

# AUDIENCIA NACIONAL

## Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN SÉPTIMA

**Núm. de Recurso:** 0000035/2021  
**Tipo de Recurso:** APELACION  
**Núm. Registro General:** 00036/2021  
**Demandante:** CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO  
**Procurador:** [REDACTED]  
**Demandado:** MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL  
**Abogado Del Estado**

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

### SENTENCIA Nº:

**Ilmo. Sr. Presidente:**

D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

D<sup>a</sup>. BEGOÑA FERNANDEZ DOZAGARAT  
D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA  
D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER  
D<sup>a</sup>. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

Madrid, a veintidós de diciembre de dos mil veintiuno.

### 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 14 de diciembre 2021, 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. 23/2021 dictada en el Po Núm. 20/2020 del Juzgado Central Contencioso-Administrativo Nº 9 de la Audiencia Nacional.

**SEGUNDO.**- La Sentencia estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, contra la Resolución de fecha 24 de febrero de 2020, dictada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se acuerda estimar la reclamación presentada por [REDACTED] contra la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Trabajo y Economía Social, instando a esta a remitir copia del dictamen de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de la Coruña , sobre el doble accidente de obra ocurrido en febrero de 2006.

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

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

***“SEGUNDO.- Por la parte recurrente se invocan como motivos para fundamentar sus pretensiones los siguientes:***

*- Que el derecho de la actora a ser oída sobre la procedencia de entregar la información solicitada, ha sido vulnerado, al no remitirle la reclamación completa con sus adjuntos.*

*- La concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG.*

*..*

**CUARTO** .- *La parte actora esgrime entre otros motivos , que su derecho a ser oída sobre la procedencia de entregar la información solicitada, ha sido vulnerado, al no remitirle la reclamación completa con sus adjuntos.*

*Pues bien, una vez examinados los autos y las alegaciones de cada una de las partes, procede estimar las pretensiones de la parte actora por los siguientes motivos:*

*- Cuando por parte del CTBG se dio trámite de alegaciones a la parte actora, sólo se le entregó el escrito de reclamación presentado ante dicho CTBG, pero no la solicitud inicial del interesado, es más, en dicha solicitud inicial, tampoco se especificaba la información que era objeto de la solicitud, remitiéndose a una solicitud de 26 de septiembre de 2019.*

*- El propio CTBG, reconoce en su contestación a la demanda que ha habido una inadecuada tramitación de la solicitud de acceso a la información.*

*- Existió una solicitud de acceso a la información de fecha 26 de septiembre de 2019, que se llevó a cabo vía telefónica, donde el ITSS de la Coruña, parece que denegó la información, pero no existe constancia fidedigna e indubitada de la misma, como reconoce el CTBG, en su contestación a la demanda y lo único que se tiene, es, una referencia a la misma, en la solicitud de información pública que se dirige a la Subdelegación de Gobierno de La Coruña.*

*- Entiende la demandada que el derecho al acceso a la información debe interpretarse en un sentido amplio y que las posibles deficiencias iniciales en la solicitud, quedarían sanadas por los sucesivos escritos a través de los cuales ha tenido la parte actora conocimiento de la solicitud, afirmación esta, que esta juzgadora sólo comparte en parte.*

**QUINTO**.- *En segundo lugar, la parte actora alega la concurrencia de la causa de inadmisión de la solicitud, contemplada en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG...*

*En el presente caso, como muy bien indica la actora, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, no emite dictámenes, sino informes y lo hace al amparo de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 31/1995, de 8 de octubre, de Prevención de Riesgos Laborales, que dice que informará a la autoridad laboral sobre los accidentes de trabajo mortales muy graves o graves, y sobre aquellos otros, en que, por sus características o por los sujetos afectados, se considere necesario dicho informe.*

*Por lo tanto, el informe en cuestión, tiene como finalidad auxiliar a la autoridad laboral en el ejercicio de sus competencias y encajaría en el supuesto del artículo 18.1.b) de la ley. Es la autoridad laboral, la que en definitiva resolverá, apoyándose entre otros, en ese informe y será su resolución, la que afectará a la esfera de derechos e intereses de los administrados.”*

### **Posición de las partes**

**CUARTO.-** La parte apelante, sostiene que la denegación de la solicitud de información que ha desembocado en la resolución del CTBG, surgió de una llamada de teléfono mediante la cual, la Inspección Provincial de A Coruña, informa al [REDACTED] que no era posible entregar la información solicitada pues no era interesado. De lo que se deduce que la Inspección Provincial de A Coruña al contestar telefónicamente al [REDACTED], conocía la información solicitada.

Añade que no es aplicable la causa de inadmisión contemplada en el art. 18.1b) de la Ley 19/2013, porque el Dictamen de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de la Coruña, tuvo carácter esencial para la modificación de las condiciones de seguridad de un contrato.

Frente a ello, la parte apelada alega que la OEITSS, no tuvo la oportunidad de ser oído por el CTBG, acerca de la procedencia de facilitar la información solicitada, pues en el trámite de alegaciones solo se le remitió el escrito de reclamación ante el CTBG y no el adjunto de la solicitud inicial del interesado, y en el escrito de reclamación no se especifica qué información es objeto de solicitud. Subsidiariamente y aún si la Sala no considera que el vicio procedimental es determinante de la invalidez de la resolución recurrida, sostiene que concurre la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1b) de la Ley 19/2013, en relación con el art. 9 de la Ley 31/1995 de 8 de octubre, ya que no se acredita que exista ningún procedimiento incoado por la autoridad laboral en el que el informe de la ITSS se haya insertado ni como trámite preceptivo ni como motivación de decisión alguna.

### **QUINTO.- Sobre la existencia de un vicio procedimental.**

No se cuestiona por ninguna de las partes y así resulta del expediente administrativo, que cuando por parte del CTBG se dio traslado de alegaciones a la Inspección de Trabajo, sólo se le entregó el escrito de reclamación presentado ante el CTBG pero no la solicitud de información inicial (que sí había presentado el interesado junto con la reclamación).

Tampoco la Inspección de Trabajo ha cuestionado que la solicitud formulada por el interesado el 26 de septiembre de 2019, fuera denegaba telefónicamente por carecer de la condición de interesado.

El motivo de apelación no puede ser estimado ya que no cabe apreciar la existencia de ningún vicio procedimental del expediente administrativo que haya causado indefensión material a la parte actora.

En efecto, los eventuales vicios que se hayan podido producir no afectan al derecho de defensa de una forma sustancial, por lo que en ningún caso podrán integrar vicios invalidantes en los términos pretendidos por la parte demandante (ahora apelada).

Y ello por la sencilla razón de que si la Inspección Provincial de A Coruña, informa al interesado de que no era posible entregar la información solicitada porque no era interesado, conocía la información.

El Tribunal Constitucional (SSTC 185/2003) ha establecido que "*para que pueda estimarse una indefensión con relevancia Constitucional, que sitúe al interesado al margen de toda posibilidad de alegar y defender sus derechos, no basta con una vulneración meramente formal acaecida en un determinado procedimiento, sino que es necesario que de esa infracción formal se derive un efecto material concreto de indefensión, con real menoscabo del derecho de defensa y con el consiguiente perjuicio real y efectivo para los intereses del afectado*".

Por todo ello, no podemos considerar que se haya producido un vicio procedimental determinante de indefensión.

#### **SEXTO.- Sobre la causa de inadmisibilidad del art. 18.1b) de la Ley 19/2013.**

Según resulta de las actuaciones, documento núm. 27 del escrito de demanda, el dictamen en cuestión, fue emitido con motivo de la redacción por la Autoridad Portuaria de A Coruña de un proyecto modificado del contrato de un contrato de ejecución de obras y según resulta de dicho documento, "*la causa que motivó esta modificación fue un doble accidente acaecido tres años antes, en febrero de 2006, que obligó a modificar las condiciones de seguridad exigidas en la obra, a instancias de un dictamen de la Inspección de Trabajo...*"

El art. 18 de la Ley 19/2013, establece:

*1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:*

*b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

Esta causa de inadmisión viene referida a informes accesorios en la conformación de la voluntad administrativa.

En este sentido, el art. 70 de la Ley 39/2015 dispone:

*"1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.*

*4. No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes,*

*preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.”*

La previsión contenida en el apartado 4 de dicho precepto, que permite excluir del expediente la " *información que tenga carácter auxiliar o de apoyo*", según el Tribunal Supremo debe recibir una interpretación restrictiva, evitando que datos y elementos relevantes que sirvieron para conformar la decisión administrativa queden fuera del expediente remitido al órgano judicial, impidiendo a los afectados conocer datos o actuaciones que limiten su derecho de defensa y, por tanto, puedan generar indefensión. Ello, sin perjuicio de que la exclusión de determinados elementos meramente auxiliares o de apoyo pueda ser posible al considerar que se trata de datos que resultan irrelevantes y no generan ningún tipo de indefensión.

No concurre la causa prevista en el apartado b) pues en contra de lo sostenido por la Inspección de Trabajo, no nos encontramos ante información auxiliar o de apoyo, no pudiéndose encuadrar la misma en alguno de los supuestos que a título ejemplificativo menciona dicho precepto. No nos encontramos ante un documento de carácter auxiliar, que sean accesorios en la conformación de una voluntad administrativa, sino ante un documento concreto que motivó la modificación del contrato en cuestión.

#### **Decisión del caso**

Por todo lo expuesto, consideramos que procede estimar el recurso de apelación interpuesto, revocar la sentencia de instancia, y, desestimar el recurso contencioso-administrativo, confirmando la resolución impugnada

**SEPTIMO.-** De conformidad con el artículo 139 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no imponemos las costas derivadas de esta apelación y sí realizamos expresa imposición de costas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, respecto de las de la instancia, atendiendo al criterio del vencimiento objetivo.

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**

1.- Estimar el recurso de apelación Núm. 35/2021, promovido por [REDACTED] Procurador de los Tribunales y del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno contra la Sentencia Núm 23/2021, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 en los autos de Procedimiento Ordinario Núm. 20/2020 , que revocamos.

2.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Abogacía del Estado, actuando en representación y defensa de la Inspección de Trabajo y

Seguridad Social, contra la Resolución de fecha 24 de febrero de 2020, dictada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que declaramos conforme a derecho.

3.- Realizar expresa imposición a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de las costas derivadas de la primera instancia y no realizar imposición de las costas derivadas de esta apelación.

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.

