



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 18/12/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-078573

N/REF: 1997-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: ITSS/MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

Información solicitada: Listado de infracciones del orden social de Ayuntamientos.

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 5 de abril 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:

«Listado de infracciones del orden social cometidas por Ayuntamientos, así como aquellas que hayan dado lugar a una sanción con:

-Indicación del Ayuntamiento infractor o entidad dependiente este.

-Tipo de infracción, sanción propuesta y graduación.

Desde el 1 de enero de 2018».

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

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 2 de junio 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.
4. Con fecha 5 de junio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE 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 considerase pertinentes. El 4 de julio de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...)

Primero: Tras analizar el contenido de la documentación recibida y en lo que respecta al contenido del expediente, este Organismo no consta la existencia de expediente previo. La única documentación disponible es la aportada por el solicitante, que ya obra en poder de ese Consejo.

Segundo: Indicar que la Directora del Organismo público Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene atribuida la competencia para conocer y resolver el presente expediente de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 17 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (BOE del 10), de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en la medida que dicho órgano es el que posee la información solicitada.

Tercero: En lo que respecta al contenido concreto de lo solicitado, debemos indicar que, en el escrito de alegaciones del solicitante, se indica que “El día 5 de abril de 2023 registré dos solicitudes de acceso, una requiriendo conocer las infracciones laborales cometidas por Comunidades Autónomas y la otra referida a los Ayuntamientos.” Como ya hemos señalado y en el antecedente de hecho primero, en este escrito daremos cumplida respuesta a la petición 00001-00078573, referida a los Ayuntamientos, puesto que la solicitud referida a las Comunidades Autónomas (00001-00078574), será objeto de respuesta en las alegaciones 2125/2023.

Cuarto: Si analizamos la solicitud formulada, [la persona reclamante] desea acceder a información de una serie de administraciones públicas en cuanto sujetos pasivos de actuaciones inspectoras. Por tanto, la información solicitada no se limita al acceso a

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

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.

En este sentido, debemos señalar que para la posible extracción de la información de nuestro sistema informático, el criterio de filtrado disponible sería la actividad económica declarada por la entidad y que debe ajustarse a lo previsto en el Real Decreto 475/2007, de 13 de abril, por el que se aprueba la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2009 (CNAE-2009). En el anexo del citado Real Decreto se establece que todas las administraciones públicas deben figurar en alguno de estos códigos de actividad:

COD_CNAE20 09	CODINTEG R	TITULO_CNAE2009
0	0	Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria
84	084	Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria
841	0841	Administración Pública y de la política económica y social
8411	08411	Actividades generales de la Administración Pública
8412	08412	Regulación de las actividades sanitarias, educativas y culturales y otros servicios sociales, excepto Seguridad Social
8413	08413	Regulación de la actividad económica y contribución a su mayor eficiencia
842	0842	Prestación de servicios a la comunidad en general
8421	08421	Asuntos exteriores
8422	08422	Defensa
8423	08423	Justicia
8424	08424	Orden público y seguridad
8425	08425	Protección civil
843	0843	Seguridad Social obligatoria
8430	08430	Seguridad Social obligatoria

Como puede apreciarse con facilidad, ninguno de estos códigos distingue en función del carácter estatal, autonómico o local de la administración correspondiente.

Por tanto, no es posible extraer la información solicitada sin realizar un análisis manual de los expedientes en los que se han detectado infracciones de este en el orden social. Por consiguiente, no resulta posible técnicamente extraer la información solicitada de forma automatizada.

Para acceder a la información debe realizarse una búsqueda manual de los expedientes y la correspondiente preparación de la documentación. El contenido de los expedientes estaría almacenado en cada una de las inspecciones provinciales de modo que podría ser necesario recabar su aportación por cada uno de los 52 órganos territoriales. En ese sentido, es preciso considerar que el trabajo necesario para la generación posterior de la información requeriría de un nuevo tratamiento, de modo

que las tareas se multiplican también de forma exponencial. Por tanto, sería necesario elaborar un informe específico y exigiría una reelaboración previa para el tratamiento de los datos, 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. Tras la aprobación de los Reales Decretos 206/2010, de 26 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de Función Pública Inspector de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y 895/2011, de 24 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspector de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, parte de la información solicitada debe facilitarse por el Gobierno Vasco y/o la Generalitat de Cataluña que han asumido el ejercicio de las funciones inspectoras en las materias de competencia autonómica. Por tanto, parte de estos expedientes, obran en las citadas administraciones públicas.

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). Incluso aunque 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 análisis manual de la información 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.

Quinto: Por otro lado, si analizamos la solicitud formulada, [la persona reclamante] desea acceder a información de una serie de administraciones públicas en cuanto sujetos pasivos de actuaciones inspectoras. Por tanto, y como ya se ha expuesto, 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. 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”

En base a lo expuesto, la solicitud de referencia no se ajusta a ninguno de estos supuestos, incluidos en el artículo 10 de la Ley 23/2015, 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”».

5. El 4 de julio de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. En el momento de elaborarse la presente resolución no se han recibido alegaciones.

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.

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>

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información sobre infracciones del orden social cometidas por ayuntamientos con indicación del ayuntamiento infractor, o su entidad dependiente sancionada, el tipo de infracción y la sanción impuesta.

La entidad concernida no contestó en plazo. En el trámite de alegaciones manifestó la no constancia de la existencia de expediente previo, señalando, respecto del fondo del asunto, que no procedería facilitar la información solicitada al requerirse una previa acción de reelaboración, esto es, al concurrir la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.c) LTAIBG. A mayor abundamiento, en segundo lugar, invoca también la aplicación de los límites previstos en las letras e) y j) del artículo 14.1 LTAIBG.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[l] a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la*

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante».

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el 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».*

5. Sentado lo anterior corresponde verificar, en primer lugar, la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión invocada. Así, no puede desconocerse que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, *«(...) 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 (...)*» —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—.

Ese carácter complejo puede venir determinado por la necesidad de 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] clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Se incluye, también, 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 —STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—. En la misma línea, este Consejo ha señalado que el tratamiento de información voluminosa o la anonimización que resulte necesaria, no integra la noción de reelaboración que justifica la aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

6. La aplicación de los criterios expuestos a este caso conduce a la desestimación de esta reclamación, ya que proporcionar la información solicitada con el desglose pretendido

implica la realización de un informe *ad hoc* para el solicitante que no queda amparado en el ejercicio del derecho de acceso a la información suponiendo, además, una carga de trabajo desproporcionada respecto del interés público existente

En efecto, la desagregación individualizada de los ayuntamientos y entidades dependientes del sector público local a los que se ha propuesto la aplicación de una sanción en materia de orden social, el importe de la misma y la identificación de la infracción estimada, supondría realizar un elevado número de análisis manuales de los expedientes, que, como indica el Ministerio, no resulta posible extraer de forma automatizada según el estado de la aplicación correspondiente. En ese sentido, tal y como se ha expuesto en el trámite de alegaciones, el órgano requerido, a juicio de este Consejo, ha motivado de forma suficiente la necesidad de acometer una reelaboración que puede afectar a su funcionamiento ordinario si se parte de la premisa de que los parámetros que se solicitan, que han de tratarse manualmente, se encuentran en 52 órganos territoriales y en dos Comunidades Autónomas -Cataluña y País Vasco-, y alcanzan un periodo de cinco años.

7. En conclusión, al considerarse debidamente aplicada la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, procede la desestimación de esta reclamación en lo que respecta a la cuestión de fondo, sin que resulte necesario un pronunciamiento sobre los restantes límites aducidos, respecto de los cuales, por lo demás, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo, entre otras, en la reciente resolución R CTBG 2023-1065, de 18 de diciembre, en la que sistematiza la doctrina de esta Autoridad administrativa Independiente.

No obstante, no cabe desconocer que el órgano requerido no resolvió en plazo la solicitud, habiendo sido necesaria la interposición de una reclamación ante este Consejo para obtener una respuesta. Por consiguiente, la reclamación ha de ser estimada por motivos formales al haberse vulnerado el derecho del recurrente a obtener una respuesta (estimatoria o desestimatoria de su solicitud) en el plazo máximo de un mes establecido en la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación planteada frente al ITSS/MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

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

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>