



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: [REDACTED]

N/REF: R/0563/2018 (100-001524)

FECHA: 20 de diciembre de 2018

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

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], mediante escrito con entrada el 27 de septiembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

#### **I. ANTECEDENTES**

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 17 de septiembre de 2018, [REDACTED] solicitó a la INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL de Cádiz, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:
  - *Que habiendo formulado denuncia con identificación E/11-004088/17, en fecha del pasado 12 de junio, con posteriores ampliaciones y aclaraciones, y recibido el informe realizado el 12 de junio de 2018, por el que en principio, una vez terminada la fase de investigación, la citada denuncia y sus ampliaciones y aclaraciones han sido archivadas, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno solicita:*
    - *Acceso, vista y copia de los documentos que, formando parte del expediente de referencia, obren en poder de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Cádiz, cualquiera que sea su forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, todo ello de conformidad con lo establecido en los artículos 13. d) y 53.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (B.O.E núm. 236, de 2 de octubre).*

[reclamaciones@consejodetransparencia.es](mailto:reclamaciones@consejodetransparencia.es)



2. Mediante escrito de 25 de septiembre de 2018, la INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL de Cádiz (MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL) contestó a [REDACTED], en los siguientes términos:

*1. Con fecha 16/08/2018, la Subdirección General de Relaciones Institucionales y Asistencia Técnica del Organismo Estatal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, remitió respuesta a la queja formulada por usted respecto de las actuaciones llevadas a cabo por esta Inspección Provincial, informándole de que "la actuación inspectora se ha ajustado a lo establecido en las disposiciones legales y reglamentarias ... y que si dispone de nuevos elementos de prueba respecto de los hechos denunciados, puede presentar nueva denuncia".*

*2. En cuanto a su solicitud sobre acceso, vista y copia de los documentos que obran como parte del expediente tramitado bajo la orden de servicio número 11/0008749/17, le indico que, esta Inspección Provincial ha realizado actuaciones comprobatorias que no han dado lugar a ningún expediente sancionador o de liquidación de cuotas a la Seguridad Social, por lo que, su solicitud no puede ser atendida.*

*Todo ello, de conformidad a la Ley 23/2015 de 21 de julio, Ordenadora del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y al R.O. 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de las Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social.*

*Además, parte de esa documentación está amparada por la salvaguarda del deber de sigilo en la actuación inspectora, establecido en el art. 10 de la Ley 23/2015, y la protección de datos de carácter personal, conforme a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.*

3. Ante esta contestación, [REDACTED] presentó, mediante escrito de entrada el 27 de septiembre de 2018, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:
- Solicitado el acceso a las actuaciones comprobatorias sobre una denuncia presentada por mí, una vez archivado el expediente y elaborado el informe, se me ha denegado el citado acceso. En principio porque de dichas actuaciones no se ha realizado ningún tipo de expediente sancionador y por otro lado debido a la protección de datos, no dejando ningún tipo de resquicio para poder acceder a la documentación no afectada por el citado derecho.*
4. El 8 de octubre de 2018, el Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL para que formulara alegaciones. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 18 de octubre de 2018 y en el mismo se indicaba lo siguiente:



*Primero: La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se presenta ya que “se le ha denegado el acceso al solicitante al expediente sobre el que presentó una denuncia una vez archivada y elaborado el correspondiente informe de actuaciones” Se refieren las mismas al expediente al que se le dio número de registro de entrada 11/004088/17.*

*Segundo: El propio solicitante reconoce en su petición que recibió el Informe realizado el 12 de junio de 2018, por el que se pone fin a la fase de investigación que tuvo su origen en la citada denuncia y pretende tener acceso al expediente, teniendo en cuenta que las actuaciones llevadas a cabo por la Inspección de Trabajo de Cádiz concluyeron con la correspondiente contestación al denunciante en los términos reglamentariamente previstos.*

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

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

*Este no ha sido el caso por lo que no hay ningún documento obrante en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Cádiz al que tenga derecho el reclamante y que no se le haya facilitado con anterioridad.*

*Por todo lo señalado hasta el momento este centro directivo se ratifica en la postura de no facilitar más documentación que aquella a la que el reclamante tiene derecho en los términos ya señalados.*

5. El 28 de noviembre de 2011, el reclamante dirigió escrito a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el que señalaba lo siguiente:



Con el número de registro de solicitud O00009345e1800124707 de fecha 10 de octubre de 2018 se solicita a la Inspección de Trabajo de Cádiz el acceso a la información generada en la orden de servicio núm. 11/003788/18, de fecha 5 de marzo de 2018, y ampliaciones posteriores, en razón a la denuncia que presenté.

Este escrito se añade a la reclamación presentada, ya que al día de la fecha no he recibido, en ningún sentido, escrito por parte de la Inspección de Trabajo de Cádiz a la solicitud de acceso a la información.

Adjunto la solicitud presentada vía telemática.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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

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

3. En cuanto al fondo de la cuestión planteada, hay que hacer constar que, como sostiene la Administración, el denunciante no tiene la condición de interesado, hecho que han avalado reiteradamente los Tribunales de Justicia. Por todas, se recuerda lo indicado por la Sentencia de 6 de octubre de 2009 del Tribunal Supremo: "Quien denuncia hechos que considera constitutivos de infracción de la legislación de protección de datos carece de legitimación activa para impugnar en vía jurisdiccional lo que resuelva la Agencia. (...) La razón es, en sustancia, que el denunciante carece de la condición de interesado en el procedimiento sancionador que se puede incoar a resultas de su denuncia. (...) El argumento crucial en esta materia es que el denunciante, incluso cuando se considere a sí mismo "víctima" de la infracción denunciada, no tiene un derecho subjetivo ni un interés legítimo a que el denunciado sea sancionado. El poder punitivo pertenece únicamente a la Administración que tiene encomendada la correspondiente potestad sancionadora - en este caso, la Agencia Española de Protección de Datos- y, por consiguiente, sólo la Administración tiene un interés tutelado por el ordenamiento jurídico en que el infractor sea sancionado."





Asimismo, la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, recoge en su artículo 62.5 que *La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento.*

No obstante lo anterior, la LTAIBG va un paso más allá y considera que, siendo o no interesado, se tiene acceso a toda la documentación en poder de la Administración, a excepción, en lo que aquí interesa, de casos en los que el procedimiento esté en curso y el solicitante de acceso sea interesado en el mismo (Disposición Adicional Primera, apartado 1, de la LTAIBG).

En el caso que nos ocupa, el solicitante de acceso no es interesado, por lo que no se cumple lo prescrito en la disposición adicional primera, apartado 1 y, en consecuencia debería entrarse a valorar el acceso a la información solicitada y, en su caso, la aplicación de alguna de las causas de inadmisión previstas en el art. 18 de la LTAIBG o de los límites al acceso recogidos en los artículos 14 y 15 de la misma norma.

4. Sentado lo anterior, la Administración deniega el acceso a la información porque considera de aplicación la existencia de dos límites: el derecho a la protección de datos personales y el deber de sigilo profesional de los funcionarios actuantes. Asimismo, sostiene que no existe procedimiento sancionador al que acceder, ya que no se ha incoado ninguno.

Respecto a esta última cuestión, no puede ser tenida en cuenta, dado que no se solicita el acceso al expediente sancionador, sino a las actuaciones inspectoras previas que acabaron archivadas.

En cuanto a la protección de datos personales, constituyen un límite en cuanto que afecten a personas físicas, no a personas jurídicas o empresas. Este Consejo de Transparencia desconoce si expediente de investigación al que el Reclamante pretende acceder afecta solamente a personas físicas, a personas jurídicas o a ambas.

Asimismo, la Administración únicamente invoca el límite, pero no lo justifica mínimamente. En todo caso, la aplicación de los límites deberá ser motivada, restringida, justificada y proporcionada así como atender a las circunstancias del caso concreto, de acuerdo con los criterios indicados en las sentencias de los Tribunales Contencioso-Administrativos. Así, se puede citar la Sentencia del Tribunal supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación, que señala lo siguiente:

*“Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.” (...)*



*“En cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales ), ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: << (...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso >>. Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración -o, en este caso, de la Corporación RTVE-, pues hemos visto que aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.*

*Partiendo de esas premisas, y centrándonos en la concreta limitación prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, lo cierto es que en el caso que nos ocupa no ha quedado justificado que el acceso a la información solicitada pudiese suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.”*

5. Estos razonamientos son aplicables también a la invocación del deber de confidencialidad, que debe predicarse de las actuaciones de los inspectores o subinspectores actuantes y sus superiores jerárquicos en el ejercicio de sus funciones, con los matices que se detallan a continuación.

En casos precedentes como el actual, el Consejo de Transparencia se ha pronunciado de la siguiente manera:

- En el expediente R/0105/2017, incoado a la Agencia Española de Protección de Datos, se solicitaba documentación integrante del expediente N° E/07889/2015 de la AEPD. Ésta concedió acceso completo al expediente de investigaciones previas en vía de Reclamación y el Consejo de Transparencia estimó la Reclamación por motivos formales.
- En el expediente R/0265/2017, incoado al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, se solicitaba acceso a las actuaciones realizadas, resultado de dichas actuaciones y copia del expediente N/REF O.S. 28/0040928/16, de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid, de fecha 11 Mayo de 2017, y nº de salida 28/0013574/17. El Consejo de Transparencia estimó parcialmente la Reclamación en lo relativo al listado de actuaciones y al resultado de las mismas. En este expediente, se razonaba lo siguiente: *“Ello se entiende sin perjuicio del derecho que asiste al solicitante de dirigirse a la Inspección Provincial actuante en demanda de las aclaraciones que estime oportunas en relación con el expediente de referencia, de conformidad con lo*



previsto en el artículo 12.2 b de la Ley 23/2015, de 21 de julio, del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. El precepto señalado, relativo a la función inspectora, dispone que “La función inspectora, que será desempeñada por funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, en su integridad, y por los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores Laborales, en los términos establecidos en esta ley, comprende los siguientes cometidos (...)

## 2. De asistencia técnica.

b) Proporcionar información y asistencia técnica a los trabajadores y a sus representantes; comunicarles los resultados y consecuencias de las actuaciones inspectoras cuando medie denuncia por parte de los mismos, en los términos del artículo 20.4; e indicarles las vías administrativas o judiciales para la satisfacción de sus derechos, cuando estos hayan sido afectados por incumplimientos empresariales comprobados en las actuaciones inspectoras.”

- Finalmente, en el expediente R/0311/2017, incoado también al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, se solicitaba acceso a la copia íntegra del expediente administrativo de referencia IPT 28/0012410/13, tramitado en su día a instancias del solicitante, en la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, Unidad Especializada de Seguridad Social, situada en Madrid. El Consejo de Transparencia estimó parcialmente la Reclamación en lo relativo al acceso a los hechos que se hayan constatado y las medidas adoptadas al respecto, con los siguientes argumentos:

“(...) pretende la Administración que se tenga en cuenta que el artículo 10.2 de la precitada Ley 23/2015 prevé que los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social vendrán obligados a observar secreto y a no revelar, aun después de haber dejado el servicio, los datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones.

Sin embargo, no puede pretenderse que este límite sea categórico y absoluto, afectando a todo el contenido del expediente de investigación, puesto que, como regula la propia Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en su artículo 20, párrafo segundo del apartado 4, El denunciante tendrá derecho a ser informado del estado de tramitación de su denuncia, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto únicamente cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora.

En el presente caso, no solamente existe una norma especial en materia de inspección que reconoce el acceso del denunciante a determinada documentación, sino que este derecho está reconocido expresamente en la LTAIBG. Efectivamente, su Capítulo III configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que



*podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen –como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular. Con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.*

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

6. Teniendo en cuenta lo anterior, dado que la Administración no ha justificado suficientemente la aplicación de ambos límites invocados y que la Ley permite el acceso de los solicitantes a parte de los expedientes de investigación previa, la presente Reclamación debe ser estimada parcialmente, debiendo la Administración facilitar al Reclamante la siguiente documentación:

- *Copia de los documentos que, formando parte del expediente con identificación E/11-004088/17, obren en poder de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Cádiz, cualquiera que sea su forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren.*

Todo ello, y al igual que en el antecedente mencionado, en lo relativo al acceso a los hechos que se hayan constatado y las medidas adoptadas al respecto

De estos documentos deberá eliminarse la referencia a cualquier dato de carácter personal distinto al del Reclamante, así como los resultados del Acta de



Inspección, si existe, que afecten a los intereses económicos o comerciales de las empresas que resulten citadas o investigadas y aquella otra información o documentación que ya haya sido previamente entregada al solicitante.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la Reclamación presentada por D. [REDACTED] con entrada el 27 de septiembre de 2018, contra el MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el plazo máximo de 7 días hábiles, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo de 7 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación enviada al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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-Administrativa.

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

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

