

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo **SECCIÓN SÉPTIMA**

Núm. de Recurso: 0000066/2019
Tipo de Recurso: APELACION
Núm. Registro General: 00441/2019
Demandante: MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y
SEGURIDAD SOCIAL
Letrado: ABOGADO DEL ESTADO
Demandado: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

SENTENCIA Nº:

Ilmo. Sr. Presidente:

D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ

Ilmos. Sres. Magistrados:

D^a. BEGOÑA FERNANDEZ DOZAGARAT
D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA
D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER
D^a. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

Madrid, a veinticuatro de junio de dos mil veinte.

VISTO por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el recurso de apelación núm. 66/2019, promovido por el Abogado del Estado, contra la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Diez, Sentencia nº 97/19, dictada en fecha 2 de septiembre de 2019.

Ha sido parte en autos la Administración demandada representada por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – Se interpuso recurso contencioso por el Abogado del Estado frente a la resolución R/0563/2018 (100-001524) dictada por el Presidente del Consejo de Transparencia dictada el día 20/12/2018, acordando “PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 27 de septiembre de 2018, contra el MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL. SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el plazo máximo de 7 días hábiles, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución. TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo de 7 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación enviada al Reclamante.”.

Tras la tramitación del oportuno recurso contencioso administrativo por el Juzgado Central de lo Contencioso Número Diez, se dictó sentencia de fecha 2 de Septiembre de 2019 cuyo fallo literalmente, decía que: DESESTIMO EL RECURSO INTERPUESTO POR el MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL, representado y asistido por el Abogado del Estado, contra la resolución R/0563/2018 (100-001524) dictada por el Presidente del Consejo, el día 20/12/2018, acordando “PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 27 de septiembre de 2018, contra el MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL. SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el plazo máximo de 7 días hábiles, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución. TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL a que, en el mismo plazo máximo de 7 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación enviada al Reclamante.”, resolución que confirmo porque es ajustada a Derecho. Las costas procesales causadas como consecuencia de la tramitación de este proceso se imponen a la parte demandante.

SEGUNDO. – Por el Abogado del Estado se interpuso recurso de apelación contra la referida sentencia tras lo que se dio traslado al Abogado del Estado que se opuso a la admisión del recurso de apelación, interesando la confirmación de la sentencia.

TERCERO. - No habiéndose solicitado la práctica de prueba, se declararon concluidas las presentes actuaciones y quedaron pendientes para votación y fallo.

CUARTO. - Para votación y fallo del presente recurso de apelación, se señaló el día 23 de Junio, designándose ponente al Ilmo. Sr. Magistrado D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Es objeto del presente recurso contencioso administrativo la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Diez, Sentencia nº 97/19, dictada en fecha 2 de septiembre de 2019.

SEGUNDO. – Los hechos en los que se basa la presente apelación son los siguientes:

-El 17 de septiembre de 2018, [REDACTED] solicitó a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Cádiz, en base a la Ley 19/2013, acceso, vista y copia de los documentos que, formando parte del expediente incoado como consecuencia de la denuncia con identificación E/11-[REDACTED] que había presentado, obren en poder de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Cádiz, cualquiera que sea su forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren.

-Dicha solicitud se basó en que había formulado denuncia con posteriores ampliaciones y aclaraciones, y recibido el informe realizado el 12 de junio de 2018, por el que, en principio, una vez terminada la fase de investigación, la citada denuncia y sus ampliaciones y aclaraciones han sido archivadas por lo que solicitaba acceso, vista y copia de los documentos que, formando parte del expediente de referencia, obren en poder de la Inspección de trabajo y Seguridad Social de Cádiz.

-El 25 de septiembre de 2018, la inspección de Trabajo y Seguridad Social de Cádiz contestó a la solicitud en los siguientes términos: "...esta Inspección Provincial ha realizado actuaciones comprobatorias que no han dado lugar a ningún expediente sancionador o de liquidación de cuotas a la Seguridad Social, por lo que, su solicitud no puede ser atendida".

-Por el interesado se interpuso reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con fecha 27 de Septiembre de 2018.

-El día 20/12/2018 el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dicta resolución estimando parcialmente la reclamación y ordenando a la Inspección de Trabajo que facilitara al solicitante copia de los documentos que, formando parte del expediente con identificación E/11-[REDACTED], obren en poder de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Cádiz, eliminando de ellos la referencia a cualquier dato de carácter personal distinto al del Reclamante, así como los resultados del Acta de Inspección, si existe, que afecten a los intereses económicos o comerciales de las empresas que resulten citadas o investigadas y aquella otra información o documentación que ya haya sido previamente entregada al solicitante.

-Frente a esta resolución se interpuso por el Abogado del Estado recurso contencioso ante el Juzgado Central que dictó la sentencia que ahora es objeto de apelación por la que se desestimó el recurso.

-El mismo Abogado del Estado interpuso el correspondiente recurso de apelación al que se da respuesta con la presente sentencia.

TERCERO. – El Abogado del Estado **recurrente** afirma que “Las razones de nuestra discrepancia con la Sentencia Impugnada se resumen en nuestro entendimiento, a diferencia del criterio que sostiene la Sentencia Impugnada, de que no resulta aplicable la ley 19/2013 a la solicitud del reclamante, porque el acceso a la documentación generada con motivo de una denuncia ante la Inspección de Trabajo y Seguridad social (ITSS) es objeto de un régimen específico, previsto no sólo en la normativa general (art. 62 de la ley 39/2015), sino en una norma especial, sectorial y posterior a la ley 19/2013, como es la ley 23/2015.

Todo ello nos lleva a considerar, dicho sea, con todo respeto y en términos estrictos de defensa, que la Sentencia Impugnada hace una interpretación incorrecta del alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo de la ley 19/2013”.

Entiende el Abogado del Estado que la ley 23/2015 es una norma específica que regula el sistema de la Inspección de Trabajo y contempla esta cuestión de modo específico.

Añade que “Si cualquier ciudadano puede acceder a la información que obre en poder de la ITSS, como consecuencia de cualquier procedimiento iniciado por cualquier denuncia, carece de sentido la previsión contenida en el art. 20 de la ley 23/2015, porque bastará con invocar el art. 12 de la ley 19/2013, para poder acceder a dicha información. Entonces ¿qué sentido tiene el art. 20 de la ley 23/2015? ¿Para qué se ha ocupado el legislador en regular una cosa tan concreta, como la accesibilidad del denunciante al expediente de denuncia, si por la vía del art. 12 de la ley 19/2013 ya está resuelto el tema?

Obviamente entendemos que la interpretación sistemática e histórica de las normas tiende necesariamente a concluir que el art. 20 de la ley 23/2015 constituye un régimen especial de acceso a la información que limita la “universalidad” del art. 12 de la ley 19/2013”.

La **representación procesal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno** entiende que “Así es que la mencionada ley no indica el procedimiento que se debe seguir cuando un ciudadano solicita información acerca de procedimientos archivados a la ITSS, tampoco indica qué departamento o unidad tramitará la solicitud de información, si se ha de dar audiencia a los interesados o qué vías de recursos quedarían a disposición del solicitante; elementos todos ellos que, tal y como se indica en el criterio reproducido, llevarían a entender que estaríamos ante un régimen específico en materia de acceso creado para atender a las especiales características de la información afectada.

En estas circunstancias, es claro que la sección 4 del artículo 20 de la ley 23/2015 no regula un régimen completo de acceso a la información a los documentos de expedientes archivados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.

CUARTO. – La **resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno** que es objeto inicial del presente recurso contencioso administrativo fundamenta la estimación del recurso en el siguiente razonamiento:

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

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

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

Asimismo, la Administración únicamente invoca el límite, pero no lo justifica mínimamente. En todo caso, la aplicación de los límites deberá ser motivada, restringida, justificada y proporcionada, así como atender a las circunstancias del caso concreto, de acuerdo con los criterios indicados en las sentencias de los Tribunales Contencioso-Administrativos.

QUINTO. – Son normas esenciales para adoptar la decisión que es relevante en el caso presente las siguientes:

La Disposición Adicional Primera de la ley 19/2013 establece: Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública.

1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.

2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.

Artículo 20 de la ley 23/2015 Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, bajo la rúbrica de “Normas generales, origen de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y condición de interesado” establece lo siguiente:

4. La acción de denuncia del incumplimiento de la legislación de orden social es pública.

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.

Los representantes unitarios o sindicales de los trabajadores tendrán derecho a ser informados del estado de tramitación de las denuncias presentadas por los

mismos en el ámbito de su representación, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto.

En el supuesto de que la denuncia diera lugar al inicio de un procedimiento sancionador, el denunciante podrá tener, en su caso, la condición de interesado, en los términos y con los requisitos establecidos en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En el mismo supuesto, se reconoce expresamente la condición de interesados en el procedimiento a los representantes de las organizaciones sindicales o representantes de los trabajadores, en su condición de titulares de los intereses legítimos que derivan de su representación.

5. No se tramitarán las denuncias anónimas ni las que tengan defectos o insuficiencias de identificación que no hayan sido subsanadas en el plazo establecido para ello, sin perjuicio de lo señalado en el apartado 3.

Tampoco se dará curso a aquellas cuyo objeto coincida con asuntos de los que esté conociendo un órgano jurisdiccional cuyo pronunciamiento pueda condicionar el resultado de la actuación inspectora, ni las que manifiestamente carezcan de fundamento.

Por lo tanto, un análisis detallado del precepto permite entender que el régimen legal que se recoge en el artículo 20 citado se limita a señalar lo siguiente:

-El denunciante no es interesado en la fase de investigación y solo lo es cuando se da inicio al procedimiento del procedimiento sancionador.

-El denunciante, solo si los hechos denunciados afectan a sus derechos individuales ó colectivos, tendrá derecho a ser informado del estado de tramitación de la denuncia y de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto.

-Solo si se da inicio al procedimiento sancionador, el denunciante tiene la condición de interesado.

Obviamente, debemos concluir que la Ley 23/2015 no recoge un régimen completo sobre el acceso a la información en los expedientes sancionadores tramitados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sino que, sencillamente, establece determinadas peculiaridades que completan el régimen general del ejercicio del derecho a denunciar que se establece en el apartado 5 del artículo 63 y en el artículo 64 de la Ley 39/2015 sobre Procedimiento Administrativo Común.

No puede olvidarse que hay sectores del ordenamiento que sí recogen regulaciones específicas y completas en materia de acceso a la información como puede ser en protección de datos ó en derecho a la información de los pacientes, pero tal cosa no ocurre igual en materia de procedimientos sancionadores tramitados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

SEXTO. – En relación a la cuestión de si la aplicación de una normativa específica permite excepcionar lo dispuesto en la ley 19/2013 (por indicación de lo que señala la Disposición Adicional Primera de dicha ley) esta Sala y Sección ya se ha pronunciado en la sentencia correspondiente a la **apelación 78/2018** y ha afirmado que “A nuestro juicio, para que pueda aplicarse lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, la regulación específica debe señalar con claridad que la información sobre la materia que regula solo podrá

obtenerse en la manera que en ella se especifica. Esta voluntad de sustituir la regulación general sobre acceso a la información en aquellos aspectos expresamente regulados no se advierte en la normativa que se menciona. Que se contemple que las Juntas de Personal recibirán información en relación a determinadas materias no restringen la posibilidad que tienen de solicitar información adicional en el marco de la ley 19/2013”.

En la **apelación 53/2018** afirmamos en parecido sentido que: “Así la DA 1ª de la Ley 19/2013 ha querido respetar las singularidades existentes en ámbitos concretos en que existe un régimen específico de acceso a la información, como el tributario, urbanismo o medio ambiente”.

A juicio de esta Sala, la aplicación de la ley 23/2015 no es incompatible con la aplicación de la ley de transparencia y pueden compatibilizarse ambas normas tomando en consideración que la ley 19/2013 solo estaría excluida de su aplicación en el caso de que una norma específica reuniera un régimen completo y cerrado sobre el acceso a la información.

En el caso presente, la ley 23/2015, como hemos señalado más arriba, se limita a recoger algunas peculiaridades puesto que, de no existir el artículo 20 de dicha norma, los artículos 12 y 13 de la Ley 19/2013 reconocería con generalidad el derecho a recibir información que la ley 23/2015 limita a algunos casos. Dicha norma no regula el derecho de acceso a determinada información (que es lo que contempla la ley 19/2013) sino que solo se refiere a la determinación de quien se considera interesado en los procedimientos sancionadores iniciados en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; por lo tanto, ambas normas regulan ámbitos diferentes y, a juicio de esta Sala, no se produce ninguna regulación normativa específica de la misma cuestión referida al acceso a la información.

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.

Diversas razones, no obstante, obligan a confirmar la sentencia objeto de apelación:

-La regulación de la ley 23/2015, como hemos dicho, no es una regulación completa.

-La ley 23/2015, siendo posterior a la ley 19/2013 no excluye la aplicación de esta por lo que debe entenderse que se encuentra sometida, en general, a la ley de transparencia.

-No obstante, en el caso presente, es de perfecta aplicación lo previsto en el artículo 20 de la Ley 23/2015: no se dio lugar al inicio de procedimiento sancionador por lo que el solicitante de la información no era interesado.

-Ley 23/2015 y 19/2013 tienen el mismo rango legal por lo que es posible su aplicación conjunta, pero debe aplicarse el principio de que la ley posterior excluye a la anterior.

-El argumento del AE referido a que, si cualquier ciudadano puede pedir información, carece de sentido la previsión contenida en el artículo 20 de la Ley 23/2015 tampoco puede ser admitido en cuanto que la ley 23/2015 no se refiere, como hemos señalado más arriba, al acceso a la información, sino que se limita a la determinación de quien se considera interesado a los efectos de los procedimientos sancionadores en el ámbito de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

SÉPTIMO. - De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, las costas procesales de esta instancia habrán de ser satisfechas por la parte apelante.

FALLAMOS

Que desestimamos el recurso de apelación, interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Diez, Sentencia nº 97/19, dictada en fecha 2 de septiembre de 2019, debemos confirmar la sentencia por ser conforme a Derecho.

Con expresa imposición de costas a la parte actora.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el *artículo 89.2. de la Ley de la Jurisdicción* justificando el interés casacional objetivo que presenta.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

Recurso N°: 0000066/2019