



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 15/06/2023
HASH: 03d08896a6e616b2b4042a2545695983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-072598

N/REF: Expte. 2-2023

Fecha: La de 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 entre 2021 y 2022

Sentido de la resolución: Suspensión

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la entidad reclamante solicitó el 3 de octubre 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:

«Al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la Fundación Ciudadana Civio solicita el 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

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

cuantía propuesta por la infracción desde diciembre de 2021 hasta la actualidad (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.

Dado que la entidad solicitante realizó una petición similar para las sanciones interpuestas desde 2017 hasta diciembre de 2021 (número de expediente 001-063916), solicitamos, en lo posible, que se pueda realizar una acumulación de este expediente con la solicitud de acceso a la información pública actual, con base en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.»

2. El MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL dictó resolución con fecha 3 de noviembre de 2022 en la que contestó a la entidad solicitante lo siguiente:

«Respecto al contenido de la petición concreta debemos señalar que la Fundación Ciudadana Civio ha formulado otra solicitud de contenido sustancialmente idéntico, con excepción del período de referencia de los datos y que se corresponde con el número de expediente 001-063916, con resolución de fecha 26 de enero de 2022.

Tal y como se indicó en la resolución inicial, la Fundación desea acceder a los datos relativos “al listado de sanciones interpuestas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 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 vulneración del deber de reserva que afecta a todo el personal del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Recordar que la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Ley 23/2015, de 21 de julio, en su artículo 10.2 (Ley posterior a la Ley 19/2013 y especialmente aplicable a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social), establece que:

“También vendrán obligados a observar secreto y a no revelar, aun después de haber dejado el servicio, los datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones, salvo para la investigación o persecución de delitos públicos, en el marco legalmente establecido para la colaboración con la Administración Laboral, la de la Seguridad Social, la Tributaria, la de lucha contra el fraude, en sus distintas clases, y con comisiones parlamentarias de investigación, en la forma que proceda.”

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

Recordemos que el artículo 53 apartado 12 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público al señalar los Principios éticos que deben informar la conducta de los empleados públicos, establece que los empleados públicos: “Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.”

Por tanto, el deber de reserva que regula la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social es más amplio e intenso que ese deber general de sigilo. La obligación no se limita a mantener “la debida discreción” y a no “hacer uso de la información obtenida para beneficio propio”.

La redacción de la Ley 23/2015 es tajante al prohibir, de forma específica y más allá de la propia relación de servicio, la difusión de cualesquiera “datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento”. La propia Ley también nos indica en qué supuestos no resulta aplicable esta prohibición y será, exclusivamente, “para la 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”.

Asimismo, en el citado acto resolutorio se indicaba que el Organismo Estatal 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 de carácter estadístico relativa a las cuestiones 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. Pues bien, a fecha de hoy el informe correspondiente al año 2021 no se ha publicado y, por tanto, no se dispone.

Por cuanto antecede, la DIRECTORA DEL ORGANISMO ESTATAL INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL RESUELVE:

DENEGAR la solicitud de acceso a la información solicitada por aplicación del artículo 14.1.e) y j) de la Ley 19/2013 en los términos previstos en la presente resolución de nueva información.»

3. Mediante escrito registrado el 5 de diciembre de 2022, la entidad solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

«La información solicitada es información pública, de acuerdo con el art. 13 LTAIBG; nuestra petición se centra en procedimientos ya finalizados, por lo que no se requiere ostentar la condición de interesado para acceder a la información; la Inspección de Trabajo ha aplicado los límites del art. 14 LTAIBG de forma no motivada, sin aplicar el test del daño ni el test del interés público; el acceso a la información requerida no implica una vulneración de la prevención, investigación y sanción de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; el acceso a dichos datos tampoco suponer la violación del deber de sigilo del personal funcionario de la ITSS ni implica un perjuicio

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

para el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. Por último, la información solicitada presenta un notable interés público. (Desarrollamos los motivos de forma detallada en las alegaciones que adjuntamos).»

4. Con fecha 16 de enero de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a fin de que presentase las alegaciones que considerase pertinentes. El 2 de marzo de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« (...) 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 (...). La publicidad de tales datos supondría una vulneración del deber de reserva que afecta a todo el personal del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (...). 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. (...)

Asimismo, para ratificar el carácter reservado de la información, debemos traer a colación lo previsto en el Real Decreto 597/2007, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales. (...)

Por tanto, la posible publicación de sanciones se limita a una serie de supuestos concretos:

En primer término, solo son susceptibles de publicación las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, excluyendo de tal procedimiento a las leves y graves, así como las correspondientes a las demás materias.

En segundo lugar, la propuesta de publicación debe incluirse en el acta de infracción que da lugar al inicio del procedimiento sancionador y requiere un pronunciamiento expreso sobre la publicación por parte del órgano que resuelve el procedimiento.

En tercer término, no es posible la publicación hasta que la resolución sancionadora tenga carácter firme y debe ser el órgano competente que dictó la primera resolución o, en su defecto, aquel que determine cada Comunidad Autónoma, el que haga pública la sanción en el Boletín Oficial del Estado o de la Comunidad Autónoma.

Por consiguiente, la propia norma viene a establecer como excepción y condicionada a la correspondiente resolución administrativa, la publicación de las citadas sanciones. Por otro lado, la publicidad, cuando proceda, se realiza a través de los correspondientes boletines oficiales a instancias del órgano competente aludido. Partiendo de esta base, la citada información no tiene, en ningún caso, carácter público. (...)

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”.»

5. El 6 de marzo de 2023, se concedió audiencia a la entidad reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 10 de marzo de 2023, se recibió un escrito con el siguiente contenido:

« (...) Los datos solicitados encajan dentro del concepto de información pública (...) puesto que el listado de sanciones que obra en poder del Ministerio ha sido desarrollado por la ITSS en el ejercicio de sus funciones (...).

La publicidad de tales datos, al contrario de lo que defiende el Ministerio, no supondría una vulneración del deber de reserva. Y ello porque debemos recordar que dicha obligación de los funcionarios públicos se refiere en exclusiva a “los datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones”, de acuerdo con el art. 10.2 de la Ley 23/2015 (...).

El hecho de que la normativa vigente (y, en particular, el Real Decreto 597/2007, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales) establezca la obligación de dar publicidad a determinados supuestos no debe implicar una restricción en el ejercicio del derecho de acceso a otros documentos que también encajen dentro del concepto de información pública y cuya difusión no esté contemplada en dicha norma (...).

En suma, la Fundación Ciudadana Civio desea reiterar los argumentos que se plantearon en la reclamación con el objetivo de ejercer el derecho a saber cómo actúa la ITSS y, muy especialmente, conocer los resultados en los que se materializa su labor inspectora y sancionadora. Y ello se debe también al grandísimo impacto económico y social que presentan las infracciones que se cometen en materia laboral y de seguridad social, un tema que sin duda cuenta asimismo con un importante interés general y relevancia pública para el conjunto de la ciudadanía española.»

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. En la tramitación de la presente reclamación se ha de tener presente la singular circunstancia de la existencia de una situación de litispendencia en relación con una resolución de este Consejo que se pronuncia sobre idéntico objeto y referida al mismo reclamante y al mismo Departamento ministerial.

En concreto, se trata de la resolución R/255/2022, de 6 de septiembre, que, estima la reclamación entonces interpuesta declarando que *«no puede considerarse que el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, de 23 de julio, establezca un régimen jurídico de acceso específico (completo o parcial) que desplace a la Ley de Transparencia, como sí ocurre, por ejemplo, en otros casos en los que la norma sectorial establece de forma expresa el carácter reservado o confidencial de determinados datos»* y recordando la necesidad de *«diferenciar entre el deber de sigilo que se impone a los empleados públicos respecto de la divulgación de la información que conocen en ejercicio de sus funciones y la caracterización como confidencial de la propia información. En esta línea la citada SAN de 24 de junio de 2020 (ECLI:ES:AN:2020:1595) puntualiza que el artículo 10.2 de la Ley 23/2015 no impide que cualquier persona solicite acceso a la información pública en el ejercicio de este derecho constitucional, cuestión radicalmente diferente a que, de motu proprio, un funcionario revele esa misma información atendiendo a otros intereses espurios, no amparados por una norma con rango de Ley»*.

La R/255/2022, que declara la improcedencia de los límites invocados por la Administración, ordena la retroacción de las actuaciones a la vista de la presencia de terceras partes afectadas, instando al Ministerio a que *«cumpla con lo previsto en el artículo 19.3 LTAIBG, informando de ello al reclamante y, una vez recibidas las alegaciones de las empresas sancionadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, o transcurrido el plazo para ello, resuelva sobre la solicitud de acceso atendiendo a lo expuesto en los fundamentos jurídicos de la presente resolución»*.

El Ministerio de Trabajo y Economía Social ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la citada resolución ante el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 8, que, en la actualidad, se encuentra pendiente de sentencia.

Debe subrayarse que el objeto de la resolución R/255/2022, ahora recurrida, es idéntico al objeto de este procedimiento –pues lo es la solicitud de información de la que trae causa (aunque referido a un distinto periodo temporal) y las alegaciones del

Ministerio para denegar el acceso-. Por tanto, la sentencia habrá de pronunciarse, precisamente, sobre la cuestión relativa a la pretendida existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la información en el sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y al alcance de deber de reserva que afecta a su personal; así como sobre la aplicabilidad de los límites previstos en el artículo 14.1.e) y j) LTAIBG, invocados por la Administración para denegar el acceso de la información, y que este Consejo no entendió concurrentes.

Teniendo en cuenta lo anterior, considera este Consejo que, una vez tramitado este procedimiento, procede acordar su suspensión hasta que se resuelva el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ministerio de Trabajo y Economía Social contra la mencionada resolución del Consejo (en los autos del procedimiento ordinario 54/2022), pues su pronunciamiento es determinante para la resolución de esta reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **SUSPENDER** la tramitación del presente procedimiento de reclamación, presentada por la FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, hasta que recaiga sentencia firme en el recurso interpuesto por la representación procesal del MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL frente a la Resolución R/255/2022, de 6 de septiembre, de este Consejo, en los autos del procedimiento ordinario 54/2022.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0473 Fecha: 15/06/2023