



Resolución 140/2021

S/REF: 001-051278

N/REF: R/0140/2021; 100-004877

Fecha: La de la firma

Reclamante: RYANAIR DAC

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Trabajo y Economía Social

Información solicitada: Denuncias presentadas ante la Inspección de Trabajo

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la aerolínea 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) y con fecha 15 de diciembre de 2020, la siguiente información:

En concreto, la Compañía solicita a este organismo que recabe de todos los organismos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a nivel nacional las denuncias presentadas por los sindicatos USO y SITCPLA contra RYANAIR en relación con la existencia de cesión ilegal de los trabajadores entre la Compañía y las empresas subcontratadas CREWLINK IRELAND LIMITED ("CREWLINK") y WORKFORCE INTERNATIONAL CONTRACTORS ("WORKFORCE").

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

Mediante Comunicación de comienzo de tramitación, el Ministerio de Trabajo y Economía Social comunicó a la interesada que su solicitud de información había tenido entrada el 16 de diciembre de 2020 en el órgano competente para resolver.

2. Ante la falta de contestación, la aerolínea solicitante presentó, mediante escrito de entrada el 16 de febrero de 2021 y al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, en resumen, manifiesta lo siguiente:

(...) serán consideradas como información pública las denuncias presentadas por los sindicatos USO y SITCPLA reclamando la concurrencia de una cesión ilegal de trabajadores entre RYANAIR y las compañías subcontratadas CREWLINK y WORKFORCE ante cualquier organismo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a nivel tanto estatal, como de comunidad autónoma o local.

(...)

Por lo tanto, no cabe denunciar la existencia de una cesión ilegal de trabajadores entre dichas entidades y la Compañía, dado que en el Acuerdo, que tiene eficacia de convenio colectivo, se ha establecido el compromiso de aceptar dicha subcontratación.

(...) la Compañía y los Sindicatos con mayor representación en el colectivo del personal de tripulantes de cabina de pasajeros (USO y SITCPLA) en fecha de 9 de enero de 2019 alcanzaron un acuerdo que puso fin a la huelga convocada por dichos Sindicatos y mediante el cual, entre otras cosas: i) se reconocía, en lo sucesivo, la aplicación de la legislación laboral española a las relaciones laborales existentes entre la Compañía y el colectivo de tripulación de cabina de pasajeros con bases asignadas en España y ii) Ryanair se comprometía a no excepcionar la incompetencia de los Tribunales Españolas en caso de litigios de índole laboral individuales o colectivos (se aporta copia de dicho acuerdo como documento número tres).

En este sentido, interesa al derecho de esta parte mencionar que el acuerdo al que nos venimos refiriendo (el "Acuerdo") se alcanzó bajo la mediación de la Dirección General de Trabajo, todo ello a raíz de la huelga convocada por parte de los dos sindicatos referenciados para los días 10 y 13 de enero de 2019.

(...)

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

Por todo lo expuesto, el Acuerdo es de aplicación obligatoria a los trabajadores de RYANAIR y tanto los Sindicatos como los trabajadores que representan deberán cumplir con el contenido del Acuerdo.

Resulta evidente que en el mismo las partes se obligan a aceptar el modelo de subcontratación permitiendo la contratación temporal tanto con las entidades CREWLINK y WORKFORCE como con RYANAIR.

Por lo tanto, no cabe denunciar la existencia de una cesión ilegal de trabajadores entre dichas entidades y la Compañía, dado que en el Acuerdo, que tiene eficacia de convenio colectivo, se ha establecido el compromiso de aceptar dicha subcontratación.

Dicho esto, RYANAIR, WORKFORCE y CREWLINK no constituyen un grupo de empresas ni tienen un sistema de subcontratación ilegítimo, sino que son entidades absolutamente diferenciadas y cuya relación de servicios ha sido aceptada de forma colectiva por los sindicatos y con aplicación a todos los tripulantes de cabina.

Cabe indicar que es de interés de RYANAIR el acceso a las denuncias referenciadas a los efectos de verificar si el contenido de dichas denuncias podría entrar en frontal oposición con los compromisos adoptados por los propios firmantes en el Acuerdo.

La Compañía ostenta por lo tanto un interés legítimo en conocer los aspectos de dichas denuncias a los efectos de poder acreditar lo antes indicado.

A mayor abundamiento, conviene indicar que esta parte solicitó copia de aquellas denuncias que hubiesen sido ya resueltas por la Inspección de Trabajo/Autoridades Laborales, dejando fuera del ámbito de la solicitud aquellas denuncias que estén en curso de tramitación.

(...) según lo anteriormente expuesto, a tenor del art. 17.3 de la LTAIBG (“El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud”), la Compañía no estaba obligada a exponer el fundamento de su solicitud pero así lo hizo y en el Apartado 1 de las Alegaciones que precede se han expuesto nuevamente los motivos por los cuales la Compañía tiene un interés legítimo en acceder a la información pública requerida.

(...)

De todo lo anteriormente expuesto se desprende de forma inequívoca que la Compañía tiene un interés legítimo en acceder a las denuncias de USO y SITCPLA por cesión ilegal de trabajadores, sin que concurra ninguno de los supuestos previstos en el art. 14 de la LTAIBG y que se han indicado con anterioridad. Es indudable que la solicitud de la Compañía es legítima y no afecta ni merma de alguna forma a) La seguridad nacional; b) La defensa; c) Las relaciones exteriores; d) La seguridad pública; e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; h) Los intereses económicos y comerciales; i) La política económica y monetaria; j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; l) La protección del medio ambiente.

3. Con fecha 26 de febrero de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el 12 de marzo de 2021, el citado Ministerio realizó las siguientes alegaciones:

(...)

Tercero: Ante dicha petición, el Director del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social resolvió inadmitiendo el acceso a la información solicitada, mediante resolución de 15 de enero de 2021, cuyo contenido se da por reproducido.

Cuarto: Frente a dicha resolución, el solicitante interpone reclamación el día 15 de febrero de 2021 ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la Ley 19/2013.

(...) a la vista de los datos que constan en el portal de transparencia puede apreciarse como, con fecha 15 de enero de 2021 (viernes), el Director del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad, dicta resolución expresa denegando la solicitud de acceso a la información solicitada. Se aporta copia de la resolución.

(...) en el portal de transparencia consta que, el 18/01/2021 (lunes), a las 09:53:20, se ha producido la notificación de la citada resolución con la anotación literal "Notificación del

doc: EXP 051278 sign.pdf (504255) enviada a [REDACTED] [REDACTED] con email [REDACTED].

Como el propio [REDACTED] indica en su escrito el cómputo del citado plazo de un mes debe efectuarse a contar desde el 16 de diciembre de 2020, esto es, como mínimo, hasta el 16 de enero de 2021(sábado). La resolución consta notificada el primer día hábil después de la finalización del plazo y por tanto entendemos que no se ha producido silencio administrativo.

(...) la solicitud pretende acceder a una relación de posibles denuncias formalizadas por organizaciones sindicales frente a una serie de empresas relacionadas con la compañía RYANAIR.

a.- Normas internacionales:

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

En el artículo 20 apartado c del Convenio nº 129 de la OIT (ratificado por España el 5 mayo de 1971 y también en vigor), relativo a la inspección del trabajo en la agricultura, se establece una redacción similar.

b.- Normas internas específicas:

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

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

2. También vendrán obligados a observar secreto y a no revelar, aun después de haber dejado el servicio, los datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones, salvo para la investigación o persecución

de delitos públicos, en el marco legalmente establecido para la colaboración con la Administración Laboral, la de la Seguridad Social, la Tributaria, la de lucha contra el fraude, en sus distintas clases, y con comisiones parlamentarias de investigación, en la forma que proceda.”

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

“1. Los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social deberán guardar secreto respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo, así como sobre los datos, informes, origen de las denuncias o antecedentes de que hubieren tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones, en los términos del artículo 12 de la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

2. El personal sin funciones inspectoras que preste servicios en órganos y dependencias del sistema de inspección queda sujeto a los mismos deberes de sigilo acerca de lo que conozca por razón de su puesto de trabajo.”

En base a la normativa relacionada, el alcance de este deber de sigilo no se limita, en el caso de las denuncias, a guardar secreto sobre la identidad del denunciante sino también a la propia existencia de una denuncia, considerando absolutamente “confidencial el origen de cualquier queja” y “no manifestarán al empleador o a su representante que la visita de inspección se ha efectuado por haberse recibido dicha queja”. En el caso que nos ocupa, la solicitud de referencia no se ajusta a ninguno de estos supuestos en los que cede el deber de reserva legal (artículo 10.2 de la Ley 23/2015).

c.- Derecho a la libertad sindical. Asimismo, se solicita información sobre la existencia de denuncias formalizadas por dos organizaciones sindicales legalmente constituidas. No podemos obviar que el derecho a la libertad sindical es un derecho fundamental contenido en el artículo 28.1, de la Constitución Española de 1978 y parte de su contenido esencial es el derecho a la actividad sindical (artículo 2.1.d) de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. El apartado 2 del mismo artículo de la precitada Ley Orgánica, indica que el ejercicio de la actividad sindical en la empresa o fuera de ella, que comprenderá, en todo caso el planteamiento de conflictos individuales y colectivos, siendo la formulación de denuncias ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social parte de esa actividad sindical.

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

4. El 26 de marzo de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se dio audiencia al reclamante para que formulase las alegaciones que estimara pertinentes. Mediante escrito de entrada el 13 de abril de 2021, la aerolínea reclamante realizó las siguientes alegaciones:

Primera.

La Subdirección indica que en fecha 15 de enero de 2021 se dictó resolución expresa por el Director del Organismo Estatal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, denegado la solicitud de acceso a la información solicitada por esta parte en fecha 15 de diciembre de 2020.

Asimismo, la Subdirección alega que dicha resolución fue notificada a Ryanair en fecha 18 de enero de 2021 a las 09:53:20 y afirma que dicha resolución se adjunta al escrito de alegaciones.

En primer lugar, cabe hacer constar que con el escrito de alegaciones al cual nos venimos refiriendo no se adjunta la resolución del 15 de enero de 2021 a la cual hace referencia la Subdirección (la “resolución de 15 de enero”) ni se adjunta prueba alguna de la notificación de la misma a esta parte.

Asimismo, es importante destacar que Ryanair nunca recibió la resolución del 15 de enero de 2021 mencionada en el escrito de alegaciones de la Subdirección y ni siquiera en fecha 16 de febrero de 2021, fecha en la que esta parte presentó escrito de reclamación potestativa, constaba publicado por el portal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la resolución de 15 de enero.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

En cualquier caso, esta parte entiende que la notificación de la resolución de 15 de enero se debería haber realizado a través de medios adecuados, que permitiesen a esta parte tener un conocimiento efectivo y pleno de su contenido, no siendo suficiente ni quiera la mera publicación en el citado portal.

(...) en el caso examinado, esta parte nunca recibió la resolución de 15 de enero y es evidente que la el Director del Organismo Estatal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no operó de forma diligente y escrupulosa, porque no efectuó la notificación de la forma adecuada para que esta parte pudiese tener conocimiento pleno y efectivo de dicha resolución, con la consecuencia que la resolución de 15 de enero no se puede tener por notificada y, por tanto, se produjo silencio administrativo negativo respecto de la petición de acceso a la información pública que esta parte efectuó, al amparo del art. 17 de la LTAIBG, en fecha 15 de diciembre de 2020.

Segunda. – Con respecto al contenido de la solicitud, el escrito de alegaciones argumenta que se denegó el acceso a la información pública requerida por cuanto supuestamente contraria al artículo 15 apartado c) del Convenio nº 81 de la OIT, al deber de reserva del artículo 10 de la Ley 23/2015 de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante LOITSS).

- *Respecto del deber de sigilo*
(...)

Visto lo anterior, debemos evidenciar que la solicitud de acceso a la información de las denuncias formalizadas contra la Compañía puede alcanzarse sin merma alguna a este deber de sigilo, pues la pretendida finalidad de comprobación puede realizarse prescindiendo de la identificación de las personas que en concreto interpusieron dicha denuncia.

Así como pone de manifiesto la normativa legal citada, el deber de sigilo se concreta en la prohibición en desvelar el origen de las quejas interpuestas a la Inspección de Trabajo. De la literalidad de los preceptos no se extrae la extensión de dicho sigilo a la existencia de la denuncia.

Por ello, considerando la finalidad de la normativa y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la

información pública y buen gobierno, se puede considerar como información pública las denuncias presentadas por los sindicatos USO y SITCPLA alegando la concurrencia de cesión ilegal de los trabajadores de mi representada y las compañías subcontratadas CREWLINK y WORKFORCE ante cualquier organismo de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social a nivel tanto estatal, como de Comunidad Autónoma o Local.

Además, hay que recordar que, en todo caso, esta parte tiene legitimación procesal pasiva directa por el mero hecho de ser la destinataria de las denuncias respecto de las cuales se solicita la información ante este organismo, lo que es motivo suficiente para que la solicitud sea atendida.

Asimismo, cabe mencionar que la solicitud a dicha información proviene del incumplimiento por parte de los sindicatos del acuerdo de 9 de enero de 2019 firmado entre RYANAIR y USO y SITCPLA (en adelante, el Acuerdo) ante la Dirección General de Trabajo, quien actuó de mediador, todo ello a raíz de la huelga convocada por parte de los dos sindicatos referenciados para los días 9 y 10 de enero de 2019.

Aclarado lo cual, cabe tener en cuenta el carácter vinculante de dicho acuerdo colectivo al tener eficacia de convenio colectivo entre las partes en virtud de lo previsto en el artículo 8.2 in fine del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo. Asimismo la fuerza vinculante de estos cuerdos ha sido confirmada por nuestros tribunales de justicia (vid. SSTS/IV 25-enero-1999 -rcud 1584/1998 -, 17-abril-2000 (RJ 2000, 3963) - rco 1833/1999 -, 11-julio-2007 (RJ 2007, 6727) -rco 94/2006 -).

Interesa a esta parte poner de manifiesto que los sindicatos USO y SITCPLA validaron el modelo de negocio de la Compañía, pues no pusieron en duda la legalidad de su modelo de negocio, de lo contrario no habrían suscrito el Acuerdo, que reiteramos, prevé que determinados trabajadores presten servicios para las compañías CREWLINK y WORKFORCE.

A razón de todo lo expuesto, cabe concluir que la información solicitada por mi representada es de conformidad con los arts. 12 y 13 de la Ley de Transparencia información pública, de interés de RYANAIR el acceso a las denuncias referenciadas a los efectos de verificar si el contenido de dichas denuncias podría entrar en colisión con los compromisos adoptados por los propios firmantes del Acuerdo, sin entrañar dicha solicitud una vulneración del deber de sigilo, por cuando el conocimiento de las denuncias interpuestas se puede realizar omitiendo la identificación de las personas concretas que

interpusieron dichas denuncias, siendo la identificación de los sindicatos USO y SITCPLA de carácter genérico no identificable a una persona física concreta.

Además de todo ello, dichos Sindicatos han realizado reiteradamente declaraciones públicas en las que mencionan que han presentado denuncias contra la Compañía ante la Inspección de trabajo (lo que entendemos que es un incumplimiento del mencionado Acuerdo), por lo que el posible derecho al secreto de la denuncia ha sido objeto de renuncia por su parte al realizar dichas declaraciones. Véase por ejemplo este enlace (<https://www.uso.es/audiencia-nacional-cesion-ilegal-de-trabajadores-en-ryanair/>) en el que los sindicatos afirman: "Esos hechos ya habían sido comprobados por la Inspección de Trabajo tras la denuncia de los sindicatos"

Negar el acceso a la información pública requerida por la supuesta vulneración del deber de sigilo equivaldría a inaplicar de facto el derecho de acceso a la información pública previsto en el art. 17 de la LTAIBG, puesto que, por un lado, según lo comentado, la petición efectuada se puede llevar a cabo sin merma alguna de la confidencialidad respecto de las personas físicas que presentaron dichas denuncias y, por otro lado, existe un deber de sigilo (de discreción y secreto profesional) que vincula a todos los funcionarios públicos y, por ende a la Administración Pública, con la consecuencia que el derecho de acceso a la información pública quedaría perennemente frustrado si los Organismos Públicos se negaran a conceder dicho acceso amparándose en el deber de sigilo.

- *Respecto del derecho a la libertad sindical*

En el escrito de alegaciones, si bien no se argumenta que el acceso a la información pública requerido por esta parte conllevaría una vulneración del derecho a la libertad sindical de USO y SITCPLA, igualmente se hace constar que el ejercicio del derecho a la libertad sindical incluye en todo caso, por mandato del artículo 2.1.d) de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (en adelante, LOLS) el planteamiento de conflictos individuales y colectivos, siendo la formulación de denuncias ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social parte de esa actividad sindical.

Interesa destacar por esta parte que ninguna incidencia tiene la solicitud de acceso a la información formulada en el ejercicio de la acción sindical que le reconoce el artículo 2.1.d) LOLS, no habiéndose producido por esta solicitud ninguna limitación indebida e ilícita del derecho de acción sindical de los sindicatos USO y SITCPLA, lo que pudiera comportar una lesión del derecho constitucional contenido en el artículo 28.1 CE.

- *Respecto del deber de reserva*

En último término, en el escrito de alegaciones se indica que la negativa a conceder el acceso a la información pública requerida por la Compañía queda amparada por el deber de reserva establecido en el artículo 14.1 de la Ley de Transparencia (apartado e), que preceptúa que: “El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: e) “La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios” y apartado j) “El secreto profesional, y la propiedad intelectual e industrial”.

Se argumenta en el escrito de alegaciones: “En el caso que nos ocupa existe un deber específico de reserva que deriva tanto de una Ley específica como de Tratados Internacionales ratificados por España, sin que la solicitud se ajuste a ninguno de los supuestos en que cede el citado deber de secreto profesional.”.

Nuevamente la Subdirección hace referencia al deber de sigilo como causa justificativa de su negativa respecto de la petición de acceso de esta parte, por lo tanto, nos remitimos a todo lo expuesto anteriormente al respecto.

En virtud de lo anterior, esta parte entiende que ningún deber específico de reserva es aplicable al presente caso.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), en conexión con 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 Gobierno⁵](#), el Presidente de este Consejo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁶](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

3. Por su parte, el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La 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 complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el presente supuesto, tal y como se recoge en los antecedentes, la cuestión que se debate desde el punto de vista formal, se centra en que la Aerolínea señala expresamente que (i) *Ryanair nunca recibió la resolución del 15 de enero de 2021 mencionada en el escrito de alegaciones de la Subdirección y ni siquiera en fecha 16 de febrero de 2021, fecha en la que esta parte presentó escrito de reclamación potestativa; que (ii) no se adjunta la resolución del 15 de enero de 2021 a la cual hace referencia la Subdirección (la "resolución de 15 de enero") ni se adjunta prueba alguna de la notificación de la misma a esta parte; y, que (iii) esta parte entiende que la notificación de la resolución de 15 de enero se debería haber realizado a través de medios adecuados, que permitiesen a esta parte tener un conocimiento efectivo y pleno de su contenido, no siendo suficiente ni quiera la mera publicación en el citado portal.*

Mientras que el Ministerio manifiesta expresamente que (i) *a la vista de los datos que constan en el portal de transparencia puede apreciarse como, con fecha 15 de enero de 2021 (viernes), el Director del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad, dicta resolución expresa denegando la solicitud de acceso a la información solicitada; y, que (ii) en el portal de*

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

transparencia consta que, el 18/01/2021 (lunes), a las 09:53:20, se ha producido la notificación de la citada resolución con la anotación literal "Notificación del doc: EXP 051278 sign.pdf (504255) enviada a [REDACTED] con email [REDACTED] m".

En este sentido, cabe recordar, en primer lugar, que el artículo 43 -Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos- de la [Ley 39/2015](#)⁷, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone, que:

1. Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo.

A los efectos previstos en este artículo, se entiende por comparecencia en la sede electrónica, el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación.

2. Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido.

Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

3. Se entenderá cumplida la obligación a la que se refiere el artículo 40.4 con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única.

4. Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de acceso.

Y, en segundo lugar, que el artículo 14 del mismo texto legal -Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas- establece en su apartado 2 que *En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos: a) Las personas jurídicas.*

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

Teniendo en cuenta lo anterior, hay que señalar que si bien, como indica la reclamante, la Administración no ha acreditado la notificación que señala ha llevado a cabo de la resolución, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dado que la Aerolínea como persona jurídica está obliga a relacionarse por medios electrónicos, la notificación que señala el Ministerio que ha practicado *-consta que, el 18/01/2021 (lunes), a las 09:53:20, se ha producido la notificación de la citada resolución con la anotación literal "Notificación del doc: EXP 051278 sign.pdf (504255) enviada a [REDACTED] con email [REDACTED]-*, sería conforme a derecho.

Hay que recordar, como consta en el expediente, que en la solicitud de información presentada se indica expresamente el mismo correo electrónico [REDACTED], y que se reitera en el denominado escrito de solicitud, en el que se señala expresamente que [REDACTED], *Letrado del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona con número de colegiación [REDACTED], actuando en nombre y representación de RYANAIR ("RYANAIR" o la "Compañía").*

En consecuencia, y partiendo de que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no tiene motivos para poner en duda lo manifestado por la Administración, entendemos que la notificación se practicó por los medios adecuados, y que si la Aerolínea como señala no ha tenido *conocimiento efectivo y pleno de su contenido* –de la Resolución- ha podido ser por no comparecer a la misma, cuestión sobre la que no manifiestan nada ni la reclamante ni la Administración.

No obstante lo anterior, y aunque es cierto también que el Ministerio no ha acompañado con sus alegaciones a la reclamación la copia de la resolución que indica que adjunta, entendemos ha reproducido el contenido de la misma en las citadas alegaciones, en las que deja constancia de la denegación de la información solicitada y de los límites en los que basa su denegación.

Por lo que, tal y como consta en los antecedentes, al haberse dado traslado de las mencionadas alegaciones a la Aerolínea a través del trámite de audiencia preceptivo y haber sido evacuado por la misma mediante la presentación de alegaciones, entendemos que, con independencia de la cuestión suscitada sobre la notificación, no se ha producido indefensión alguna para la solicitante.

4. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar que el objeto de la solicitud de información se concretaba en conocer *las denuncias presentadas por los sindicatos USO y SITCPLA contra RYANAIR en relación con la existencia de cesión ilegal de los trabajadores entre la Compañía y*

las empresas subcontratadas CREWLINK IRELAND LIMITED (“CREWLINK”) y WORKFORCE INTERNATIONAL CONTRACTORS (“WORKFORCE”), en todos los organismos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a nivel nacional, y que ha sido denegada por el Ministerio al considerar que supondría un perjuicio - artículo 14.1 de la LTAIBG- para e) “La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios” y j) “El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial”.

Fundamenta la Administración su denegación en el deber de confidencialidad de los inspectores de trabajo en virtud de lo previsto en el artículo 15 c) del Convenio nº 81 de la OIT, y su deber de sigilo al amparo de lo previsto en la Ley 23/2015, de 21 julio Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y Real Decreto 138/2000, de 4 febrero que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Argumenta el Ministerio que *el alcance de este deber de sigilo no se limita, en el caso de las denuncias, a guardar secreto sobre la identidad del denunciante sino también a la propia existencia de una denuncia, considerando absolutamente “confidencial el origen de cualquier queja” y “no manifestarán al empleador o a su representante que la visita de inspección se ha efectuado por haberse recibido dicha queja”. En el caso que nos ocupa, la solicitud de referencia no se ajusta a ninguno de estos supuestos en los que cede el deber de reserva legal (artículo 10.2 de la Ley 23/2015).*

5. Con relación a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública contemplados en el artículo 14 LTAIBG cabe recordar, en primer lugar, el [Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio](#)⁸, elaborado en virtud de las competencias otorgadas por el artículo 38.2 a) de aquella ley, en el que, en síntesis, se considera que (a) los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación con los contenidos; (b) su aplicación no será, en ningún caso, automática, por el contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable –test del daño–, no pudiendo afectar o ser relevante para un determinado ámbito material; y, finalmente (c) su aplicación ha de ser justificada y proporcional, atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso –test del interés público–.

⁸ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

En segundo lugar, ha de traerse a colación la ya consolidada doctrina jurisprudencial sobre la aplicación de los límites de referencia. A estos efectos, cabe comenzar recordando la cualidad del carácter restrictivo de su aplicación resaltada en la [Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017](#)⁹, en los siguientes términos, "*Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1*".(...) *sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información (...)*

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley;"

Doctrina que el Tribunal Supremo complementó en la Sentencia nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, recaída en el recurso de casación 577/2019 al afirmar que "la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su **justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida.**"

Doctrina que se completa con la relativa a cómo ha de llevarse a cabo la aplicación del test del daño y del interés público al caso concreto. Así, a mero título de ejemplo, en la [Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015](#)¹⁰ se afirma que, "*En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad*" [...] "*La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...)*".

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

Por último, en la Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015,¹¹ se reitera la doctrina anterior al afirmar que, *“la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”*.

6. Teniendo en cuenta la formulación amplia de la regulación legal del derecho de acceso a la información, que obliga a una interpretación restrictiva, según ha apreciado la jurisprudencia acabada de reseñar, de las limitaciones al mismo contempladas en el artículo 14.1 de la LTAIBG, en el presente caso, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, puede apreciarse, razonablemente, que no estaríamos en presencia de un supuesto en el que facilitar la información requerida suponga, como alega la Administración, un perjuicio ni para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, ni para el secreto profesional.

No entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que facilitar la información requerida sobre las denuncias suponga, en este caso, un quebranto del deber de confidencialidad de los inspectores de trabajo o del deber de sigilo, dado que, como alega la reclamante y compartimos el deber de sigilo se concreta en la prohibición en desvelar el origen de las quejas interpuestas a la Inspección de Trabajo. Origen que en este caso es conocido, conforme consta en el expediente y se ha reflejado en los antecedentes, las denuncias fueron presentadas por los sindicatos USO y SITCPLA.

Que no solo han presentado las citadas denuncias ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sino que, como ha indicado la reclamante, los citados sindicatos USO y SITCPLA han demandado a la compañía irlandesa, que ha sido resuelta por la Audiencia Nacional que ha condenado a Ryanair por “cesión ilegal de trabajadores”.

Al respecto, cabe señalar que tal y como manifiesta la aerolínea reclamante *dichos Sindicatos han realizado reiteradamente declaraciones públicas en las que mencionan que han presentado denuncias contra la Compañía ante la Inspección de trabajo*, circunstancia que se puede comprobar en las numerosas publicaciones realizadas al respecto, como por ejemplo

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/2_FNMT_1.html

en [elPeriodico.com](https://www.elperiodico.com)¹² en el que se informa, entre otras cosas de que *El tribunal falla a favor de los sindicatos que denunciaron que los trabajadores contratados (...)* Esta sentencia llega, además, después de que el año pasado la Inspección de Trabajo le diera la razón a los trabajadores al señalar que esta política de subcontratación era "cesión ilegal" de trabajadores y no externación de servicios.

Denuncias, por tanto, que se entiende forman parte de expedientes ya finalizados.

Por tanto, la ausencia de justificación suficiente de la aplicación de los límites que nuestro Tribunal Supremo exige, además, que sea interpretado de forma restrictiva, ha de llevar a este Consejo a no apreciar su concurrencia en el presente caso dado que ello no conciliaría con la configuración legal del derecho de acceder a una información de indudable interés público por cuanto sirve a las finalidades de conocer "cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones" a las que responde la LTAIBG según se proclama en su Preámbulo.

En todo caso, entendemos, que dadas las circunstancias anteriormente expresadas, el deber de reserva y sigilo decaería, cuando además, como señala la reclamante hay que recordar que, en todo caso, esta parte tiene legitimación procesal pasiva directa por el mero hecho de ser la destinataria de las denuncias respecto de las cuales se solicita la información ante este organismo, lo que es motivo suficiente para que la solicitud sea atendida.

7. Por último, cabe señalar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte el parecer de la reclamante en cuanto a que no se considera que facilitar la información solicitada pueda suponer *limitación indebida e ilícita del derecho de acción sindical de los sindicatos USO y SITCPLA, que pudiera comportar una lesión del derecho constitucional contenido en el artículo 28.1 CE.*

En virtud de los razonamientos expresados, la presente reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

¹² <https://www.elperiodico.com/es/economia/20210323/audiencia-nacional-cesion-ilegal-trabajadores-ryanair-11603938>

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por RYANAIR DAC, con entrada el 17 de febrero de 2021 frente al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

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

-En concreto, la Compañía solicita a este organismo que recabe de todos los organismos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a nivel nacional las denuncias presentadas por los sindicatos USO y SITCPLA contra RYANAIR en relación con la existencia de cesión ilegal de los trabajadores entre la Compañía y las empresas subcontractadas CREWLINK IRELAND LIMITED ("CREWLINK") y WORKFORCE INTERNATIONAL CONTRACTORS ("WORKFORCE").

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

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)¹³, 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 octubre](#)¹⁴, 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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>
¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>