciudadana Civio tiene carácter público, ya que ha sido elaborada por la Administración durante el ejercicio de sus funciones inspectoras y al término de un procedimiento sancionador.

*(...) la resolución de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social únicamente alude de forma ciertamente genérica a los límites del art. 14 de la LTAIBG, sin llevar a cabo en ningún caso los test de daño y del interés público a los que hacemos referencia. Por ello, entendemos que su dictamen no justifica de manera suficiente ni motivada por qué resultan de aplicación dichas restricciones en el caso concreto ante el que nos situamos.
(...)*

Esta falta de motivación opera a favor del derecho de acceso a la información pública por parte de la Fundación Ciudadana Civio, ya que el artículo 14 no contiene “una potestad discrecional a favor de la Administración”, sino que más bien la norma positiviza la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y, por consiguiente, el deber de entregarla, salvo que concurran causas que justifiquen la restricción del derecho (...)

TERCERO.- El acceso a la información solicitada no supone un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios en cuanto se solicita información de expedientes finalizados.

(...) la resolución no argumenta de forma motivada de qué manera puede dicha información afectar a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. Además, la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social tampoco especifica si los datos requeridos forman parte, por ejemplo, de la instrucción de un procedimiento sancionador de carácter administrativo o de un procedimiento penal.

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

Además, en el caso de que dicha documentación formase parte de un procedimiento sancionador en cuanto tal, la resolución no justifica cómo el acceso a la información podría afectar a la prevención, la investigación y la sanción de los ilícitos, como destaca el FJ 8 de la R 0510/2017. En todo caso, incluso aun en el supuesto de que dichos datos se vincularan con un hipotético sumario judicial en un posible procedimiento penal, “el contenido de un sumario tiene un alcance limitado y no puede extenderse a cualquier documento que tenga relación con la causa, salvo que expresamente el juez instructor lo haya decretado así” (FJ 8 de la R 0510/2017).

En realidad, el bien jurídico que se protege a través del límite fijado en el art. 14.1 e) de la LTAIBG es garantizar “el buen fin de todos los actos de investigación que se pueden llegar a realizar en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario”, por lo que dicha restricción se ha de invocar cuando el acceso a la información “pueda ser perjudicial a las investigaciones, conducir a la destrucción de pruebas o la sustracción de los delinquentes de la acción de la justicia” (FJ 9 de la R 0510/2017, cuya argumentación se sustenta además en la Memoria Explicativa del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos).

La Fundación Ciudadana Civio señala que la documentación pedida no impide en ningún momento la prevención, la investigación o la sanción de ilícitos penales, administrativos, o disciplinarios, como tampoco conduce a una potencial destrucción de pruebas durante la instrucción de los procedimientos sancionadores. Y ello se debe, precisamente, a que la información requerida a través de la solicitud de acceso se centra en los datos alcanzados al término de los procedimientos sancionadores. Así pues, no cabe, por tanto, una interpretación extensiva del art. 14.1 e) de la LTAIBG.

Además, conviene destacar que la identificación de los sujetos infractores en nada obstaculiza la prevención, la investigación o la sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. Así lo asume el propio CTBG en un caso en el que examinó una solicitud de acceso para conocer las residencias a las cuales se les hubiera abierto un expediente sancionador por su gestión durante la pandemia de la COVID-19. Según el FJ4 de la R 529/2021, conocer la identidad de dichos sujetos “en nada entorpece las labores de prevención, identificación o sanción”, de modo que dichos datos constituyen información pública y, en consecuencia, se debe conceder el acceso.

CUARTO.- El acceso a la información solicitada no supone un perjuicio para el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.

(...) en este caso la resolución tampoco justifica de qué modo la divulgación de los datos requeridos en nuestra solicitud suponen un perjuicio para el secreto profesional (...)

Además, la resolución alude al deber de sigilo del personal funcionario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (art. 10 de la LOSITSS). (...)

La información solicitada, como ya hemos indicado, no comprende datos, informes o antecedentes conocidos por los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sino los resultados de la función inspectora, materializados en el listado desglosado de las sanciones planteadas.

De forma análoga a lo establecido por el CTBG en la R 062/2019, resulta necesario entender que la información o datos concretos que pueda recabar la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el marco de sus actuaciones sí pueden estar protegidos por el deber de confidencialidad. Sin embargo, siguiendo la misma argumentación, no es posible considerar que la información generada por la Inspección de Trabajo en el ejercicio de sus funciones tenga un carácter confidencial de manera absoluta y automática. La interpretación contraria, a tenor de lo dispuesto en el CI 008/2015, nos conduciría “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”.

Esta interpretación se refuerza además teniendo en cuenta la naturaleza pública de la información pedida, ya que no se trata en ningún caso de documentos que haya podido recabar la Inspección de Trabajo, sino más bien de los resultados que haya alcanzado al término de las actuaciones llevadas a cabo durante los procedimientos sancionadores.

QUINTO.- Sobre la condición de interesado en el acceso de la información pública al amparo de la LTAIBG.

El CTBG ha señalado que la LTAIBG se configura en el ordenamiento jurídico español “como la norma básica en materia de acceso a la información pública”, lo que implica que “las excepciones a su aplicación en materia de acceso a la información pública deben venir expresamente previstas y autorizadas por ella” (CI/008/2015). Siguiendo el mismo Criterio Interpretativo, la disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la norma “a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico”. En este sentido, dicha disposición establece que “la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”.

Es decir, si los procedimientos de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social estuvieran todavía en curso, la LPACAP sí resultaría de aplicación con prioridad a lo dispuesto en la LTAIBG. En ese sentido, conviene recordar que el FJ3 de la R 501/2019 del CTBG señala los criterios para que la Disposición Adicional primera de la LTAIBG sea de aplicación, a saber:

“primero, debe existir un específico procedimiento administrativo aplicable al caso, segundo, el reclamante debe ser un interesado en el mismo y tercero, el procedimiento debe estar en curso”.

Por el contrario, la petición realizada por la Fundación Ciudadana Civio hace referencia a las sanciones interpuestas por la Inspección de Trabajo, de forma que nuestra solicitud se centra en los procedimientos sancionadores una vez finalizados y, por ende, que ya no están en curso.

A tal efecto, debemos destacar que el art. 12 de la LTAIBG establece un derecho de acceso más amplio que el reconocido por la LPACAP “puesto que es ejercitable por cualquier persona, sea interesada en el procedimiento o no” (FJ 4 de la R 0426/2018).

Todo ello nos lleva a rechazar el primer argumento esgrimido por el Organismo Estatal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, pues el régimen aplicable en este caso se configura a través de la LTAIBG, que no exige ostentar la condición de interesado para ejercitar el derecho de acceso a la información pública. Así pues, de acuerdo con el FJ4 de la R 707/2019 (que también aborda una solicitud sobre inspecciones y sanciones por parte de la Inspección de Trabajo), cabe destacar que “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”

SEXTO.- Sobre el interés público de la información solicitada.

Aunque se puede interpretar que la divulgación de dichos datos puede afectar a los intereses de las personas físicas o jurídicas, cabe remarcar que la propia legislación ya asume la publicación de las sanciones impuestas por infracciones muy graves en este ámbito (art. 40 de la LISOS), cuya comunicación pública está regulada reglamentariamente (RD 597/2007, de 4 de mayo, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales) (...)

En la actualidad, este interés público se encuentra claramente reforzado debido a la relevancia de las actuaciones de la Inspección de Trabajo, cuyas sanciones propuestas ascendieron en 2020 a más de 244 millones de euros, afectando a medio millón de

trabajadores(https://www.mites.gob.es/itss/web/Que_hacemos/Estadisticas/docs/2020/01_2020.pdf). Conocer las empresas infractoras en los diversos ámbitos de actuación de la Inspección de Trabajo resulta asimismo esencial dado el contexto en el que nos situamos. Así pues, cabe recordar que en 2020 las infracciones en materia de Seguridad Social (https://www.mites.gob.es/itss/web/Que_hacemos/Estadisticas/docs/2020/06_2020.pdf), por ejemplo, ascendieron a aproximadamente 30.000, con un importe de sanciones propuestas superior a los 116 millones de euros. Esta cuestión no es baladí teniendo en cuenta la difícil situación en la que está el sistema de Seguridad Social, cuyo patrimonio neto negativo en diciembre de 2019 era de 53.160 millones de euros, según la última Declaración de la Cuenta General del Estado, elaborada por el Tribunal de Cuentas(<https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/gl/sala-de-prensa/noticias/El-Tribunal-e-Cuentas-aprueba-la-Declaracion-sobre-la-Cuenta-General-del-Estado-del-ejercicio2019/>). Así pues, la información requerida por la Fundación Ciudadana Civio presenta un interés general y relevancia pública muy notables, criterios que, como es sabido, son los dos elementos que operan también en el ejercicio del derecho a la libertad de información veraz que consagra el art. 20 CE. Nótese además que la Fundación Ciudadana Civio funciona de facto como una redacción sin ánimo de lucro que emplea a periodistas y que lleva a cabo investigaciones periodísticas sobre el sector público. En los últimos años hemos llevado a cabo diversos trabajos periodísticos desvelando, por ejemplo, las empresas sancionadas por multas de la Agencia Española de Protección de Datos (<https://civio.es/tu-derecho-a-saber/2019/01/30/orange-telefonica-y-vodafone-lideres-en-multas-de-proteccion-de-datos/>) o los establecimientos que suspendieron sus inspecciones higiénico-sanitarias en la Comunidad de Madrid (<https://civio.es/tuderecho-a-saber/2019/10/10/uno-de-cada-diez-centros-educativos-de-madrid-suspendio-en-su-ultima-inspeccion-sanitaria/>), sin que los intereses económicos y comerciales de dichas compañías prevalezcan sobre el ejercicio de la libertad de información veraz ni el derecho de acceso a la información pública. Es precisamente esta última facultad jurídica la que, en estos dos ejemplos, nos sirvió para recabar las empresas infractoras o inspeccionadas y, en su caso, la cuantía de las sanciones, a través de sendas solicitudes de acceso a la AEPD y a Madrid Salud, respectivamente, con base en lo dispuesto en la LTAIBG, sin que se pudiera esgrimir una restricción al ejercicio de estos derechos.»

4. Con fecha 1 de marzo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, al objeto de que formularan las alegaciones que considerasen oportunas; lo que efectuó mediante escrito recibido el 18 de marzo de 2022 en el que, además de reiterar el contenido de su resolución, manifiesta lo siguiente:

«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 NO SE AJUSTA A LAS PREVISIONES NORMATIVAS ESPECÍFICAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Y SUPONDRÍA UNA VULNERACIÓN DEL DEBER DE RESERVA ESTABLECIDO EN LA LEY.

CONCLUSIONES

El acceso a la información solicitada es contrario 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 apartado 2 de la Disposición adicional primera de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno.

Asimismo, la difusión de la información podría suponer una vulneración del deber de reserva que afecta a todo el personal al servicio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y que se ajusta a los supuestos establecidos 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”.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) 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 Gobierno](#)³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su 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*».

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. A la vez, 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 por la ley, 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 de información, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el listado de sanciones impuestas por la Inspección de Trabajo desglosada por nombre y apellidos o razón social y con indicación de la actividad; provincia; fecha de la inspección; infracción cometida, precepto vulnerado y calificación; número de trabajadores de la empresa y de trabajadores afectados por la infracción; y cuantía propuesta por la infracción, desde el año 2017.

El Ministerio requerido facilitó parcialmente la información solicitada proporcionando el enlace a su página web donde se publica anualmente –hasta el año 2020- un *Informe con el objeto de dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 20 y 21 del Convenio 81 y artículos 26 y 27 del Convenio 129 de la OIT, y a lo establecido en los acuerdos y programas del Comité de Altos Responsables de la Inspecciones de Trabajo (SLIC) de la Unión Europea*, indicando a la Fundación solicitante los Anexos a los que tiene que acceder para consultar la información.

En cambio, por lo que concierne a la identidad de los sujetos a los que se ha propuesto sanción, al importe de la misma y a la identificación de la infracción estimada, con el desglose requerido, el Ministerio denegó el acceso solicitado razonando que (i) no se ha acreditado la condición de interesado en ningún procedimiento, (ii) no se ajusta a las previsiones normativas específicas de acceso a la información del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social —Disposición adicional primera de la LTAIBG—, (iii) su divulgación supondría una posible vulneración del deber de reserva que afecta a todo el personal del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social; y, (iv) su divulgación causaría un perjuicio a *la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios* [artículo 14.1 e) LTAIBG] y al *secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial* [artículo 14.1 j) LTAIBG].

4. Centrado el debate en estos términos, no puede obviarse que este Consejo ya ha analizado con anterioridad el régimen de acceso a la información relacionado con la actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social —entre otras, en las resoluciones R/688/2021, de 23 de febrero de 2022, R/1020/2021, de 25 de mayo de 2022 (en la que se solicitaba también un listado de infractores) o R/141/2022, de 19 de julio, de en las que se esgrimían argumentos similares por el Ministerio requerido para denegar el acceso a la información solicitada—.

En particular, por lo que concierne a la aseveración de que los artículos 20.4 y 10 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social constituyen un régimen jurídico específico de acceso a la información que desplaza lo dispuesto en la LTAIBG, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 de su Disposición adicional primera, cabe recordar, en primer lugar, que, con arreglo a la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo, la LTAIBG únicamente queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que cumplan una de las siguientes condiciones:

(a) establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o

(b) contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación subsidiaria en los extremos no regulados en las normas sectoriales, a excepción de aquellas previsiones que resulten incompatibles con las especialidades contempladas en la norma sectorial —vid. en este sentido la resolución de este Consejo 112/2022, de 11 de julio de 2022—.

Partiendo de la anterior premisa, cabe recordar que el artículo 20 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, enmarcado en el Capítulo II dedicado a las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, tiene por objeto el establecimiento de las *normas generales, origen de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y condición de interesado*. En este marco, tras definirse el objeto de la actividad de inspección y los principios que rigen su realización, el apartado 4 del citado precepto se centra en regular la condición interesando a partir de la afirmación general de que *la acción de denuncia del incumplimiento de la legislación de orden social es pública*.

Desde la perspectiva apuntada, el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, primer párrafo (que invoca el Ministerio) prevé que *«el denunciante no podrá alegar la condición 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». A continuación se reconoce el derecho de los representantes unitarios o sindicales de los trabajadores a ser informados (en las denuncias que hayan presentado) del estado de tramitación, de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto y, finalmente, se dispone que, si la denuncia diera lugar a la incoación de un expediente sancionador, el denunciante podrá tener la condición de interesado en los términos dispuestos en la Ley de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas, reconociéndose expresamente la de los representantes de los trabajadores o de las organizaciones sindicales.

Del resumen del contenido del precepto, y de su propia ubicación en la estructura de la norma, se desprende claramente que no se está estableciendo una regulación específica del derecho de acceso a la información —tal como ha mantenido este Consejo en diversas ocasiones— puesto que el objeto del concreto apartado que invoca el Ministerio es la determinación de la *condición de interesado* partiendo de la premisa de que la acción de denuncia del incumplimiento de la normativa del orden social es pública.

Este mismo enfoque es el que se adopta, precisamente, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 24 de junio de 2020, dictada en el recurso de apelación n.º 66/2019 (ECLI:ES:AN:2020:1595) en la que se señala que: *«En el caso presente, la ley 23/2015, como hemos señalado más arriba, se limita a recoger algunas peculiaridades puesto que, de no existir el artículo 20 de dicha norma, los artículos 12 y 13 de la Ley 19/2013 reconocerían con generalidad el derecho a recibir información que la ley 23/2015 limita a algunos casos. Dicha norma no regula el derecho de acceso a determinada información (que es lo que contempla la ley 19/2013) sino que solo se refiere a la determinación de quien se considera interesado en los procedimientos sancionadores iniciados en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; por lo tanto, ambas normas regulan ámbitos diferentes y, a juicio de esta Sala, no se produce ninguna regulación normativa específica de la misma cuestión referida al acceso a la información.»*

En conclusión, como ya adelantó este Consejo en la resolución R/498/2021, de 24 de noviembre (que el reclamante trae a colación), 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 —reservas de confidencialidad que, no obstante, no se pueden entender en términos absolutos (vid. por todas, la resolución de este Consejo n.º 134/2022, de 18 de julio)—. De ahí, que, constatándose la inexistencia de ese régimen específico, no

resulta procedente la inadmisión de la solicitud de información al amparo de la Disposición adicional primera, apartado 2, de la LTAIBG.

5. Por lo que respecta, en segundo lugar, al deber de reserva que afecta a todo el personal al servicio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, tal como ya se puso de manifiesto en la resolución de este Consejo 141/2022, de 19 de julio, es necesario tener en cuenta que el *deber de sigilo* establecido en el artículo 10 de la Ley 23/2015, en el marco de la regulación de los derechos y deberes del personal del Sistema de Inspección de Trabajo, prevé, por un lado, que los funcionarios del Sistema de Inspección del Trabajo y la Seguridad Social consideren *confidencial* el origen de cualquier queja de la que conozcan en el ámbito de su función inspectora; y, por otro lado, que ese deber de secreto se extienda, aun después de dejar el servicio, a los datos, informes o antecedentes de los que hayan tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones (con determinadas excepciones). Estas previsiones, que tienen como destinatario concreto al personal de la Inspección y aluden a una de las condiciones en las que se debe llevar a cabo el trabajo, no tienen como reverso el desplazamiento de la regulación y del ejercicio del derecho de acceso a la información. Esto es, no implica que no se pueda solicitar el acceso a la información de que se trate por esta vía.

En efecto, es preciso 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.

Se puntualiza, así, en la citada sentencia que *«El deber de sigilo que recoge en artículo 10 de la ley 23/2015 no es incompatible, en forma alguna, con la exigencia de acceso a la información puesto que la obligación de facilitar información a quien la pide amparado en la ley de transparencia no supone, en forma alguna, que se haya infringido el deber de sigilo que se impone a funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Además, no se olvide que la denegación del derecho de acceso a determinada información no se ha basado (en la resolución de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de fecha 25 de Septiembre de 2018) por razones de la imposición del deber de sigilo sino por entender que no era aplicable el régimen general de la Ley de Transparencia sino es régimen específico de la Ley 23/2015.»*

6. Por lo que respecta a la concurrencia de los límites al ejercicio del derecho de acceso a la información previstos en los apartados e) y j) del artículo 14 LTAIBG a que se refiere la alegación final del Ministerio (en el marco de su razonamiento sobre el deber de reserva de los funcionarios), resulta evidente, con arreglo a la jurisprudencia sobre la interpretación estricta (y restrictiva) de los límites al ejercicio del derecho —establecida, por citar algunas, en las STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) o de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)— que la mera cita de los supuestos previstos en el artículo 14.1.e) y j) LTAIBG no constituye esa necesaria justificación expresa y detallada que exige su aplicación, lo que excluye la necesidad de su análisis.

A lo anterior se suma que el límite del artículo 14.1.e) LTAIBG invocado, si bien podría resultar aplicable mientras las actuaciones previas se están desarrollando en la medida que pudieran suponer un perjuicio para «*la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*», cuando tales actuaciones ya han concluido mediante un acuerdo de archivo o una resolución definitiva, sólo ante circunstancias excepcionales podría considerarse que del acceso a la información se deriva un perjuicio para los intereses protegidos por los mencionados límites, siendo necesario en todo caso una valoración del daño y su ponderación con el interés público o privado en el acceso conforme exige el apartado segundo del propio artículo 14 LTAIBG.

7. Finalmente, es necesario tener presente que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 19 LTAIBG, «*[s] i 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*».

En este caso, resulta claro que la divulgación de la información de quiénes han sido sancionados por infracción de la normativa en materia de Seguridad Social (y en qué consiste dicha infracción) puede afectar a los derechos e intereses de las personas físicas y jurídicas que hayan sido sancionadas —que, además, resultan fácilmente identificables en la medida en que constituyen el sujeto frente a quien se incoa el expediente sancionadores—; por lo que el Ministerio requerido debió otorgar dicho trámite de audiencia que, sin embargo, se ha omitido.

El carácter esencial de este trámite de audiencia ha sido subrayado, entre otras, y en el concreto ámbito del derecho de acceso a la información, por la STS de 8 de marzo de 2021

(ECLI:ES:TS:2021:890) en la que se remarca su finalidad —que «*las personas o entidades cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por la información pública solicitada, y consecuentemente con la decisión que se adopte, puedan formular alegaciones.*»— o por la STS de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:871) —que, en relación con el acceso a la información contenida en un expediente sancionador de la CNMV, que finalizó con una sanción firme, considera aplicable la Ley de Transparencia y, en particular, la compatibilidad de «*la concesión de un trámite de audiencia para que el afectado por la información solicitada, que no ha sido declarada previamente confidencial, pueda alegar lo que a su derecho convenga*» con las especialidades que, en relación con el deber de secreto, plantea la Ley del Mercado de Valores—.

Entiende el Tribunal Supremo, en la citada STS de 8 de marzo de 2021, que este Consejo, *que fiscaliza en vía administrativa la legalidad de la decisión adoptada por el órgano ante el que se presentó la solicitud*, puede, en ejercicio de esta función, revisar y resolver todas las cuestiones tanto de fondo como de forma. Desde esta perspectiva, y en lo concerniente al trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 LTAIBG, sienta como jurisprudencia que, constatada la omisión de ese trámite por el órgano competente, este Consejo «*cuando desconozca la identidad de los afectados y no disponga de datos suficientes que le permitan una fácil identificación*» —que es lo que aquí acontece— «*puede ordenar la retroacción de actuaciones para que sea el órgano administrativo el que cumpla con el trámite de audiencia exigido por el artículo 19.3 de la Ley de Transparencia*»; jurisprudencia que se reitera en la STS de 7 de febrero de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:483).

La aplicación de la reseñada jurisprudencia a este caso conduce a ordenar la retroacción de actuaciones a fin de que el Ministerio requerido cumpla con el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 LTAIBG y, una vez recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo sin haberse presentado, resuelva sobre la solicitud de acceso conforme a los criterios expuestos en esta resolución.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por la Fundación Ciudadana CIVIO frente a la resolución del MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL de 26 de enero de 2022.

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 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.

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, número 1⁶](#), 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 octubre⁷](#), 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-administrativa⁸](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>