



AUDIENCIA NACIONAL

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

Núm. de Recurso: 000052/2023
Tipo de Recurso: APELACION
Núm. Registro General : 00240/2023
Apelante: MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMIA SOCIAL
Apelado: CTBG
Abogado Del Estado

Ponente Ilma. Sra.: D^a. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

SENTENCIA EN APELACION

Ilmo. Sr. Presidente:
D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

Ilmos. Sres. Magistrados:
D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER
D. JOSE FELIX MARTIN CORREDERA
D. FELIPE FRESNEDA PLAZA
D. JAVIER RODRIGUEZ MORAL
D^a. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

Madrid, a veinte de marzo de dos mil veinticuatro.

VISTO por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el recurso de apelación núm. 52/2023, promovido por la Abogacía del Estado en la representación que por ministerio de la Ley ostenta del Ministerio de Trabajo y Economía Social (Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social), contra la Sentencia núm. 50/2023 de 21 de marzo de 2023, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de la Audiencia Nacional, dictada en el Procedimiento Ordinario número 63/2022, que desestimaba el recurso contencioso-administrativo



interpuesto contra la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno – CTBG- de 19 de julio de 2022, con referencia R/0131/2022; 100-006405, que estimaba la reclamación presentada por [REDACTED] frente al Ministerio de Trabajo y Economía Social, sobre acceso por el denunciante a actuaciones previas de inspección e identificación del funcionario actuante.

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 27 de febrero 2024, en el que, efectivamente, se ha deliberado, votado y fallado, siendo [REDACTED]. 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. 50/2023 de 21 de marzo de 2023, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de la Audiencia Nacional, dictada en el Procedimiento Ordinario número 63/2022, que desestimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno –CTBG- de 19 de julio de 2022, con referencia R/0131/2022; 100-006405, que estimaba la reclamación presentada por [REDACTED] frente al Ministerio de Trabajo y Economía Social, sobre acceso por el denunciante a actuaciones previas de inspección e identificación del funcionario actuante.

[REDACTED] solicitó al Ministerio de Trabajo y Economía Social la siguiente información:

1º.- Las actuaciones concretas realizadas por esta Inspección a consecuencia de la denuncia presentada -visita, requerimiento, comprobación...-

2º.- Si por la Inspección se ha facilitado al denunciado la identidad del denunciante habida cuenta de la reciente reacción de aquél en un encuentro con éste.



3º.- Facilite la identidad del funcionario actuante -Inspector o Subinspector- a fin de exigir, en su caso, que se depure la responsabilidad disciplinaria en que hubiera podido incurrir.»

El MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL contestó al solicitante, en resumen, lo siguiente:

« (...)

Iniciaremos el análisis de la petición comenzando por lo interesado en los puntos 1º y 3º, al referirse ambos al contenido de las actuaciones inspectoras de comprobación.

A este respecto, debemos traer a colación lo previsto en el apartado 2 de la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) En lo que respecta al acceso a información de las actuaciones previas desarrolladas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Ley 23/2015, de 21 de julio, [En el apartado 4 del artículo 20] establece un régimen específico de acceso a la información por parte de los administrados, en línea con la interpretación efectuada por Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, en su sentencia de 6 de febrero de 2017 (Sección 7ª, recurso nº 71/2016).

En el caso que nos ocupa, el Sr. XXX ostenta la condición de denunciante ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social pero el resultado de la investigación no afecta “a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora.” Por tanto, la normativa específica aplicable a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no reconoce al Sr. XXX el derecho a ser informado, como solicita, sobre las actuaciones concretas realizadas a consecuencia de la denuncia, habiéndose puesto en su conocimiento, no obstante, mediante escrito enviado desde la Inspección Provincial de Sevilla, fechado el 20 de diciembre de 2021, la tramitación de su denuncia y la finalización de las actuaciones correspondientes.

Cuarto: En lo que hace referencia a la solicitud formulada en el apartado 2º de su escrito, “Si por la Inspección se ha facilitado al denunciado la identidad del denunciante habida cuenta de la reciente reacción de aquél en un encuentro con éste”, indicar que la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Ley 23/2015, de 21 de julio, en su artículo 10.1, prevé que “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”.

Asimismo, su artículo 10.2, establece que: “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.”

En cualquier caso, de los datos e informes disponibles, no existe elemento alguno que permita presumir que, desde la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se haya facilitado información alguna sobre la existencia misma de la denuncia.

Por cuanto antecede, la DIRECTORA DEL ORGANISMO ESTATAL INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL RESUELVE INADMITIR la solicitud de acceso a la información solicitada por aplicación de la Disposición Adicional Primera 2 de la Ley 19/2013, en los términos previstos en la presente resolución.”

El solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del artículo 24. 2 de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido: «La presente reclamación se ciñe exclusivamente a los apartados 1 y 3 de la solicitud de información presentada (...)»

La Resolución impugnada resuelve que no puede considerarse que el art. 20.4 de la Ley 23/2015 establezca un régimen jurídico de acceso específico que desplace a la Ley de Transparencia como sí ocurre, por ejemplo, en otros casos en los que la norma sectorial establece de forma expresa el carácter reservado o confidencial de determinados datos, resultando improcedente la inadmisión de la solicitud de información al amparo de la Disposición adicional primera, apartado 2 de la LTAIBG.

Por otro lado, sobre la referencia a los límites al ejercicio del derecho de acceso a la información previstos en los apartados e) “la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios” y j) “ el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial”, del art. 14.1 de la Ley 19/2013 y el deber de sigilo establecido en el art. 10 de la Ley 23/2015, es una previsión que no impide que se pueda solicitar el acceso a la información de que se trate. Añade que no resulta necesario analizar la concurrencia de los invocados límites pues esta alegación podría entenderse como un refuerzo o un a mayor abundamiento de su argumentación principal, que es la pretendida existencia de un régimen específico de acceso a la información que desplaza la Ley de Transparencia y una alegación sin justificación no exige su aplicación. A lo anterior se suma, que los límites el artículo 14 invocados, si bien podrían resultar aplicables mientras las actuaciones previas se están desarrollando cuando tales actuaciones ya han concluido mediante un acuerdo de archivo, sólo si concurren circunstancias excepcionales se podría considerar que del acceso a la información se deriva un perjuicio para los intereses protegidos por los mencionados límites, siendo necesario en todo caso una valoración del daño y su ponderación con el interés público o privado en el acceso conforme exige el apartado segundo del propio artículo 14 LTAIBG.

Por lo que respecta a la segunda cuestión suscitada en la reclamación, relativa a la identificación del funcionario responsable de la tramitación del



expediente, se trata de una cuestión que no ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Ministerio requerido, por lo que, en principio, tratándose de información pública relativa a la identificación de un funcionario —datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano—y no habiéndose invocado ni la prevalencia de la protección de datos personales o de otros derechos constitucionales, procede estimar la reclamación también en este punto, en la línea de lo previsto en el citado artículo 15.2 LTAIBG. Cita la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 4 de mayo de 2018 (ECLI:ES:AN:2018:1914) y la SAN de 16 marzo 2021 (ECLI:ES:AN:2021:956).

SEGUNDO.- La Sentencia de instancia en lo que aquí interesa razona:

SEGUNDO.- El recurso ha de ser desestimado. En primer lugar, se alega por el Ministerio demandante que no cabe denegar, de plano, la aplicación de la Disposición Adicional 1ª por la sola circunstancia de que se haya considerado que la Ley 23/2015 no establece un régimen completo, sino que si existe una regulación sectorial que afecta a aspectos relevantes del derecho que implica un régimen especial diferenciado, debe atenderse a éste. Este motivo de impugnación que no puede ser acogido.

Así, en el artículo 10 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sobre el deber de sigilo e incompatibilidades, se establece lo siguiente:

“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. (...)”

Y en el artículo 20 de la misma Ley 23/2015, respecto a las normas generales, origen de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y condición de interesado, se prevé 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.

(...)

Aplicando al presente asunto los preceptos transcritos, hay que considerar que el régimen que regula las funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, no sustituye ni se opone a lo previsto con carácter general en la Ley 19/2013, siendo ésta aplicable al asunto que aquí nos ocupa.

Esto es así, pues en los artículos 10 y 20 de la citada Ley 23/2015, se establecen unas determinadas prescripciones que debe de seguir en sus actuaciones la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, pero no regula un régimen específico para el acceso a la información pública en las materias propias de dicha Inspección.

Procede traer a colación la Sentencia dictada en fecha 8-2-2022 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (recurso apelación 38/2021)(...)

Conforme al criterio seguido en la Sentencia inmediatamente transcrita, ajustando el mismo a las circunstancias del presente asunto, y tal como se alega por el Letrado de la Administración demandada, hay que considerar que la Ley 19/2013 solo queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que cumplan una de las siguientes condiciones: (a) establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o (b) impliquen un régimen especial diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación subsidiaria en los extremos no regulados en las normas sectoriales. Y estas condiciones no se dan en el presente asunto.

Debemos concluir por ello que no existe un régimen específico, global y sistemático del derecho de acceso a la información en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, resultando por ello aplicable el régimen general de la Ley 19/2013.

Es por ello que, en el caso que nos ocupa, no puede considerarse que se haya infringido la Disposición Adicional 1ª, apartado 2, de la Ley 19/2013, ni los artículos 10 y 20 de la citada Ley 23/2015.



TERCERO.- También se alega con carácter subsidiario, por el Ministerio demandante, la infracción de límites al acceso a la información pública contenidos en las letras e), g), h), i), j) y k) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, así como la infracción de artículo 24.3 de la misma Ley. Estos motivos de impugnación también deben de ser rechazados.

(...)

Teniendo en cuenta el contenido de la resolución recurrida, no puede considerarse que al dictarse la misma se hayan incumplido los límites mencionados, pues el reconocimiento al acceso a la información pública que es objeto de este procedimiento, no afecta a ninguno de dichos límites.

Además, los límites para el acceso a la información, no operan de forma automática, debiendo analizarse para cada caso concreto el perjuicio que se causaría con tal acceso.

Debe por ello concretarse el daño que se causaría, definiendo el mismo y evaluándole, que es lo que se denomina “test del daño”, y también debe de valorarse si está justificada y si es proporcional la aplicación de los límites referidos, que es lo que se conoce como “test del interés público”.

Pues bien, en el presente asunto, no se han concretado los daños, con su definición y evaluación, que se producirían por el acceso a la información finalmente concedida, ni tampoco se ha justificado por qué deben de aplicarse los límites referidos, ni se ha puesto de manifiesto su proporcionalidad.

(...)

Tampoco se puede considerar infringida la protección de derechos o intereses de tercero. Hay que considerar que, dado que no se alegan ningunos perjuicios concretos y actuales, precisamente por ser la persona denunciante la que solicita el acceso a la información pública, no es necesario dar un trámite de audiencia específico, pues este trámite está previsto para que los terceros afectados aleguen lo que consideren oportuno. Y ese trámite hay que entender que se ha cumplido en las actuaciones realizadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Estando ante un trámite innecesario, ninguna irregularidad se ha producido por la omisión del mismo, y ni mucho menos puede considerarse que tenga alcance anulatorio.”

Posición de las partes

TERCERO.- La parte apelante, Ministerio de Trabajo de Trabajo y Economía Social, solicita una Sentencia que estime el recurso de apelación, revoque la sentencia apelada, dictándose otra nueva por la que estime íntegramente la demanda, anulando al resolución del GTBG impugnada.

La parte apelante sostiene que la Sentencia apelada infringe la Disposición Adicional Primera.2 y la interpretación que de la misma viene realizando la



jurisprudencia: existe una normativa específica en la materia (art. 20.3,4, art. 17, 10 de la Ley 23/2015) que limitan el acceso a la información por parte del denunciante, consagra el carácter confidencial de toda información obtenida en el ejercicio de la función inspectora, e impone el carácter reservado de todos los datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Invoca las Ss del Tribunal Supremo 1363/2022 de 24 de octubre y 1507/2022 de 16 de noviembre. En concreto, considera que la SAN de 8 de febrero de 2022 dictada por esta misma Sala y Sección, se ha visto superada por la STS 871/2022 de 10 de marzo.

Subsidiariamente, manifiesta que la Sentencia vulnera el art. 14.1 j),k), e), g) de la LTAIBG: la Administración justificó la aplicación del art. 14.1 j) y k) de la LTAIBG que consagra el secreto profesional y la garantía de confidencialidad por lo que permitir que el denunciante acceda a la información en los términos solicitados supondría dejar sin efecto la confidencialidad y consiguiente deber de secreto establecido en el art. 10.2 de la Ley 23/2015.

También justificó la aplicación de los límites contemplados en el art. 14.1 e) y g) de la LTAIBG, relativos a la prevención, invención y sanción de ilícitos administrativos y a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. La Sentencia se limita a rechazar la virtualidad de estos límites sin dar respuesta motivada a lo alegado, que reproduce. Así afirma que el acceso permitiría conocer los métodos de la inspección, la identidad de quienes hayan podido colaborar con la actuación inspectora así como las apreciaciones y conclusiones alcanzadas por los funcionarios que la llevan a cabo y con ello menoscabar la eficacia de las actuaciones.

Además, en cuanto al acceso a la identidad del funcionario encargado de la inspección, sostiene que es prioritario garantizar a las personas que tienen que desempeñar estas funciones la necesaria discreción para permitirles desarrollarlas.

Finalmente, habiéndose acreditado el interés perjudicado, a los efectos del art. 14.2 de la LTAIBG, no se advierte qué finalidad de la LTAIBG se persigue con la difusión de las concretas actuaciones de la inspección o la identidad del funcionario encargado de la misma.

La parte apelada, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre la supuesta infracción de la disposición adicional primera, apartado segundo de la LTAIBG, por entender que existe una normativa específica, la Ley 23/2015 de 21 de julio, manifiesta que no se puede eludir la aplicación de la LTAIBG por la existencia de normas específicas en la normativa sectorial (que se refieren a aspectos tangenciales como es el derecho de acceso del denunciante y los principios de confidencialidad de la información y deber de guardar secreto profesional). Como concluye la sentencia apelada, no concurre la causa de inadmisión de la solicitud de acceso esgrimida, al no existir una regulación global y sistemática del derecho de acceso que desplace la aplicación de la LTAIBG y porque la normativa sectorial que



contenga normas específicas en relación con los límites del art. 14.1 de la LTAIBG deben aplicarse teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 14.2 del mismo texto legal.

Por otro lado, sobre la supuesta vulneración del límite establecido en el art. 14.1 j),k), e) y g) de la LTAIBG, en relación a los apartados j) y h), la defensa de la existencia de tales daños es meramente hipotética e imprecisa, sin justificar como afectaría al secreto profesional y a la garantía de confidencialidad el acceso al derecho de información pública en el caso concreto que nos ocupa. Una interpretación como la que se pretende de contrario, impediría la ponderación que existe el art. 14.2 de la LTAIBG.

Decisión del recurso.

CUARTO.- Sobre la vulneración de la Disposición Adicional Primera apartado segundo y art. 14.1 j),k),e) y g) de la LTAIBG : apartados 1º y 3º de la información solicitada.

Sobre la información relativa a *“las actuaciones concretas realizadas por esta inspección a consecuencia de la denuncia presentada-visita, requerimientos, comprobación...”* a que se refieren los art. 10 y 20 de la Ley 23/2015 e infracción de la Disposición Adicional Primera apartado segundo de la LTAIBG, debemos resolver tomando en consideración la jurisprudencia de la Sala III del Tribunal Supremo, en concreto la Sentencia num 244/2023, de 27 de febrero, recurso de casación 8073/2021, dictada con posterioridad a la SAN de esta sección de 24 de junio de 2020 recurso de apelación num 66/2019.

La Sentencia de esta Sección de 24 de junio de 2020, dictada en el recurso de apelación num 66/2019, concluyó:

*“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.”



Las conclusiones alcanzadas por la Sentencia de esta Sala y Sección de 24 de junio de 2020, debe matizarse a la luz de la STS num 244/2023, de 27 de febrero, dictada en el recurso de casación 8073/2021 y num 714/2023, de 29 de mayo dictada en el recurso de casación num 373/2022.

La STS num 714/2023, examina en el fundamento jurídico cuarto la *“Jurisprudencia de esta Sala y Sección 3ª en torno a la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno ”* y concluye *“ En fin, terminamos este recorrido señalando que nuestra sentencia nº 311/2022, de 10 de marzo (casación 148/2021), después de aludir también a la jurisprudencia de esta Sala en esta materia, señala en su F.J. 8º:*

<<(…) Conforme dicha jurisprudencia, cuando la disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013 de Transparencia dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión no solo comprende los supuestos en los que se contenga un tratamiento global y sistemático del derecho sino también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes de este derecho y que impliquen un régimen especial diferenciado del general. En estos casos, este régimen especial se aplica de forma preferente a las previsiones de la ley de transparencia, quedando esta última como regulación supletoria>>

La STS num 244/23 sobre la obligación de secreto prevista en el artículo 82 de la Ley 10/2014, de 26 de junio, y la regulación del derecho de acceso a la información contenida en la Ley de Transparencia, declara *“ El art. 82.1 de la Ley 10/2014 de 26 de junio, establece de forma terminante (“no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad”) el carácter reservado de los datos, documentos e informaciones que obren en poder del Banco de España en virtud del ejercicio de la función supervisora o de cualquier otra función. Y como complemento de ello, ya en el plano organizativo interno, el apartado 2 del mismo artículo 82 establece de forma no menos terminante la obligación de guardar secreto que incumbe a todas las personas que desempeñen o hayan desempeñado una actividad para el Banco de España y hayan tenido conocimiento de aquellos datos, documentos e informaciones de carácter reservado a los que se refiere el apartado 1; haciendo el precepto una expresa advertencia de que el incumplimiento de esta obligación de secreto determinará las responsabilidades penales y cualesquiera otras previstas por las leyes.*

De esta estricta atribución del carácter reservado de la información -y correlativa obligación de guardar secreto- únicamente se exceptúan los supuestos que se enumeran en el apartado 3 del mismo artículo 82 de la Ley 10/2014, de 26 de junio. Y debe destacarse que en ese pormenorizado repertorio de excepciones -que comprende las letras a/ hasta la p/- no se mencionan las peticiones de información que formulen los interesados al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno; ni los requerimientos que el



Consejo de Transparencia y Buen Gobierno regulado en esta Ley 19/2013 pudiera dirigir al Banco de España.

Por tanto, en lo que se refiere al acceso a los datos, documentos e informaciones que el Banco de España hubiera recibido en el ejercicio de la función supervisora o de otras funciones las leyes le encomiendan la Ley 10/2014, de 26 de junio, establece una regulación específica, claramente restrictiva, de la que interesa ahora destacar dos notas que consideramos relevantes: dicha regulación viene establecida en una norma de rango legal y es una regulación de fecha posterior a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, a la que en ningún momento hace referencia.

Así las cosas, entendemos que la invocación de lo establecido en los artículos 12, 13 y 14 y en la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, resulta en este caso escasamente operativa.

(...)

el acceso a los mencionados datos, documentos e informaciones del Banco de España no podrá obtenerse mediante la invocación de los principios y preceptos de la Ley 19/2013, de transparencia, ni por la vía de la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno regulado en dicha la Ley, si no concurre alguno de los supuestos de excepción que se enumeran en el artículo 82.3 de la Ley 10/2014, de 26 de junio contemplan.”

Resulta pues, que en relación a la petición de información del solicitante relativa a las “actuaciones concretas realizadas por esta Inspección a consecuencia de la denuncia presentada- visita, requerimiento, comprobación...”, debemos estimar el recurso de apelación, revocar la Sentencia apelada, conforme a la doctrina de la Sala III del Tribunal Supremo antes expuesta, para concluir que el art. 10 de la Ley 23/2015 recoge un régimen especial de acceso a la información en relación con el acceso a los datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el desempeño de sus funciones, con las excepciones que se mencionan.

En relación a la identidad del funcionario actuante encargado de la inspección, debemos desestimar el recurso de apelación. La Abogacía del Estado, manifiesta que “es prioritario garantizar a las personas que tienen que desempeñar estas funciones la necesaria discreción para permitirles desarrollarlas, evitando que, como consecuencia de su identificación, terceros ajenos a las actuaciones puedan interferir en las mismas. Además, debe también evitarse el riesgo en que se les puede colocar por una exposición excesiva. “

Debemos partir aquí que el art. 53.1 b) de la Ley 39/2015 establece : “1. Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos: b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.”



Y el art. 15 de la Ley 19/2013 sobre protección de datos personales, se refiere el apartado 1 a los datos personales sensibles especialmente protegidos (los que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, que no es el caso) . Del resto de datos personales, esto es, de los no especialmente protegidos, el apartado 3 prevé la ponderación entre el interés público de la información solicitada y la protección de los datos de carácter personal. Dicha ponderación no fue realizada por el Administración inicialmente. Convenimos con el Consejo de Transparencia que nos encontramos ante unas actuaciones finalizadas, luego la alegación contenida en el escrito de apelación, referida a la necesidad de preservar la identidad del funcionario encargado de la inspección para evitar que se interfiriera en sus actuaciones, no tiene cabida. Y lo mismo se ha de predicar con respecto a la necesidad de evitar una “exposición excesiva” cuando nos encontramos ante el ejercicio de funciones públicas.

Por último, en un supuesto parecido esta Sala resolvió en la SAN de 16 de marzo de 2021 dictada en el recurso de apelación 78/2020, que *“La identificación de quienes ostentan un empleo público es la regla general. Los nombramientos de prácticamente todos los funcionarios públicos son publicados en los diarios oficiales y de general conocimiento. Solo cuando una ley expresamente autoriza la confidencialidad de la identidad del empleado público puede mantenerse ésta reservada, así como cuando pueda comprometer otros derechos constitucionales prevalentes.*

El artículo 15.2 de la Ley de Transparencia, corroborando las anteriores afirmaciones, “con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”.

Puede mantenerse la confidencialidad sobre datos personales, especialmente aquellos que faciliten la localización de las personas o de su centro de trabajo, cuando pueda comprometerse la integridad física de los empleados públicos, por ejemplo, en los casos de empleadas que tengan protección por razones de violencia de género.

Pero fuera de estos casos, no puede hablarse de que la identidad del empleado sea un dato personal que pueda el afectado oponerse a que se divulgue.

No acreditándose por la Abogacía del Estado que la información que se acuerda entregar por el Consejo de Transparencia y de Buen Gobierno pueda comprometer la seguridad de los empleados públicos, por ser posible la localización de los centros de trabajo de personas que temen por su integridad física, no puede prosperar este motivo de apelación.”

Por las razones expuestas, procede estimar parcialmente el recurso de apelación, revocar la Sentencia apelada, estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución num 141/2022 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que anulamos, en el sentido siguiente: remitir al reclamante la identidad del funcionario actuante- inspector o subinspector-



Costas procesales

QUINTO.- De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, no procede hacer pronunciamiento en costas ni en esta instancia ni en el recurso de apelación, al estimarse parcialmente el recurso de apelación así como el recurso contencioso-administrativo.

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 PARCIALMENTE el recurso de apelación núm. 52/2023, interpuesto por la Abogacía el Estado, en la representación y defensa que por ministerio de la Ley ostenta del Ministerio de Trabajo y Economía Social (Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social), contra la Sentencia núm. 50/2023 de 21 de marzo, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional num. 4 en los autos de Procedimiento Ordinario num. 63/2022, y debemos anular parcialmente la sentencia, estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Abogacía del Estado en la representación que legalmente ostenta del Ministerio de Trabajo y Economía Social, contra la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno num 141/2022 de 19 de julio, debiendo la Administración demandada facilitar la identidad del funcionario actuante-inspector o subinspector-.

Sin pronunciamiento en costas en ninguna de las dos instancias.

Devuélvase los autos al órgano jurisdiccional de procedencia con certificación de esta sentencia de la que se unirá otra al rollo de 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.



Recurso N°: 000052/2023