

AUDIENCIA NACIONAL

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

Núm. de Recurso: 0000038/2021
Tipo de Recurso: APELACION
Núm. Registro General : 00039/2021
Apelante: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Apelado: INSPECCION TRABAJO Y S.SOCIAL MINISTERIO TRABAJO

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER

Ilmo. Sr. Presidente:
D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

Ilmos. Sres. Magistrados:
D^a. BEGOÑA FERNANDEZ DOZAGARAT
D. JAVIER EUGENIO LÓPEZ CANDELA
D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER
D^a. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

Madrid, a ocho de febrero de dos mil veintidós.

VISTO, por esta sección séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional el presente recurso de apelación interpuesto a nombre del apelante CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, representado por [REDACTED], bajo la dirección letrada de [REDACTED], contra la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 1, en procedimiento núm. 5/2020, interviniendo como apelado la Administración General del Estado, siendo ponente de esta sentencia Don Helmuth Moya Meyer.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La parte recurrente interpone recurso de apelación contra la sentencia de instancia que estima el recurso contencioso-administrativo frente a la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que estima reclamación frente a la negativa del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social a dar información sobre actas de inspección laboral relativas al ente público Radio Televisión de Castilla-La Mancha.

SEGUNDO.- Por su parte la apelada impugnó el recurso de apelación interpuesto por la contraria y pidió la desestimación del mismo.

TERCERO.- Por providencia de 11 de junio del 2021 se admitió el recurso de apelación y se dio traslado para conclusiones escritas. Se señaló como día de votación y fallo el 1 de febrero del 2022, que tuvo lugar mediante videoconferencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia de instancia estimó el recurso en aplicación de la disposición adicional primera de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, según la cual su normativa es supletoria cuando exista un régimen específico que regule el acceso a la información.

El régimen específico de acceso a la información entiende que se encuentra en la Ley 23/2015, de 21 de julio, que regula el régimen jurídico del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en los artículos 10, 17 y 20.3, 4 y 4, y artículo 95 LGT.

SEGUNDO.- Como señala la STS de 11 de junio del 2020 (recurso nº 577/2019) el desplazamiento de la normativa sobre transparencia de la Ley 19/2013 exige que "otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse".

Por otra parte, debe recordarse que los límites al derecho a la información no tienen un carácter absoluto, siendo preciso ponderar en cada caso qué intereses deberán ser prevalentes. Y como señala la STS de 10 de marzo del 2020 (recurso 8193/2018) los límites deben ser interpretados restrictivamente.

Los preceptos legales que se citan en la sentencia de instancia no conforman un régimen específico de derecho a la información, en el sentido previsto en la disposición adicional primera de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno.

Sobre el deber de confidencialidad impuesto a los funcionarios públicos por razón de la información de que conozcan durante la tramitación de los expedientes de inspección nos hemos pronunciado en la SAN de 5 de octubre del 2020 (Recurso apelación nº 18/2020) sosteniendo que tal deber de confidencialidad no comprende la totalidad de la información contenida en las actas de inspección sino solo la que pueda resultar amparada por los límites a este derecho establecidos en el artículo 14 j) y k) de la Ley 19/2013.

La STS de 24 de febrero del 2021 (recurso 2162/2020) citada por la apelante proclama que “la ley General Tributaria ha de interpretarse en el conjunto del ordenamiento jurídico y a la luz de las nuevas garantías introducidas en la Ley 19/2013, de Transparencia, lo que lleva a concluir que su regulación no excluye ni prevé la posibilidad de que se pueda recabar información a la Administración Tributaria sobre determinados elementos con contenido tributario, al ser de aplicación la DA 1ª de la Ley de Transparencia, como sucede en los supuestos en el que la información no entra en colisión con la el derecho a la intimidad de los particulares -a los que se reconoce el derecho a la limitación de acceso en el artículo 34 de la propia Ley General Tributaria-, o cuando, los datos que obran en poder de la Administración pueden ser necesarios para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos, o puedan estar informados de la actuación pública, información que ha de ajustarse a los límites que la propia Ley de Transparencia establece en su artículo 14 y a la protección de datos del artículo 15.”

Y, a propósito del artículo 95 LGT dice que se refiere “a la reserva de los datos que obtiene la Administración para la gestión y ejercicio de la actuación tributaria entendida en un sentido amplio, pero no conllevan *per se* la inaplicación de la Ley de Transparencia”.

Por nuestra parte, añadiremos que el artículo 20 de la ley 23/2015 por el que se regulan “normas generales, origen de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y condición de interesado” tampoco establece un régimen de acceso a la información. El apartado 3 regula las formas de iniciación de las actuaciones inspectoras, y el apartado 4 se limita a negar la condición de interesado al denunciante en la fase de investigación, con normas específicas respecto de quienes sean representantes sindicales, nada más. Sí, en cambio, les permite intervenir en el procedimiento sancionador.

Así que las restricciones que establecen esos preceptos se refieren a la intervención en la fase de investigación de los denunciantes, pero no aspiran a establecer un régimen específico de acceso a la información contenida en los expedientes de inspección laboral.

TERCERO.- La estimación del recurso nos obliga a examinar el otro motivo de impugnación aducido en la instancia por la Abogacía del Estado, la infracción del artículo 24.3 de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, esto es, falta de audiencia a los interesados.

Pues bien, este motivo debe estimarse. La STS de 8 de marzo del 2021 (recurso n° 3193/2019), que desestima el recurso de casación n° 3193/2019 interpuesto contra la SAN de 6 de marzo del 2019 (recurso apelación n° 58/2018) establece la siguiente doctrina legal:”

Aunque el trámite de audiencia regulado en los artículos 19.3 y 24.3 de la Ley de Transparencia aparece referido a dos momentos distintos y ante órganos diferentes, la finalidad perseguida en ambos casos es la misma: que las personas o entidades cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por la información pública solicitada, y consecuentemente con la decisión que se adopte, puedan formular alegaciones.

Cuando en el procedimiento seguido ante el órgano administrativo no se ha dado trámite de audiencia a los interesados, si el Consejo de Transparencia tiene datos suficientes que permitían identificar a las personas o entidades cuyos derechos o intereses pudiesen verse afectados por la decisión que adopte, puede y debe concederles un trámite de audiencia, con el fin de poder ponderar si el acceso a la información lesiona o no sus derechos o intereses.

El trámite de audiencia ante el Consejo de Transparencia no se condiciona, por tanto, a que los interesados hayan sido oídos previamente en el procedimiento tramitado ante el órgano administrativo destinatario de la solicitud de información.

La intervención del Consejo de Transparencia en fase de reclamación cuando constate que el órgano administrativo omitió el trámite de audiencia a los afectados puede adoptar las siguientes decisiones:

a) si los interesados están identificados o son fácilmente identificables, debe conceder un trámite de audiencia a los afectados y después adoptar la decisión de fondo que pondere los intereses en conflicto;

b) cuando desconozca la identidad de los afectados y no disponga de datos suficientes que le permitan una fácil identificación, puede ordenar la retroacción de actuaciones para que sea el órgano administrativo el que cumpla con el trámite de audiencia exigido por el art. 19.3 de la Ley de Transparencia.”.

Como el interesado está perfectamente identificado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno debió darle el trámite de audiencia que no recibió al conocer el órgano administrativo custodio de la información de la solicitud.

CUARTO.- No se hace especial pronunciamiento sobre las costas en ninguna de las instancias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Vistos los artículos citados y demás de general aplicación, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, sección séptima, ha dictado el siguiente

FALLO

ESTIMAMOS el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1, en el procedimiento núm. 5/2020, revocamos la sentencia de instancia y, en su lugar, dictamos otra por la que estimamos en parte el recurso interpuesto por la Administración General del Estado y ordenamos la retroacción de actuaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para que dé audiencia a la parte interesada y dicte la resolución que corresponda.

A su tiempo devuélvanse los autos al órgano jurisdiccional de procedencia con certificación de esta sentencia de la que se unirá otra al rollo de apelación.

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.

Así por esta sentencia, de la que se unirá certificación a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

Recurso N°: 000038/2021