

# AUDIENCIA NACIONAL

## Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN SÉPTIMA

**Núm. de Recurso:** 0000105/2021  
**Tipo de Recurso:** APELACION  
**Núm. Registro General :** 00107/2021  
**Apelante:** [REDACTED]  
**Apelado:** CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO  
**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilma. Sra.:** D<sup>a</sup>. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

### SENTENCIA EN APELACION

**Ilmo. Sr. Presidente:**  
D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

**Ilmos. Sres. Magistrados:**  
D. JAVIER EUGENIO LÓPEZ CANDELA  
D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER  
D. FELIPE FRESNEDA PLAZA  
D<sup>a</sup>. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

Madrid, a uno de febrero de dos mil veintitrés.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Contra la Sentencia referida *ut supra* se interpuso recurso de apelación mediante escrito presentado en plazo en mérito a las alegaciones que en tal escrito se contienen y que son dadas aquí por reproducidas en aras de la brevedad. Admitido el mismo, se dio a los autos legal curso en sede de Instancia, con traslado a la demandada que lo impugno.



**SEGUNDO.-** Por Diligencia de Ordenación se acordó remitir las actuaciones a esta Sala.

**TERCERO.-** En la tramitación del presente recurso de apelación se han observado todas las prescripciones legales, salvo determinados plazos procesales, por acumulación de asuntos ante la Sala; habiéndose señalado para votación y fallo el día 24 de enero de 2023, en el que, efectivamente, se ha deliberado, votado y fallado, siendo ponente la Ilma. Sra. Dña. Maria Yolanda de la Fuente Guerrero, que expresa el parecer de la Sección.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Objeto del recurso de apelación

**PRIMERO.-** Tienen su origen los presentes autos en la impugnación de la Sentencia Núm. 8, del 26 de enero de 2021, dictada en el Procedimiento Ordinario Núm. 22/19, por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo Núm. 2 de Madrid.

**SEGUNDO.-** La Sentencia desestima el recurso contencioso-administrativo deducido por la representación de [REDACTED], contra la Resolución de fecha 27 de mayo de 2019, dictada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por la que inadmite a trámite la reclamación presentada por la demandante.

**TERCERO.-** En lo que interesa al presente recurso de apelación, la Sentencia de instancia, razona del siguiente modo:

*“PRIMERO. - Pretensión ejercitada.*

[REDACTED], *ejercita pretensión declarativa de nulidad de la resolución del Presidente del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, de 27 de mayo de 2019, recaída en el expediente de referencia R/0252/2019, que inadmite a trámite la reclamación presentada el 11 de abril de 2019, y de condena a que se requiera al Delegado de Inspección Territorial de Trabajo de Girona a que le facilite copia íntegra del expediente administrativo abierto ante la Inspección de Trabajo por las denuncias cursadas por la misma por irregularidades laborales contra la empresa Signo Outsourcing Grupo Norte, en el centro de trabajo de [REDACTED] (...)*

*TERCERO. -Motivos de impugnación.*

*Contiene la demanda una serie de consideraciones frente a la resolución indicada, de las que se extraen los siguientes particulares:*

*- Sobre el acceso al expediente seguido ante la Delegación de Inspección Territorial de Trabajo de Gerona ...*

*Mi mandante era parte en el procedimiento, estando legitimada para el acceso al expediente, no sólo por haber interpuesto las denuncias, sino porque la resolución dictada por la inspección de Trabajo, que si se le notificó en su día, admitía la modificación y aumento de la jornada de trabajo y las cotizaciones a la Seguridad Social de todos los trabajadores de la plantilla desde el año 2.014, y entre ellos estaba incluida mi mandante, al estar dada de alta en la empresa de octubre de 2.013 a julio de 2.014 empresa.*

*Mi mandante interpuso también reclamación coetánea ante el defensor del Pueblo, quien la requirió en el expediente interno nº 15004961 para que aportara al expediente copia de las Actas de Infracción de la Inspección de Trabajo, motivo por el que se procedió a efectuar la solicitud.*

*.... , Con la interpretación defendida por la Administración se pretende restringir o limitar aquello que la norma jurídica no contiene en su dicción, y por tanto en aras al principio general, donde la ley no distingue, no se debe distinguir, y en este caso, incluso, restringir.*

*(...)*

*SEXTO. - Sobre la naturaleza de la solicitud deducida de información.*

*No se cuestiona el derecho de acceso de la actora a la información interesada si bien su petición ha de hacerse en atención a lo dispuesto por la Disposición Adicional Primera de la Ley de Transparencia - 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 -.*

*El Consejo ha inadmitido la reclamación de la actora por entender que la petición de información no se aviene al cauce dispensado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en los términos expuestos en su resolución, debiendo estarse en cambio a lo previsto en los artículos 13 y 53.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*La Ley de Transparencia tiene por objeto, como se ha visto, ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a la misma y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento, según su artículo primero, pero ello no anula otros posibles canales de acceso a la información pública.*

*En semejante tesitura, el legítimo interés de la recurrente de acceder a los documentos del expediente en que ha sido parte, no se compadece con la finalidad de control de la actuación pública a que responde la Ley de Transparencia.*

*En méritos a todo lo expuesto, procede la desestimación de la demanda.”*

### **Posición de las partes**

**CUARTO.-** La parte apelante, solicita a la Sala una Sentencia que revoque la Sentencia de instancia y declare no ser conforme a derecho el acto administrativo impugnado.

En síntesis, la parte apelante sostiene que la Sentencia carece de la mínima motivación que refrende los motivos de inadmisión y además es incongruente por cuanto no da respuesta a los argumentos de la parte demandante. Mantiene que el derecho al que la Ley 19/2013 hace referencia, es el derecho a la información frente a las Administraciones Públicas con carácter genérico, y con la interpretación defendida por la Administración se pretende restringir o limitar aquello que la norma jurídica no contiene en su dicción. Invoca la SAN de esta misma sección 7ª de 27 de junio de 2019.

La parte apelada, Abogacía del Estado sostiene el recurso de apelación se limita a ser una reproducción de los argumentos expuestos en la demanda sin formular, más allá de expresar su disconformidad con el fallo, crítica alguna a la Sentencia. Ni una sola línea, más allá de genéricas afirmaciones de que se constata una falta de motivación de la sentencia se dedica en el recurso de apelación a analizar la Sentencia Impugnada y a razonar por qué ésta deba ser revocada. Subsidiariamente defiende la adecuación a derecho de la Sentencia impugnada.

**Hechos relevantes para el enjuiciamiento de la cuestión que se somete a la consideración de esta Sala los siguientes:**

**QUINTO.-** Según resulta de la resolución impugnada *“la reclamante solicitó a la DELEGACIÓN DE INSPECCIÓN TERRITORIAL DE TRABAJOS DE GIRONA, con fecha 24 de agosto de 2015, lo siguiente:*

*•FOTOCOPIA DE LAS ACTAS DE INFRACCIONES de los expedientes citados junto a los informes del inspector actuante, APORTANDO INTEGRAMENTE TODOS LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS, desde el inicio hasta la diligencia final de cierre y cualquier recurso o papel que se hubiere unido al expediente durante el trámite, se admita, y, tras los trámites oportunos se remita por correo la información a la dirección arriba indicada, con vista a fundamentar con pruebas fehacientes mi reclamación ante el Defensor Del Pueblo y posible denuncia ante los organismos judiciales.*

*No consta respuesta de la Administración.*

*2. Ante la falta de contestación, la reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 11 de abril de 2019 y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (en adelante LTAiBG) , una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el C 2 siguiente contenido:*

*» He solicitado por escrito fotocopias de las actas de infracción por las que sancionan a la empresa denunciada, junto al informe del inspector actuante, aportando íntegramente todo el expediente administrativo, tal y como se pide en el documento que adjunto a este formulario de denuncia.*

*Consto expediente interno del Defensor del Pueblo (nº 15004961), del que no he podido hacer nada porque necesito dicha información que se niega a darme el ilustrísimo señor « delegado territorial de trabajo de Girona, e Inspección de Trabajo de Girona.*

*Tengo denunciada judicialmente a la empresa, y necesito como documento a presentar en el juzgado dicho expediente para aportarlo como prueba.*

## *II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS*

*(...)*

*3. En el presente caso, debe analizarse si lo solicitado cumple con la finalidad perseguida por la LTAiBG, que es controlar la actuación pública y conocer el proceso de toma de decisiones «como medio para facilitar la rendición de cuentas de los organismos públicos frente a los ciudadanos, como se desprende de su Preámbulo.*

*A juicio de este Consejo de Transparencia, lo solicitado no persigue dicha finalidad. Ello se deduce de que la reclamante manifiesta que denunció ciertas "irregularidades laborales" de una empresa, y la solicitud se centra en unas actas de infracción de la Inspección de Trabajo de Girona, por lo que excede de lo que deben considerarse los fines perseguidos por la. normativa de Transparencia y acceso a la información pública.*

*(...)*

*No queda suficientemente claro, en el presente caso, que la información perseguida por la Reclamante tenga como finalidad controlar la actividad pública de la Inspección de Trabajo de Girona o su organización interna con el fin de conocer cómo toma las decisiones, que le afectan, cómo maneja los fondos públicos o bajo qué criterios actúa esa Institución. Más bien parece que se trata de un conflicto propio dentro del ámbito laboral, que no debe entenderse enmarcado dentro del derecho de acceso a la información pública contenido en la LTAiBG.*

*(...)"*

### **Sobre la falta de crítica de la Sentencia.**

**SEXTO.-** Sobre la finalidad del recurso de apelación se ha pronunciado entre otras la STS de 26 de octubre de 1998 (recurso núm. 6192/1992) que declaró " *El recurso de apelación tiene por objeto la depuración de un resultado procesal obtenido en la instancia de tal modo que el escrito de alegaciones del apelante ha de contener una crítica de la sentencia impugnada que es la que debe servir de base para la pretensión sustitutoria de pronunciamiento recaído en primera instancia. La jurisprudencia -- Sentencias de 24 de noviembre de 1987 , 5 de diciembre de 1988 , 20 de diciembre de 1989 , 5 de julio de 1991 , 14 de abril de 1993 , etc.- ha venido reiterando que en el recurso de apelación se transmite al Tribunal "ad quem" la plena competencia para revisar y decidir todas las cuestiones planteadas, por lo que no puede revisar de oficio los razonamientos de la sentencia apelada, al margen de los motivos esgrimidos por el apelante como fundamento de su pretensión, que requiere, la individualización de los motivos opuestos, a fin de que puedan examinarse dentro de los límites y en congruencia con los términos en que esta venga ejercitada, sin que baste con que se reproduzcan los fundamentos utilizados en la primera instancia, puesto que en el recurso de apelación lo que ha de ponerse de manifiesto es la improcedencia de que se dictara la sentencia en el sentido en que se produjo".*

Sobre las anteriores consideraciones y frente a lo que aduce la Administración apelada en su escrito de oposición no puede reputarse que en el supuesto concreto aquí examinado, la parte apelante se limite a reproducir en su recurso las alegaciones y motivos de impugnación que trató de hacer valer en la primera instancia, combatiendo "mínimamente" las conclusiones obtenidas por el órgano judicial a quo respecto a las cuestiones que se habían suscitado en la litis y en las que, consecuentemente, puede entrar a conocer esta Sala en sede de apelación.

### **Sobre la falta de motivación e incongruencia de la Sentencia.**

**SÉPTIMO.-** El Tribunal Supremo ha declarado, que " *se incurre en incongruencia, tanto cuando la sentencia omite resolver sobre alguna de las pretensiones y cuestiones planteadas en la demanda –incongruencia omisiva, por defecto o ex silentio (por silencio)-, como cuando resuelve ultra petita partium (más allá de las pretensiones de las partes) sobre pretensiones no formuladas- incongruencia positiva o por exceso-; y, en fin, cuando se pronuncia extra petitum partium (fuera de las peticiones de las partes) sobre cuestiones diferentes a las planteadas – incongruencia mixta o por desviación- (entre otras muchas, sentencias del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 1998 y 4 de abril de 2002).*

Es tajante el Tribunal Constitucional en [STC 36/2006, de 13 de febrero,](#) al declarar que el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no impone " *una determinada extensión de la motivación jurídica, ni un razonamiento explícito, exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión sobre la que se pronuncia la decisión judicial*". Reputa

suficiente que *"las resoluciones judiciales vengan apoyadas en razones que permitan conocer cuales han sido los criterios jurídicos esenciales fundamentadores de la decisión, o, lo que es lo mismo, su ratio decidendi FJ4)*. Pues *"la Constitución no garantiza el derecho a que todas y cada una de las pruebas aportadas por las partes del litigio hayan de ser objeto de un análisis explícito y diferenciado por parte de los Jueces y Tribunales a los que, ciertamente, la Constitución no veda ni podría vedar la apreciación conjunta de las pruebas aportadas"* (STC 307/1985 de 8 de mayo).

No cabe estimar el alegado de falta de motivación e incongruencia de la Sentencia. De la lectura de la misma, es de ver que se da respuesta a las alegaciones sustanciales y la decisión es consecuencia de la aplicación razonada del ordenamiento y no omite pronunciarse sobre ninguna de las pretensiones deducidas.

**Sobre el fondo del asunto. Remisión a las Sentencias de esta Sala y Sección de 28 de septiembre de 2022 dictada en el recurso de apelación número 85/2021 y 8 de noviembre de 2022 dictada en el recurso de apelación número 59/2021.**

**OCTAVO.-** Esta Sección ha tenido ocasión de pronunciarse en los recursos de apelación num 85/2021 y 59/2021, sobre la misma cuestión ahora planteada y también por la misma apelante.

Como resulta de los antecedentes expuestos, la información solicitada por la apelante, se encuentra fuera del ámbito de aplicación de la Ley 19/2013, como así ha resuelto la Sentencia apelada y la resolución impugnada, con la remisión a los arts. 13 y 53.1 a) de la Ley 39/2015 así como el Real Decreto 951/2005 de 29 de julio por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

Como hemos dicho en la Sentencia dictada en el recurso de apelación núm. 85/2021 *"En cualquier caso ha de entenderse que el objeto de la Ley 19/2013, previsto en su artículo 12 (al expresar que "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley), no puede convertirse en un título universal de acceso a archivos cuando, como es el caso, existen cauces específicos para dicho acceso, entre los que se encuentran el derivado de la regulación del procedimiento administrativo antes transcrita o de la ejecución de sentencias."*

La Sentencia de esta Sección de 27 de junio de 2019 no ha podido ser localizada, ante la falta de indicación de recurso. Y la STS 16 de octubre de 2017, que si ha podido ser localizada, dictada en el recurso de casación núm. 75/17, examinaba una solicitud de información sobre los gastos de la corporación Radiotelevisión Española en relación con la participación de España en el concurso de Eurovisión 2015. No se aprecia identidad de los hechos y cuestiones planteadas.

### Decisión del caso

Razones, todas las anteriores, que conducen a la desestimación del recurso de apelación interpuesta por la representación de [REDACTED] y a la confirmación de la Sentencia apelada.

**NOVENO.-** Con arreglo al art. 139 de la LJCA se imponen las costas a la parte apelante en cuantía de 1000€.

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

**DESESTIMAMOS**, el recurso de apelación núm. 105/2021, promovido por [REDACTED] y de [REDACTED], contra la Sentencia Núm. 8/2021 de 26 de enero, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 2, en los autos de Procedimiento Ordinario Num. 22/19 que se confirma, condenando a la parte apelante a abonar las costas procesales causadas en esta segunda instancia, en cuantía de 1000 euros.

Notifíquese esta Sentencia a las partes personadas, haciéndoles la indicación de 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 nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

Recurso N°: 0000105/2021