



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 27/02/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-000081574

N/REF: 2659/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

Información solicitada: Denuncias presentadas ante la Inspección de Trabajo en centros penitenciarios y sanciones impuestas.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 3 de agosto de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Denuncias recibidas en Inspección de Trabajo y/o sanciones interpuestas a Instituciones Penitenciarias o a empresas que desarrollen programas laborales en centros penitenciarios por parte de personas presas desde 2001 hasta la actualidad».

2. El MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL dictó resolución de fecha 5 de septiembre de 2023 en la que señaló lo siguiente:

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

« (...) Como punto de partida, debemos señalar que el Convenio n.º 81 de la OIT (ratificado por España el 30 mayo de 1960 y actualmente en vigor), relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio, en su artículo 15 apartado c, establece que: “los inspectores del trabajo deberán considerar absolutamente confidencial el origen de cualquier queja que les dé a conocer un defecto o una infracción de las disposiciones legales, y no manifestarán al empleador o a su representante que la visita de inspección se ha efectuado por haberse recibido dicha queja.”

En el artículo 20 apartado c del Convenio n.º 129 de la OIT (ratificado por España el 5 mayo de 1971 y también en vigor), relativo a la inspección del trabajo en la agricultura, se establece una redacción similar.

b.- Normas internas específicas:

En nuestro ordenamiento interno, el artículo 10 de la Ley 23/2015, de 21 julio Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante LOITSS), también regula este deber de sigilo de forma expresa:

“1. Los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social considerarán confidencial el origen de cualquier queja de que conozcan, en el ámbito de la función inspectora, sobre incumplimiento de las disposiciones legales.

2. 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.”

El artículo 10 del Real Decreto 138/2000, de 4 febrero Aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se pronuncia en la misma línea (...)

En base a la normativa relacionada, el alcance de este deber de sigilo no se limita, en el caso de las denuncias, a guardar secreto sobre la identidad del denunciante sino también a la propia existencia de una denuncia, considerando absolutamente “confidencial el origen de cualquier queja” y “no manifestarán al empleador o a su representante que la visita de inspección se ha efectuado por haberse recibido dicha

queja". La consideración como "pública" de esta información es contraria a este deber de reserva y, en el caso que nos ocupa, la solicitud de referencia no se ajusta a ninguno de estos supuestos en los que cede el deber de reserva legal (artículo 10.2 de la Ley 23/2015).

Asimismo, este deber de reserva es específico para todos los empleados públicos que prestan servicios en el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y presenta una especial intensidad que lo diferencia del deber de reserva general que corresponde a todos los empleados públicos (...)

La redacción de la Ley 23/2015 es tajante al prohibir, de forma específica y más allá de la propia relación de servicio, la difusión de cualesquiera "datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento". El objetivo claro es la protección de los derechos e intereses de las personas afectadas por las actuaciones inspectoras bien como denunciantes, como sujetos investigados o como meros afectados por la misma de forma directa o indirecta.

La propia Ley también nos indica en qué supuestos no resulta aplicable esta prohibición y será, exclusivamente, "para la colaboración con la Administración Laboral, la de la Seguridad Social, la Tributaria, la de lucha contra el fraude, en sus distintas clases, y con comisiones parlamentarias de investigación, en la forma que proceda".

c.- En último término debemos señalar que el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, establece como límite del derecho de acceso a la información pública (apartado e) "La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios", así como (apartado j) "El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial". En el caso que nos ocupa existe un deber específico de reserva que deriva tanto de una Ley específica como de Tratados Internacionales ratificados por España, sin que la solicitud se ajuste a ninguno de los supuestos en que cede el citado deber de secreto profesional.

Cuarto: Por otro lado, debemos señalar que el contenido de la petición se refiere al acceso a información relativa a las "Denuncias recibidas en Inspección de Trabajo y/o sanciones interpuestas a Instituciones Penitenciarias o a empresas que desarrollen programas laborales en centros penitenciarios por parte de personas presas".

Asimismo, la información se solicita "desde 2001 hasta la actualidad", esto es, más de 20 años.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos indicar que no existe en nuestro sistema informático una consulta que nos permita acceder a la información solicitada, con el nivel de detalle requerido. Por tanto, no es posible extraer la información solicitada sin realizar un desarrollo informático específico para poder identificar las actuaciones, sanciones propuestas y, aun así, no existirían garantías de extraer la información de manera correcta, al solicitar información también de empresas que desarrollen programas laborales en centros penitenciarios. Sería preciso realizar un análisis manual de los expedientes y, al solicitar información de más de 20 años, la tarea resulta inviable, máxime cuando parte de la misma se refiere a períodos en los que se disponía de un sistema informático que solo almacenaba datos básicos de las actuaciones pero ningún documento.

Por tanto, sería necesario elaborar un informe específico y análisis manual de expedientes que exigiría una reelaboración previa para el tratamiento de los datos lo que supondría un nuevo tratamiento de la información, elaborándola “ad hoc” para cumplimentar esta petición. Esta acción obligaría a paralizar el resto de la gestión ordinaria de la unidad, impidiendo la correcta atención al servicio público encomendado.

Asimismo, al solicitar la información correspondiente a todo el territorio del Estado, se produce una distorsión que se deriva de la existencia de un traspaso parcial de las funciones y servicios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a determinadas Comunidades Autónomas (...)

En relación con esta cuestión y como ha indicado el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, al interpretar la causa de inadmisión de una solicitud en base a lo previsto en el artículo 18.1.c de la Ley 19/2013, “el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.”

Como conclusión, en el caso que nos ocupa, para obtener la información solicitada se requiere la realización de un elevado número de consultas generando un volumen muy elevado de información, que además debe solicitarse a distintas unidades y órganos

administrativos, incluso de otras administraciones públicas (Gobierno Vasco y Generalitat de Cataluña).

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

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

Por cuanto antecede, (...) RESUELVE:

INADMITIR la solicitud de acceso a la información solicitada por aplicación del artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013 (...).

- Mediante escrito registrado el 6 de septiembre de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto:

«La información solicitada por la ██████████ no se refiere al origen de la denuncia, si no a su existencia, a nivel estadístico, por lo que en ningún caso va en contra del objeto que defienden estas normativas.

También se refiere al artículo 14.1 de la Ley 19/2013, que, en su apartado e, establece como límite del derecho de acceso a la información pública la información que perjudique “la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”. Como señalamos antes, nuestra solicitud de información sobre las denuncias y sanciones interpuestas contra Instituciones Penitenciarias por irregularidades laborales en trabajos realizados en centros penitenciarios no supone ningún perjuicio a la prevención de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, más bien al contrario, ya que el conocimiento público de la existencia de estas denuncias y sanciones es de por sí una acción que previene que estas irregularidades se vuelvan a cometer. Tampoco supone un perjuicio a la investigación y sanción de los mismos, dado que la información solicitada es sobre casos que no están actualmente bajo investigación, sino que ya han sido resueltos, ya sea con sanción o sin ella.

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

También alega el “secreto profesional y la propiedad intelectual”, sobre lo que repetimos que la información que hemos solicitado en ningún caso es refiere a las personas denunciadas, que entendemos que serán anonimizadas, mientras que la actuación, denuncias y sanciones recibidas por Instituciones Penitenciarias, como organismo público, deben ser de conocimiento público.

(...)

Desde el Ministerio de Trabajo y Economía Social señalan como impedimento para poder facilitar la información requerida el gran volumen de expedientes a analizar dado que se ha solicitado información sobre los últimos 20 años. En este punto, entendemos que el Ministerio de Trabajo tiene razón, por lo que solicitamos la aceptación parcial, reduciendo la solicitud a la referente a los últimos tres años, de enero de 2020 a 1 de septiembre de 2023.

También entendemos que, como ha señalado el Ministerio, el traspaso de competencias en Inspección de Trabajo a Catalunya y País Vasco que tuvo lugar en 2010 y 2011 respectivamente dificulta que nos faciliten la información, por lo que proponemos acotar la información solicitada al resto de comunidades autónomas, dejando fuera de la solicitud las denuncias y sanciones gestionadas por Inspección de Trabajo en Catalunya y País Vasco».

4. Con fecha 7 de septiembre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación al MINISTERIO TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 10 de octubre de 2023 se recibió escrito en el que se señala:

«(...) En la solicitud inicial, la información se solicitaba “desde 2001 hasta la actualidad”, esto es, más de 20 años. En sus alegaciones la Fundación indica ahora que “En este punto, entendemos que el Ministerio de Trabajo tiene razón, por lo que solicitamos la aceptación parcial, reduciendo la solicitud a la referente a los últimos tres años, de enero de 2020 a 1 de septiembre de 2023.”

Salvo error, reconviene ahora la solicitud a 3 años y 8 meses.

Asimismo, indica que también se le faciliten los datos “dejando fuera de la solicitud las denuncias y sanciones gestionadas por Inspección de Trabajo en Catalunya y País Vasco”.

Estas modificaciones son sustanciales y consideramos que debería formular una nueva solicitud para que esta pueda ser objeto de valoración, sin que sea razonable convertir un recurso en una nueva petición y tratar de hacer pasar por alegaciones solicitudes que, realmente, son diferentes.

En todo caso y sin perjuicio de lo anterior, debemos indicar que no existe en nuestro sistema informático una consulta que nos permita acceder a la información solicitada, con el nivel de detalle requerido. Por tanto, no es posible extraer la información solicitada sin realizar un desarrollo informático específico para poder identificar las actuaciones, sanciones propuestas y, aun así, no existirían garantías de extraer la información de manera correcta, al solicitar información también de empresas que desarrollen programas laborales en centros penitenciarios.

Por tanto, sería necesario elaborar un informe específico y un análisis manual de expedientes que exigiría una reelaboración previa para el tratamiento de los datos lo que supondría un nuevo tratamiento de la información, elaborándola “ad hoc” para cumplimentar esta petición. Esta acción obligaría a paralizar el resto de la gestión ordinaria de la unidad, impidiendo la correcta atención al servicio público encomendado.

En relación con esta cuestión y como ha indicado el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, al interpretar la causa de inadmisión de una solicitud en base a lo previsto en el artículo 18.1.c de la Ley 19/2013, “el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.”

Como conclusión, en el caso que nos ocupa, para obtener la información solicitada se requiere la realización de un elevado número de consultas generando un volumen muy elevado de información, que además debe solicitarse a distintas unidades y órganos administrativos.

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

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

(...)

Por todo lo señalado hasta el momento este Organismo se ratifica en la postura inicial de no facilitar al solicitante la documentación solicitada, al vulnerar el deber legal de reserva y ser necesario para su obtención una acción previa de reelaboración, por los motivos previamente expuestos».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder 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*”.

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>

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso al número de denuncias recibidas en la Inspección de Trabajo (y de sanciones impuestas) a Instituciones Penitenciarias y/o a empresas que desarrollen programas laborales en centros penitenciarios desde el 2001 hasta el año en curso.

El Ministerio requerido dictó resolución en la que acuerda denegar el acceso solicitado con fundamento en el carácter confidencial de la información que manejan los funcionarios del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con arreglo a lo dispuesto en los límites previstos en el artículo 14.1.e) y j) LTAIBG. Invoca, asimismo, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, por considerar necesaria una acción previa de reelaboración para dar el acceso a lo solicitado.

[REDACTED], en su reclamación, tras aclarar que su petición está referida únicamente a datos estadísticos, acota la misma al periodo comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 1 de septiembre de 2023, eliminando de la petición los datos referidos a las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco.

A la vista de la reclamación, el órgano requerido considera que no procede acotar el objeto de lo solicitado —siendo necesaria, en su caso, la interposición de una nueva solicitud de acceso—, reiterando sus argumentos de que facilitar la información solicitada vulnera el deber legal de reserva, siendo además necesario, para su obtención, una acción previa de reelaboración.

4. Sentado lo anterior, conviene precisar que, con arreglo a la acotación del objeto de su reclamación que realiza [REDACTED], la cuestión controvertida se circunscribe a determinar si procede facilitar la información relativa a las denuncias interpuestas ante la Inspección de Trabajo (y las sanciones impuestas) a Instituciones Penitenciarias y/o a empresas que desarrollen programas laborales en centros penitenciarios, en el periodo temporal comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 1 de septiembre de 2023, excluyendo la información de las comunidades autónomas de Cataluña y País Vasco que se gestionan por su propia inspección de trabajo.

Frente a lo sostenido por el órgano requerido, no resulta necesaria la presentación de una nueva solicitud de acceso a la información, siendo válido que, a la vista de los argumentos aducidos en la resolución sobre el acceso, la reclamante acote el objeto de

su pretensión a una parte de lo inicialmente solicitado, sin incluir informaciones que no formen parte del objeto de la solicitud inicial. En tales supuestos no se trata, en efecto, *de una nueva solicitud* que requiera de *una nueva valoración* sino de la limitación o acotación de lo solicitado dado. Sobre este particular es consolidada la doctrina de este Consejo en la que se subraya que *la naturaleza estrictamente revisora* de la reclamación impide alterar el contenido de la solicitud inicial en la reclamación, *si no es para acotar su objeto*. En el caso que nos ocupa, la acotación se circunscribe a una parte de lo solicitado, atendiendo al argumento relativo al volumen de datos y a los periodos en que esta información no se encontraba digitalizada y a la circunstancia de que esa información la gestionan directamente dos comunidades autónomas, por lo que no se produce una ampliación del objeto de la solicitud inicial, sino que se circunscribe a una parte del mismo.

5. Determinado el objeto de la reclamación en los términos indicados, procede comprobar si resulta procedente denegar el acceso solicitado con fundamento en la confidencialidad de los datos que maneja el Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad, así como en los límites previstos en el artículo 14.1.e) y j) LTAIBG —que permiten restringir el acceso cuando este cause un perjuicio a «*la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*» y «*al secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial*», respectivamente—

Pues bien, con independencia ahora de la necesidad de interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, los límites al acceso que se prevén en el artículo 14 LTAIBG, debiendo ser su aplicación justificada y proporcionada con especial atención a las circunstancias del caso concreto —tal como exige el segundo apartado del citado precepto y la jurisprudencia del Tribunal Supremo [por todas, las SSTs 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)]—, lo cierto es que no se aprecia en qué forma una información estadística (numérica) puede vulnerar el deber de secreto que se impone al personal de la Inspección de Trabajo o justificar la aplicación de los límites invocados. En efecto, tal como se deduce del contenido de la solicitud y explicita la fundación reclamante, lo pretendido no es conocer el origen o contenido de las denuncias o sanciones, *sino su existencia a nivel estadístico*. Desde esta perspectiva, este Consejo no aprecia ni la vulneración de la confidencialidad alegada, ni la concurrencia de los límites invocados.

En la línea apuntada es preciso recordar —dado que la argumentación sobre la confidencialidad de los datos manejados y la invocación de los límites previstos en los

apartados e) y j) del artículo 14 LTAIBG es recurrente en las resoluciones del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social— que el *deber de reserva* o sigilo que afecta al personal al servicio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y que impone el artículo 10 de la Ley 23/2015, de 21 de julio (en el marco de la regulación de los derechos y deberes del personal del Sistema de Inspección de Trabajo), regula las condiciones en las dicho personal debe llevar a cabo su trabajo, pero no tiene como reverso el desplazamiento de la regulación relativa al ejercicio del derecho de acceso a la información —vid. en este sentido las resoluciones de este Consejo 141/2022, de 19 de julio y 255/2022, de 9 de septiembre—.

El mencionado precepto 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 no implican que no se pueda solicitar el acceso a la información 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 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 24 de junio de 2020 (ECLI:ES:AN:2020:1595), a la que se referían las resoluciones de este Consejo antes citadas, 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.»

Por lo que respecta a la concurrencia de los límites al ejercicio del derecho de acceso a la información invocados [artículo 14.1.e) y j) LTAIBG] resulta evidente, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo antes aludida, la mera cita de los supuestos previstos en la norma no proporciona esa necesaria justificación expresa y detallada que exige su aplicación, lo que excluye la necesidad de su análisis.

6. En lo que se refiere a la causa en la que finalmente fundamenta el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social la inadmisión de la solicitud, la prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, conviene traer a colación el criterio de este Consejo y la jurisprudencia relativa a la aplicación de esta causa de inadmisión para, partiendo de dichos criterios, verificar si las razones expuestas por el organismo requerido evidencian la necesidad de esa *acción previa de reelaboración*.

Desde esta perspectiva no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) «(...) *el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de «*una información pública dispersa y diseminada*», que requiera de una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de *reelaboración de la información pública*. Esta jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la

Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de *«expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas(...)»*.

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe *elaborarse expresamente* para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información —sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información *voluminosa*—; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

7. La aplicando a este caso de la doctrina y la jurisprudencia antes referidas, conduce a la estimación de la reclamación, pues no se ha justificado de forma suficiente la concurrencia de la causa de inadmisión invocada, sin que resulte bastante la afirmación de que *«para obtener la información solicitada se requiere la realización de un elevado número de consultas generando un volumen muy elevado de información, que además debe solicitarse a distintas unidades y órganos administrativos»*.

Esto es así porque, tras la acotación que lleva a cabo [REDACTED] de su solicitud, no solo se limita la petición a un periodo de tiempo mucho más corto, sino que se deja de incluir a las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco, por lo que ya no es preciso recabar información de otras administraciones. En esta línea, considera este Consejo que las unidades administrativas en posesión de la información están encuadradas todas en el mismo organismo (en el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social), pues lo que se solicita son las denuncias y sanciones gestionadas. Por lo que se refiere a la información referente a las empresas que desarrollan programas laborales en las prisiones, esta información, lógicamente, estará referida únicamente a esos programas, por lo que para la detección de las actuaciones llevadas a cabo por la ITSS servirá la localización del emplazamiento en el que se hay llevado a cabo la inspección, sin que sea preciso recabar la información de dichas empresas.

Así pues, las alegaciones genéricas formuladas por la Administración en relación a esta causa de inadmisión, sin referencias objetivas ni elementos cuantificables, por lo que se refiere al personal que debería dedicarse a llevar a cabo esta actuación y el tiempo que la misma requeriría, no resultan suficientes para justificar la aplicación de la misma, dadas las gravosas consecuencias que de ello se derivan para el ejercicio del derecho.

En definitiva, partiendo del hecho de que la información solicitada consta en el organismo requerido, considera este Consejo que proporcionar la información referente al número de denuncias y sanciones gestionadas implica una tarea de *reelaboración básica* que no se integra en el supuesto de inadmisión recogido en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

8. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto y atendiendo al carácter público de la información, procede estimar la reclamación al no considerarse justificada la concurrencia de la causa de inadmisión invocada, no resultar de aplicación los límites previstos en el artículo 14.1.e) y k) LTAIBG y no poder calificarse como *confidencial* la información estadística pretendida.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- Denuncias recibidas en la Inspección de Trabajo y/o sanciones interpuestas a Instituciones Penitenciarias o a empresas que desarrollen programas laborales en centros penitenciarios por parte de personas presas en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 1 de septiembre de 2023, con exclusión de las que corresponden a los centros situados en Cataluña y el País Vasco.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0242 Fecha: 27/02/2024

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&p=20230301&tn=1#dacuarta>