

Resolución 512/2023, de 15 de junio

Número de expediente de la Reclamación: 1165/2022

Administración reclamada: Departamento de Empresa y Trabajo

Información reclamada: Diversa información en relación con un expediente de inspección de trabajo.

Sentido de la resolución: Estimación parcial.

Resumen: La mera referencia de la condición de persona denunciante no interesada en un procedimiento de inspección de la IT, no justifica que se pueda considerar un régimen especial de acceso que desplace la LTAIPBG a un régimen de supletoriedad, ni menos aunque pueda justificar que un ámbito entero y completo de la actividad administrativa, como lo es la inspección de trabajo, quede excluido automáticamente y sin ninguna ponderación casuística de la posibilidad de acceder. Esta interpretación llevaría a aceptar y legitimar que después de la entrada en vigor de la legislación de transparencia puedan existir y mantenerse ámbitos administrativos íntegramente excluidos del régimen de control y acceso que se aplica a toda la información derivada de la actividad de la Administración, lo cual es inaceptable desde la perspectiva de la propia lógica y principios del nuevo marco de relación de las administraciones con la ciudadanía, y sería, incluso, contrario a derecho, ya que el principio de transparencia se tiene que aplicar de manera prevalente y sus limitaciones sólo pueden derivar de una previsión legal específica que así lo establezca expresamente (art. 7 LTAIPBG).

Palabras clave: Generalitat. Persona jurídica. Inspección de trabajo. Expedientes. Reclamación contra silencio. Intereses privados.

Ponente: Clara I. Velasco Rico

Antecedentes

1. El 22 de diciembre de 2022 entra en la GAIP la Reclamación 1165/2022, presentada por una persona jurídica contra el Departamento de Trabajo de la Generalitat de Catalunya, en relación con la solicitud indicada al antecedente siguiente. La persona reclamante no solicita el procedimiento de mediación previsto al artículo 42 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) y regulado por los artículos 36 a 41 del Reglamento de la GAIP, aprobado por el Decreto 111/2017, de 18 de julio (RGAIP).
2. El 26 de octubre de 2022, la persona reclamante presenta una instancia en el Departamento de Empresa y Trabajo, en los términos siguientes: "Se solicita por parte de xxx el acceso a los expedientes 8/0005059/19 y 8/0005060/19, iniciados a partir de denuncia de fecha 22 de febrero de 2019, incluyendo las actas de la inspección realizada el mismo día 22 de febrero de 2019 y las posibles visitas posteriores relativas a la investigación de estos expedientes".



3. El 21 diciembre de 2022, la Directora General de la Inspección de Trabajo de Cataluña resuelve desestimar la solicitud de acceso a la información pública indicada anteriormente.
4. El 5 de enero de 2023 la GAIP admite provisionalmente la Reclamación, informa a la persona reclamante sobre los aspectos más relevantes de su tramitación y de la posición jurídica que ostenta como persona interesada, de conformidad con la legislación de procedimiento administrativo y la de transparencia y acceso a la información pública. Le pide especialmente que informe a la GAIP inmediatamente de las comunicaciones que reciba de la Administración reclamada relativas a la información pública solicitada, mientras dure la Reclamación.
5. El mismo 5 de enero de 2023 la GAIP comunica la Reclamación al Departamento de Empresa y Trabajo y le requiere que, dentro del plazo de quince días establecido por el artículo 33.4 RGAIP, le envíe un informe sobre ella, así como también copia del expediente de la solicitud de información de la que deriva y, en general, de los antecedentes que puedan ser relevantes para resolver la Reclamación.
6. El 20 de enero de 2023, el Departamento de Empresa y Trabajo entrega a la GAIP el informe y el expediente requerido. Este concluye que la desestimación de la solicitud de acceso a la información pública del 26 de octubre se fundamenta en las siguientes consideraciones: “a) El secreto o confidencialidad del procedimiento seguido ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, establecido en el artículo 10 de la LOSITSS, según el cual: “ 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.” “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.” Es decir, de acuerdo con la Ley 23/2015, de 21 de julio, la Inspección de Trabajo de Cataluña sólo puede revelar datos, informes o antecedentes propios de la función inspectora en unos determinados casos legalmente tasados. Esta norma tiene rango de ley, y es la norma sectorial de aplicación en todo el personal del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el cual lo conforman tanto funcionarios/ias de la Administración General del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas que han recibido la transferencia de la función pública inspectora, que en la actualidad son la Generalitat de Catalunya y el Gobierno del País Vasco. Así, queda justificada la aplicación del límite establecido en el artículo 21.1 c) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre: “secreto o confidencialidad establecido por una norma con rango de ley” b) El denunciante no siempre ostenta la condición de



interesado de acuerdo con la normativa de la Inspección de Trabajo, que también regula a qué información tiene que tener acceso. quién ostenta la condición de denunciante. Así, de acuerdo con el establecido en el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio: “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.” Así, y en el caso que nos ocupa, en fecha 4 de noviembre de 2019, el Inspector de Trabajo actuante firmó escrito según el cual se explicaban las actuaciones efectuadas: “En la misma fecha 22 de febrero de 2019 aproximadamente sobre las 15,00 horas se efectuó junto con el Técnico Habilitado, visita de inspección en el Moll de Ponent s/n de la localidad de Vilanova i la Geltrú, instalaciones de Grand Marina Vilanova, donde se hallaba estimarrado el buque denominado “XXX”, manteniéndose entrevista con diversos trabajadores de las indicadas empresas xxx., pertenecientes al GRUPO xxx y domiciliadas en la ciudad de Palma de Mallorca. Del contenido de las actuaciones inspectoras efectuadas no se informa al denunciante al no disponer de la condición de interesado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social”. Por lo tanto, en el transcurso de la actuación inspectora efectuada a raíz de la denuncia presentada por el GRUPO FABKINA ya se informó, en el momento oportuno de acuerdo con la normativa reguladora del sistema de la Inspección de Trabajo, de aquellos extremos sobre los cuales la empresa, en su condición de denunciante, tenía derecho a conocer (eso es, que se hizo una visita conjuntamente con un técnico habilidad en las instalaciones de las empresas denunciadas). Del contenido de la actuación inspectora no se informó, tal como consta en el propio informe, dado que, de acuerdo con la Ley 23/2015, de 21 de julio, el denunciante sólo tiene derecho a ser informado sobre el estado de la tramitación de la denuncia, los hechos constatados y las medidas adoptadas cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos individuales o colectivos, intereses que no se ven afectados en los supuestos que nos ocupa. De esta manera se refuerza la aplicación del límite establecido en el artículo 21.1 c) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre: “secreto o confidencialidad establecido por una norma con rango de ley”. c) En el expediente asociado a las OS 8/0005059/19 y 8/0005060/19 no consta únicamente la documentación elaborada por los funcionarios actuantes, sino también toda aquella recopilada en el ejercicio de la función inspectora, que es información privada del sujeto investigado, aportada a requerimiento de la inspección. Hay que recordar que, de acuerdo con la normativa de la Inspección de Trabajo, la función inspectora desarrollada por los funcionarios del cuerpo superior de inspectores y subinspectores abarca, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, entre otros, el ámbito de la vigilancia y exigencia de cumplimiento de las normas en materia de prevención de riesgos laborales (artículo 12.1 b) de la Ley 23/2015, de 21 de



julio) y que, de acuerdo con el artículo 13.3, los inspectores actuantes pueden requerir información, y examinar todo tipo de documentación con trascendencia en la verificación del cumplimiento de la legislación del orden social. Esta documentación privada que conforma parte del expediente de la inspección de trabajo entra dentro de aquello que se tiene que entender como derecho privado legítimo, en la condición que quien pretende acceder no ostenta la condición de interesado de acuerdo con la normativa de la actividad inspectora y, por lo tanto, entregar la información a toda persona física o jurídica ajena a la empresa, podría comprometer sus intereses económicos o comerciales, tal como establece el artículo 69.6 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. Así, queda justificada la aplicación del límite establecido en el artículo 21.1 f) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre: "intimidad y otros derechos privados legítimos".

7. El día 24 de febrero de 2023 la GAIP requiere el Departamento de Empresa y Trabajo de la Generalitat de Catalunya para que en "(...) un plazo de cinco días nos enviáis copia de la información solicitada, es decir: -"expedientes 8/0005059/19 y 8/0005060/19, iniciados a partir de denuncia de fecha 22 de febrero de 2019, incluyendo las actas de la inspección realizada el mismo día 22 de febrero de 2019 y las posibles visitas posteriores relativas a la investigación de estos expedientes. Tal como establece el artículo 33.6 Reglamento de la GAIP, aprobado por el Decreto 111/2017, de 18 de julio, la Comisión adoptará las medidas necesarias para asegurar la reserva de esta información durante la tramitación del procedimiento de reclamación, si así lo pedís".
8. El día 28 de febrero de 2023 la GAIP notifica a los terceros afectados por la Reclamación el siguiente: "Ponemos en vuestro conocimiento que se ha presentado la Reclamación 1165/2022 ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), interpuesta contra la desestimación de la solicitud de información del 26 de octubre de 2022 presentada al Departamento de Empresa y Trabajo, con el objeto de acceder: "en los expedientes 8/0005059/19 y 8/0005060/19, iniciados a partir de denuncia de fecha 22 de febrero de 2019, incluyendo las actas de la inspección realizada el mismo día 22 de febrero de 2019 y las posibles visitas posteriores relativas a la investigación de estos expedientes". Esta solicitud de información pública fue desestimada por la Resolución de la directora general de la Inspección de Trabajo de Cataluña, del día 21 de diciembre de 2022. A la Reclamación 1165/2022 se cuestiona la Resolución mencionada y se reclama el acceso efectivo a la información que se solicitó. Como a tercera parte afectada por la Reclamación y de acuerdo con lo que prevé el artículo 34.1 del Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto 111/2017, de 18 de julio, disponéis de un plazo de 10 días para presentar las alegaciones o los documentos que estimáis oportunos en defensa de vuestros derechos o intereses".



9. El día 28 de febrero de 2023 la GAIP notifica la ampliación de plazo en quince días para resolver el procedimiento al Departamento de empresa y trabajo, de acuerdo con el artículo 34.1bis del Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto 111/2017, de 18 de julio y de conformidad con lo que establece el artículo 42.9 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
10. En fecha 28 de febrero de 2023 la GAIP recibe una comunicación de los terceros afectados con este literal: “Buenos días, En respuesta a la Reclamación 1165/2022 presentada ante la Comisión de Garantía de Derechos de Acceso a la Información Pública (GAIP), por la cual se cuestiona la Resolución por la cual se reclama el acceso efectivo en los expedientes de la empresa 8/0005059 /19 y 8/0005060/19 iniciados el 22 de febrero de 2019, la empresa presenta las alegaciones siguientes: 1. La empresa se opone frontalmente en la medida en que la ley permita que terceros pueda consultar los expedientes mencionados, ya que tenemos firmes sospechas que este acceso se utilizará para perjudicar la imagen, la reputación y los intereses económicos y comerciales, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 19/2013, del 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. 2. En concordancia con la Resolución de la Directora General de la Inspección de Trabajo de Cataluña de 21 de diciembre de 2022, consideramos que esta solicitud incurre en repetición, ya que se ha resuelto anteriormente y creemos que coincide con otra presentada anteriormente por el mismo solicitante y, siguiendo de la misma manera el artículo 18. e) de la misma Ley 19/2013, manifestamos que tienen un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.
11. En fecha 2 de marzo de 2023 el Departamento de Empresa y Trabajo envía a la GAIP determinada información relativa a los expedientes solicitados.
12. El día 16 de mayo 2023 la GAIP requiere por segunda vez en el Departamento de empresa y trabajo el envío del expediente en los términos siguientes: “en el marco de la Reclamación 1165/2022, reiteramos la necesidad de poder, o bien tener copia de los “expedientes 8/0005059/19 y 8/0005060/19, iniciados a partir de denuncia de fecha 22 de febrero de 2019, incluyendo las actas de la inspección realizada el mismo día 22 de febrero de 2019 y las posibles visitas posteriores relativas a la investigación de estos expedientes”, o bien que el ponente de la Reclamación pueda consultar esta documentación de manera presencial, si fuera necesario trasladándose a las instalaciones del Departamento y no sólo un acceso parcial a la información que la persona reclamante solicita que nos facilitasteis. Tal como establece el artículo 33.6 Reglamento de la GAIP, aprobado por el Decreto 111/2017, de 18 de julio, la Comisión adoptará las medidas necesarias para asegurar la reserva de esta información durante la tramitación del procedimiento de reclamación”.



13. El día 16 de mayo de 2023 el Departamento de empresa y trabajo remite a la GAIP copia del informe derivado de las actuaciones inspectoras y copia del requerimiento hecho a la empresa inspeccionada durante estas mismas actuaciones.
14. Fecha 7 de junio de 2023 un abogado, que dice actuar en nombre de la persona reclamante, envía un correo electrónico a la GAIP interesándose por el estado de tramitación de la reclamación, pidiendo su resolución en sentido favorable a sus intereses y anunciando, en caso contrario, la interposición de un recurso contencioso administrativo contra la resolución de esta Comisión.

Fundamentos jurídicos

1. Admisibilidad de la reclamación, competencia de la GAIP y contenido y alcance generales del derecho de acceso a la información pública

El artículo 39.1 LTAIPBG establece que “Las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública y, si procede, las que resuelvan el recurso de reposición pueden ser objeto de reclamación gratuita y voluntaria ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, encargada de velar por el cumplimiento y las garantías del derecho de acceso a la información pública que regula este título”. El artículo 29 RGAIP desarrolla este precepto y concreta que también pueden ser objeto de reclamación delante de la GAIP las comunicaciones que sustituyan las resoluciones y el incumplimiento material del derecho de acceso, cuando este ha sido reconocido expresa o presuntamente. De acuerdo con estos preceptos, la GAIP es competente para tramitar y resolver esta Reclamación, ya que deriva de una solicitud de información pública.

El artículo 2.c LTAIPBG define el derecho de acceso a la información pública como “el derecho subjetivo que se reconoce a las personas para solicitar y obtener la información pública, en los términos y las condiciones regulados por esta ley”. Por su parte, el apartado b del mismo precepto define la información pública como “la información elaborada por la Administración y la que esta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los otros sujetos obligados de acuerdo con lo que establece esta ley”.

Según el artículo 18.1 LTAIPBG, “Las personas tienen el derecho a acceder a la información pública, a la que se refiere el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida”. Y el artículo 20.1 de la misma ley añade que “El derecho de acceso a la información pública se garantiza a todas las personas, de acuerdo con lo que establece esta ley. El derecho de acceso a la información pública solamente puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas por las leyes”.



Asimismo, los apartados 2 y 3 del artículo 20 LTAIPBG establecen los siguientes requisitos y criterios para la aplicación de los límites legales al derecho de acceso a la información pública: “2. Las limitaciones legales al derecho de acceso a la información pública deben ser aplicadas de acuerdo con su finalidad, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso concreto, deben interpretarse siempre restrictivamente en beneficio de este derecho y no se pueden ampliar por analogía. 3. Para aplicar límites al derecho de acceso a la información pública, la Administración no dispone de potestad discrecional y debe indicar en cada caso los motivos

que lo justifican. En la motivación hace falta explicitar el límite que se aplica y razonar debidamente las causas que fundamentan su aplicación”.

Además, los límites legales al derecho de acceso a la información pública no son de aplicación automática y absoluta (el encabezamiento del artículo 21 LTAIPBG se refiere expresamente en que los límites enumerados por este precepto “pueden” llevar a la denegación del acceso solicitado), de manera que el artículo 22 de la misma Ley requiere que sean aplicados de acuerdo con criterios de proporcionalidad y temporalidad: “Los límites aplicados al derecho de acceso a la información pública deben ser proporcionales al objeto y la finalidad de protección. La aplicación de dichos límites debe atender a las circunstancias de cada caso concreto, especialmente la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso a la información. 2. Los límites del derecho de acceso a la información pública son temporales si así lo establece la ley que los regula, y se mantienen mientras perduran las razones que justifican la aplicación”.

2. Objeto de la reclamación y límites en el acceso

El objeto de esta reclamación se centra en “(...) el acceso a los expedientes 8/0005059/19 y 8/0005060/19, iniciados a partir de denuncia de fecha 22 de febrero de 2019, incluyendo las actas de la inspección realizada el mismo día 22 de febrero de 2019 y las posibles visitas posteriores relativas a la investigación de estos expedientes”.

El primero que tenemos que examinar es si el objeto de la reclamación es información pública. Efectivamente, de acuerdo con el artículo 2.b) de la LTAIPBG es información pública “la información elaborada por la Administración y la que esta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido por la presente ley”. En el caso que nos ocupa los expedientes y las actas de inspección iniciados a partir de la denuncia de fecha 22 de febrero de 2019, incluidas las actas de la inspección realizada el mismo día 29 y de otra información relacionada con estas actuaciones es información pública. En este sentido, el Departamento de empresa y trabajo de la Generalitat de Catalunya es un sujeto obligado por la LTAIPBG (art. 3) a tramitar las solicitudes de acceso a la información pública y a facilitar,



cuando ocurra, el acceso. Eso no implica sin embargo, y como veremos, que la información pública tenga que ser accesible siempre y en cualquier caso.

En segundo lugar, una vez constatado que la información solicitada es información pública, y de eso no puede haber duda, hay que recordar que la LTAIPBG reconoce el derecho subjetivo de acceso a la información pública a cualquier persona, en el términos y condiciones regulados por la propia Ley (art. 2.c). Hace falta tener en cuenta igualmente que el ejercicio del derecho de acceso no queda condicionado a la existencia de una motivación previa expresada por la persona solicitando (art. 26.2 *in fine* de la LTAIPBG). Asimismo, el artículo 18 de la citada Ley establece que el derecho de acceso se puede ejercer en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida, como es el caso de la persona reclamante.

En el caso que nos ocupa, dado que la persona reclamante, lícitamente, no ha expresado los motivos que justifican su solicitud hay que entender que, en cualquier caso, aplica la previsión contenida al artículo 1.2 de la LTAIPBG donde se indica que la Ley vela por "(...) establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública".

En tercer lugar, hay que verificar si los argumentos proporcionados por la Inspección de Trabajo pueden realmente justificar la denegación total de la información solicitada y si esta puede estar afectada por alguno de los límites previstos en la LTAIPBG, lo cual obligaría a ponderar los diversos intereses presentes en este supuesto concreto. En el caso que nos ocupa la tercera persona afectada muestra su rechazo a conceder el acceso a la información solicitada, remitiéndose a la argumentación suministrada por la inspección de trabajo y haciéndola suya, con un argumento añadido que analizaremos posteriormente.

Los argumentos de la Inspección de Trabajo -y que hace suyas la tercera persona afectada por la reclamación- son los siguientes: en primer lugar, el secreto o confidencialidad del procedimiento serie ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, establecido en el artículo 10 de la LOSITSS, quedando justificada, a su entender, la aplicación del límite establecido en el artículo 21.1 c) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre: "secreto o confidencialidad establecido por una norma con rango de ley", en segundo lugar, que el denunciante ante la IT no siempre ostenta la condición de interesado de acuerdo con el establecido en el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, y en tercer lugar, que en el expediente asociado a las OS 8/0005059/19 y 8/0005060/19 no consta únicamente la documentación elaborada por los funcionarios actuantes, sino también toda aquella recopilada en el ejercicio de la función inspectora, que es información privada del sujeto investigado, aportada a requerimiento de la inspección. Los próximos párrafos se



destinarán pues a analizar cada uno de los argumentos y límites alegados por la Inspección de trabajo en su resolución impugnada ante esta Comisión.

Con respecto a los dos primeros argumentos aportados por la Inspección de Trabajo en su informe, hay que recordar que es doctrina de la GAIP "(...)" que no se puede considerar que los preceptos mencionados tengan la entidad y el alcance material suficiente para ser considerados un régimen jurídico especial de acceso a la información. Estas normas no regulan el procedimiento, ni los plazos, ni los órganos responsables de resolver, ni la legitimación, ni el ámbito de aplicación, ni el sentido del silencio, ni la aplicación de límites, en definitiva, no regulan un verdadero régimen de acceso especial que pueda sustituir la aplicación del régimen general de acceso regulado por la LTAIPBG como lo son, por ejemplo, el régimen de acceso a la información medioambiental, o el régimen de acceso de los electos a la información de la su Corporación" (Resolución 73/2019, de 8 de febrero).

Como ya ha considerado la GAIP con anterioridad, los preceptos invocados por la IT se limitan a reglar la condición jurídica que tiene en el procedimiento tramitado por la IT la persona denunciante, de un lado, y el derechos de la persona inspeccionada, del otro, y el acceso al expediente en uno y otro caso no es más que una consecuencia de su condición de persona interesada o no en el procedimiento. Así, la normativa invocada por la IT excluye de la condición de persona interesada en la persona denunciante de los hechos que originan la posterior inspección, y que en el caso que nos ocupa es la misma persona que solicita el acceso a la información pública y que reclama ahora ante la GAIP. Con todo, esta mera referencia a la condición de persona denunciante no interesada en un procedimiento de inspección de la IT, no justifica que se pueda considerar un régimen especial de acceso que desplace la LTAIPBG a un régimen de supletoriedad, ni menos aunque pueda justificar que un ámbito entero y completo de la actividad administrativa, como lo es la inspección de trabajo, quede excluido automáticamente y sin ninguna ponderación casuística de la posibilidad de acceder. Esta interpretación llevaría a aceptar y legitimar que después de la entrada en vigor de la legislación de transparencia puedan existir y mantenerse ámbitos administrativos íntegramente excluidos del régimen de control y acceso que se aplica a toda la información derivada de la actividad de la Administración, lo cual es inaceptable desde la perspectiva de la propia lógica y principios del nuevo marco de relación de las administraciones con la ciudadanía, y sería, incluso, contrario a derecho, ya que el principio de transparencia se tiene que aplicar de manera prevalente y sus limitaciones sólo pueden derivar de una previsión legal específica que así lo establezca expresamente (art. 7 LTAIPBG).

No se puede considerar, pues, que la LOSITSS constituya un marco regulador de un régimen de acceso especial a las actuaciones de la Inspección de Trabajo en los términos y con los efectos regulados a la Disposición Adicional Primera.2 LTAIPBG, lo cual supondría desplazar la LTAIPBG a una aplicación subsidiaria. De hecho, las conclusiones del informe de la IT excluyen que la propia Administración considere la LOSITSS como un régimen jurídico a aplicar al caso, ya que al justificar la desestimación



invoca la aplicación del límite del artículo 21.1.c LTAIPBG, lo cual supone aplicar el régimen jurídico general de acceso previsto a la LTAIPBG. Por lo tanto, como ya hemos dicho, la LOSITSS tiene eficacia como habilitación legal de la declaración de secreto y confidencialidad de la información que requiere el artículo 21.1.c LTAIPBG, pero no como reguladora de un régimen específico de acceso, de acuerdo con la Disposición Adicional Primera. Este fue el criterio sostenido por esta Comisión en precedentes similares (Resolución 250/2018, de 14 de septiembre, y Resolución 73/2019, de 8 de febrero), que ha estado plenamente validado por la doctrina jurisprudencial establecida en la Sentencia del Tribunal Supremo nº 1565/2020 (recurso de casación nº 4614/2019), en su fundamento jurídico cuarto: *“En respuesta en la cuestión que presenta interés casacional objetivo, debe afirmarse que laso previsionas contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, miedo lo que respeta en el régimen jurídico previsto para en el acceso en la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso en la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición Adicional Primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa miedo laso especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respeto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse”*.

Además, se tiene que enfatizar, de nuevo, que la LTAIPBG diseña un procedimiento de acceso a la información pública (y, como hemos visto, nadie discute que la información objeto de reclamación lo es, ya que es información elaborada por la administración en el ejercicio de sus funciones inspectoras, artículo 2.b LTAIPBG) de carácter antiformalista, no condicionado a la concurrencia de un interés legítimo en el acceso, ni a la invocación de la fundamentación jurídica del derecho (artículo 18.2 LTAIPBG). De eso se deriva que no resulta exigible para la admisión de la solicitud de información, y de esta reclamación, la condición jurídica de la reclamante como persona interesada en los expedientes el acceso al cual se reclama. El cierto es que, aunque la persona reclamante no tuviera directamente amparado y reconocido el derecho de acceso y copia al expediente de la fase de investigación como persona denunciante, eso no prohíbe ni impide que se pueda y se tenga que considerar si la petición de acceso a este expediente, estando ya cerrada y finalizada la de investigación, puede ser estimable por aplicación del régimen general de acceso a la información de la LTAIPBG.

El tercero de los argumentos que esgrime la Inspección de Trabajo para denegar totalmente el acceso a la información reclamada es que los expedientes se pretende el acceso en los cuales contienen información recopilada en el ejercicio de la función inspectora, que es información privada del sujeto investigado, aportada a requerimiento de la inspección y que quedaría afectada por el límite consagrado en el artículo 21.1.f) de la LTAIPBG y precisado en el artículo 69.6 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la



transparencia y el derecho de acceso a la información pública y, que, por lo tanto, se podrían comprometer los intereses económicos o comerciales de la empresa inspeccionada.

También hace falta tener en cuenta, como argumento aportado al caso por la tercera persona afectada por la reclamación, que se afirma que el hecho de que la persona reclamante haya interpuesto un recurso contra la GAIP constituye una "(...) repetición, ya que se ha resuelto anteriormente y creemos que coincide con otra presentada anteriormente por el mismo solicitante y, siguiendo de la misma manera el artículo 18. e) de la misma Ley 19/2013, manifestamos que tienen un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley". Claro está que, en este caso no nos encontramos ante el ejercicio abusivo del derecho de acceso a la información pública, sino de una nueva acción –de reclamación o de recurso, si se quiere- contra la desestimación íntegra de la solicitud inicial de acceso a la información pública que contempla la LTAIPBG en su artículo 39.1.

Hechas estas consideraciones, es preciso hacer mención en el artículo 20 de la LTAIPBG donde se establece que el derecho de acceso a la información pública sólo puede ser denegado o restringido por las causas establecidas por la Ley de forma expresa. Igualmente, en concordancia con este artículo, las limitaciones legales al derecho de acceso a la información pública tienen que ser aplicadas de acuerdo con su finalidad, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso concreto, y se tienen que interpretar siempre restrictivamente en beneficio de este derecho, no pudiendo ampliarse por analogía. Además, hay que incorporar aquí las previsiones del artículo 22 de la LTAIPBG donde se explicita, por una parte, que los límites aplicados al derecho de acceso a la información pública tienen que ser proporcionales en el objeto y la finalidad de protección y de otra que aplicación de estos límites tiene que atender las circunstancias de cada caso concreto, especialmente la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso a la información.

Así pues, atendiéndose a las previsiones de la LTAIPBG, esta Comisión considera que se puede reconocer un interés público superior que ampara el derecho de acceso de la persona reclamante a una parte de la información solicitada. Este interés público superior radica en que la finalidad del acceso a la información pública reclamada se relaciona con aquello dispuesto al artículo 1.2 de la LTAIPBG. Es decir, la persona reclamante puede querer tener conocimiento y verificar cuál ha sido la diligencia en el desarrollo de la actividad pública de inspección realizada por la IT, a raíz de una denuncia por ella misma formulada. Permitir, en este caso, el acceso a una parte de la información pública solicitada es, en opinión de esta Comisión, una garantía de la restitución de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública. Dado que la Comisión ha podido analizar la información contenida en los expedientes, que le han sido remitidos por la IT y que hasta la actualidad han sido custodiados en la GAIP, respetando todas las garantías de confidencialidad, nos es posible identificar los documentos cuya consulta serviría para alcanzar la finalidad del acceso que acabemos de destacar.



Igualmente, se tiene que tener en cuenta que, para que operen los límites previstos para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la entrega de la información tiene que tener un impacto claro y en el presente respecto de los bienes jurídicos protegidos por el establecimiento de estos límites. Es decir, la divulgación de la información pública tiene que comportar un perjuicio constatable, no únicamente potencial, en alguno de los bienes jurídicos protegidos por el arte. 21 de la LTAIPBG. En opinión de esta Comisión, en este caso concreto, la entrega de una parte de la información pública reclamada no compromete los intereses económicos o comerciales de la empresa inspeccionada, es decir, no aplicaría aquello previsto al artículo 21.1.f) de la LTAIPBG y precisado en el artículo 69.6 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.

Concretamente, esta Comisión considera que tienen que poder ser accesibles los documentos siguientes:

- Escrito de denuncia de 22 de febrero de 2019.
- Informe fechado el 4 de noviembre de 2019, nº de Ref: 8/0005059/19, excluyendo la diligencia de inspección anexa, dado que su contenido ya queda reflejado íntegramente en el informe mencionado.

Y eso porque la información contenida al informe mencionado y que obra en poder de la Comisión no revela ningún elemento del cual se derive una afectación constatable respecto de este derecho privado legítimo.

Con todo, es importante destacar que el último de los documentos mencionados contiene datos de carácter personal. En este sentido, la IT está obligada, antes de facilitar el acceso, a anonimizarlo en relación a todos aquellos datos personales de las personas físicas -, por ejemplo nombres de los trabajadores de la empresa denunciada e inspeccionada, datos de contacto, etc.- la revelación de las cuales excedería de la finalidad que ampara el derecho de acceso a la información pública que estamos garantizando, ya que son datos que no están directamente relacionadas con la organización, el funcionamiento o la actividad pública de la Administración. Por lo tanto, es responsabilidad de la Inspección de Trabajo aplicar aquello dispuesto al artículo 24 de la LTAIPBG, antes de entregar la información pública solicitada, de acuerdo con el artículo 25 de la LTAIPBG. Por el contrario, en el documento tienen que conservarse aquellos datos meramente identificativos del inspector de trabajo y del técnico habilitado actuantes, dado que, en este supuesto, las partes no han aportado ante la Comisión ningún elemento que pueda hacer que se considere prevalente la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente legítimos y son datos, estas sí, directamente relacionadas con la organización, el funcionamiento o la actividad pública de la Administración (art. 24.1 de la LTAIPBG). En el caso del escrito de denuncia, como la persona reclamante y la persona denunciante son la misma, no procedería la anonimización de los datos.



El límite contenido en el artículo 21.1.f) de la LTAIPBG y relativo a los otros derechos privados legítimos – incluyendo los intereses económicos y comerciales- alegado, tanto por la IT, como por la tercera persona afectada por la reclamación de acceso a la información pública, sí aplicaría, por el contrario, a todo el resto de la información contenida en los expedientes de referencia. Si, como hemos afirmado, el acceso a la información pública en este caso se justifica -en defecto de cualquier motivación alegada por la persona reclamante que nos facilite hacer la ponderación requerida por la Ley- para ejercer un control por parte de la ciudadanía respecto de la diligencia de la actuación inspectora en el ámbito del trabajo, esta finalidad queda satisfecha con la entrega de la información de la forma ya indicada. Permitir el acceso a cualquier otra información adicional resultaría excesivo para cumplir con la finalidad del acceso identificada en este caso. En más, esta conclusión se refuerza ya que la Comisión constata que la empresa reclamante y la empresa inspeccionada -y ahora tercera persona afectada por la reclamación- son emprendidas potencialmente competidoras en el mismo mercado y pueden desarrollar un mismo tipo de actividad económica y pueden tener intereses comerciales y económicos enfrentados. Acceder a cualquier otra información situaría en una posición competitiva ventajosa en la empresa reclamante, lo cual sí lesiona los intereses comerciales y económicos de la empresa inspeccionada y ahora tercera persona afectada por la reclamación. En definitiva, facilitar el acceso a cualquier otra información que pase los dos documentos mencionados y en las condiciones fijadas anteriormente, justificándolo en los preceptos de la LTAIPBG, comportaría una perversión de la finalidad de esta Ley, y la convertiría, en este caso, en una especie de atajo legal para poder acceder a información de carácter privado, de contenido económico y de estructura organizativa de otra empresa, operación que no puede ser amparada en el marco de este concreto procedimiento. Por lo tanto, en este supuesto, y atendiendo a las circunstancias concretas del caso de que nos ocupa, hay que desestimar el acceso al resto de la información contenida en los expedientes 8/0005059/19 y 8/0005060/19, iniciados a partir de denuncia de fecha 22 de febrero de 2019.

Finalmente, la oposición de la empresa inspeccionada -y ahora tercera persona afectada por la reclamación- a la divulgación de la información solicitada obliga aplicar la demora en el acceso a la información solicitada, prevista por el artículo 34.3 LTAIPBG, según el cual “Si la resolución es estimatoria de la solicitud y ha existido oposición de terceros, el acceso a la información solamente puede hacerse efectivo una vez ha transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que se haya formalizado o, en el supuesto de que se haya presentado este recurso, si no se ha acompañado de petición de medidas cautelares de suspensión o se ha resuelto este incidente manteniendo la ejecutividad del acto administrativo”. Aunque este precepto está previsto para las resoluciones de solicitudes de información pública, también se tiene que considerar aplicable a las Reclamaciones, teniendo en cuenta que su objeto es garantizar plenamente la defensa judicial de las personas afectadas.



3. Seguimiento de la ejecución

El artículo 43.5 LTAIPBG establece que “La Administración debe comunicar a la Comisión las actuaciones realizadas para ejecutar los acuerdos de mediación y para dar cumplimiento a las resoluciones dictadas por la Comisión”. Sobre la base de estas comunicaciones y de las efectuadas por las personas interesadas, la GAIP tiene que hacer seguimiento del

cumplimiento de sus resoluciones, de acuerdo con lo que prevén los artículos 48 y 49 RGAIP y el apartado 30 de su Manual de reclamación, y puede adoptar las medidas que se prevén en caso de incumplimiento.

El artículo 43 LTAIPBG establece que si la Administración incumple el plazo establecido por los acuerdos de mediación o por las resoluciones de la GAIP para entregar la información reclamada, las personas interesadas lo pueden comunicar a la Comisión para que esta requiera el cumplimiento; la desatención de este requerimiento, vista la remisión expresa hecha a este precepto por el artículo 77.2.b LTAIPBG, tiene que ser calificada de infracción muy grave con relación al derecho de acceso a la información pública (que puede ser sancionada de conformidad con los artículos 81 y 82 LTAIPBG). El artículo 49.2 RGAIP prevé que, a los efectos anteriores, la Comisión puede poner estos hechos en conocimiento de los órganos competentes para ordenar la incoación del procedimiento sancionador correspondiente a qué hace referencia el artículo 86 LTAIPBG.

Asimismo, el artículo 25.2.k RGAIP prevé la publicación en la web de la Comisión de los casos que sus requerimientos han sido desatendidos por los sujetos obligados.

4. Publicidad de las resoluciones de la GAIP

El artículo 44 LTAIPBG prevé que las resoluciones de la GAIP se tienen que publicar en el portal de la Comisión previsto al artículo 25 RGAIP, con la disociación previa de los datos personales.

Resolución

Sobre la base de los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el Pleno de la GAIP, en la sesión de 15 de junio, resuelve por unanimidad:

1. Estimar parcialmente la Reclamación 1165/2022 y declarar el derecho de la persona reclamante a acceder a la información reclamada, de acuerdo con el fundamento jurídico 2.
2. Notificar a los terceros afectados por la Reclamación esta Resolución.
3. Requerir al Departamento de Empresa y Trabajo que entregue a la persona reclamante la información indicada en el apartado, de acuerdo con las consideraciones hechas en el fundamento jurídico 2, *in fine*.



4. Invitar a la persona reclamante que informe en la GAIP de cualquier incidencia a que se produzca con motivo del cumplimiento de esta Resolución.
5. Declarar finalizado el procedimiento relativo a la Reclamación 1165/2022 y disponer la publicación de esta resolución en la web de la GAIP.

Iolanda Pineda Balló

Presidenta

Los plazos establecidos en esta Resolución para entregar la información se tienen que contar en días hábiles (descontando festivos y sábados) y si no se especifica otra cosa empiezan a partir del día siguiente de la recepción de su notificación para la Administración reclamada.

La Administración obligada puede solicitar a la GAIP la ampliación del plazo otorgado para hacer efectivo la entrega de la información. Esta solicitud sólo puede ser admitida a consideración si es notificada a la GAIP antes de que termine el plazo fijado a la Resolución, y se tiene que fundamentar en circunstancias que no hayan podido ser tenidas en cuenta por la Comisión antes de dictar su Resolución. La GAIP únicamente otorgará la ampliación solicitada, después de informar a la persona reclamante, si la Administración obligada ha justificado de forma precisa y consistente su necesidad.

Si la Administración obligada no entrega la información dentro del plazo establecido por esta Resolución, a la persona reclamante puede ponerlo en conocimiento de la GAIP, preferentemente por correo electrónico dirigido a gaip@gencat.cat, a fin de que la Comisión requiera el cumplimiento. Mientras no se cumpla plenamente la Resolución, la Comisión difundirá a su web www.gaip.cat el incumplimiento de la Administración obligada, de acuerdo con el artículo 25.2.k RGAIP.

Si la Administración desatiende el requerimiento de ejecución que le dirija la GAIP, la Comisión pondrá los hechos en conocimiento del órgano competente, de acuerdo con aquello previsto por el artículo 86 LTAIPBG, y le solicitará la incoación de un procedimiento sancionador por infracción muy grave con relación al derecho de acceso a la información pública, al amparo del artículo 77.2.b LTAIPBG.

Todo eso sin perjuicio que la persona reclamante pueda, considerando que esta Resolución es un acto administrativo declarativo de derechos que vincula la Administración, requerir su ejecución ante los Tribunales, al amparo del artículo 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa. Esta acción se puede interponer después de que hayan transcurrido tres meses desde que la persona afectada ha reclamado formal y directamente a la Administración el cumplimiento de esta Resolución.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, se puede interponer recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en un plazo de dos meses, a contar del día siguiente de la notificación de la resolución, de acuerdo con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa.