



**JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N.11**

**C/ GOYA 14, CUARTA PLANTA**

**28001 MADRID**

**Teléfono: 914007163 Fax:**

**Correo electrónico:**

Equipo/usuario: MYM

Modelo: N11600 SENTENCIA DESESTIMATORIA

N.I.G: 28079 29 3 2021 0001483

**PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000043 /2021**

P. Origen: /

Clase: ADMINISTRACION DEL ESTADO

DEMANDANTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMIA SOCIAL

ABOGADO: ABOGADO DEL ESTADO

PROCURADOR:

DEMANDADO: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

ABOGADO:

PROCURADOR: [REDACTED]

**S E N T E N C I A N º 44/2022**

En Madrid a diecisiete de marzo de dos mil veintidós.

Vistos por el Ilmo. Sr. Don FRANCISCO JAVIER GONZÁLEZ GRAGERA, Magistrado-Juez del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo N° 11 con sede en Madrid, los presentes autos del PROCEDIMIENTO ORDINARIO 43/2021, seguido en este Juzgado contra la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno -CTBG- de 16/06/2021 con referencia R/0140/2021, que estima la reclamación interpuesta por RYANAIR DAC, referida a las denuncias presentadas por los sindicatos USO y SITCPLA contra RYANAIR por *la existencia de cesión ilegal de los trabajadores entre la Compañía y las empresas subcontratadas CREWLINK IRELAND LIMITED ("CREWLINK") y WORKFORCE INTERNATIONAL CONTRACTORS ("WORKFORCE")*.

Comparece como recurrente la Abogacía del Estado, en nombre y representación del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad (en adelante OEITSS) y, como recurrida, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), representado



por la Procuradora de los Tribunales [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED]

Comparece como codemandado RYANAIR DAC, actuando en su nombre y representación el Letrado [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED]

## HECHOS

**PRIMERO.-** La parte demandante interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acto referido ante el Decanato de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, desde donde fue turnado a este Juzgado Contencioso Administrativo Central.

**SEGUNDO.-** Tras ser recibidas las actuaciones en este Juzgado, previo examen de la jurisdicción y competencia, se admitieron a trámite, acordándose su sustanciación por las normas del Procedimiento ordinario, compareciendo la representación de la recurrente, quien solicitó anulación del acto impugnado y compareciendo la demandada, quien se opuso a las pretensiones deducidas por la parte actora, solicitando la desestimación del recurso.

Se fijó la cuantía del presente procedimiento en indeterminada.

**TERCERO.-** En la sustanciación de este juicio se han observado todos los términos y prescripciones legales.

## RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.-** Se impugna mediante este recurso la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno -CTBG- de 16/06/2021 con referencia R/0140/2021, que estima la reclamación interpuesta por RYANAIR DAC, referida a las denuncias presentadas por los sindicatos USO y SITCPLA contra RYANAIR por la existencia de cesión ilegal de los trabajadores entre la Compañía y las empresas subcontratadas CREWLINK



IRELAND LIMITED ("CREWLINK") y WORKFORCE INTERNATIONAL CONTRACTORS ("WORKFORCE").

La resolución combatida resuelve lo siguiente:

*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 subcontratadas 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.*

Los hechos acaecidos, según los relata el acto administrativo, son los siguientes:

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la aerolínea reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, (...):

*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").*

(...)

La entidad requerida no contestó a la solicitud, por lo que la aerolínea acudió al CTBG, que inició la tramitación del expediente y remitió el expediente al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, que hizo alegaciones, que son resumidas en el acto impugnado, donde se ofrece la siguiente motivación:

(...)

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<sup>8</sup>, 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-.

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 75/20179, 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 (...)

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 en elPeriodico.com<sup>12</sup> 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 externacionalización 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.*

*(...)*

**SEGUNDO.** - Los argumentos de la demandante para postular la estimación del recurso, defienden que la información relativa a las denuncias así como a la identidad de los denunciados tiene carácter confidencial al amparo de lo dispuesto en el art. 10 de la Ley 23/2015 de 21 de julio, ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y en el ámbito internacional al amparo de lo dispuesto en el art. 15.c) del Convenio nº 81 de la OIT (ratificado por España por lo que se invoca la infracción de los límites del derecho de acceso recogidos en las letras j) y k) del artículo 14.1 de la LTAIBG, y entiende que el CTBG no ha valorado adecuadamente lo dispuesto en la Ley 23/2015.

También se considera que al realizarse el denominado "test del interés" no se ha tenido en cuenta que el interés de la aerolínea tiene carácter privado, por lo que no existe una finalidad amparada por la LTAIBG.

Igualmente, la Abogacía del Estado invoca el derecho a la libertad sindical en su vertiente de actividad sindical que incluye la formulación de denuncias ante la Inspección de Trabajo.

También la demandante esgrime una pretensión subsidiaria en relación con la omisión del trámite de audiencia por parte del CTBG, en base a lo dispuesto en el art. 24.3 LTAIBG.

*La parte termina su demanda formulando así su pretensión: que se dicte sentencia en su día por la que acuerde estimar la presente demanda y, como consecuencia de ello, acuerde dejar sin efecto la resolución del CTBG objeto del presente proceso, con imposición de condena en costas.*

*Subsidiariamente, que acuerde la retroacción del procedimiento a fin de dar cumplimiento al trámite de audiencia a los interesados previsto en el art. 24.3 de la Ley 19/2013, indebidamente omitido.*



Por su parte, la defensa del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno rebate cada una de las alegaciones efectuadas de contrario y pide la desestimación del recurso contencioso-administrativo confirmando plenamente la actuación administrativa.

**TERCERO.** - En primer lugar, conviene recapitular el marco doctrinal en que desarrollaremos nuestro enjuiciamiento.

En la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer 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"* (artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, 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.

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.

La sentencia del Tribunal Supremo de 3/10/2017 dictada en recurso de casación 75/2017, se pronuncia claramente sobre el particular recogiendo como respuesta expresa al interés casacional que motiva su pronunciamiento, la siguiente (resalte tipográfico añadido):



*La 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.*

*Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de 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; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

Cualquier invocación de los límites previstos en el art. 14.1 tiene un doble condicionante y requiere la realización por el aplicador de dos exámenes sucesivos, los denominados por la doctrina especializada y el preámbulo de la LTABG test del daño y test del interés. A través del primero se comprueba la probabilidad de un hipotético perjuicio o lesión debido a la difusión de la información, y la existencia de un nexo causal entre el acceso a la información y el perjuicio alegado. Mediante el segundo se comprueba si existe algún interés superior al protegido, que justifique la limitación al acceso solicitado.

**CUARTO.** - La primera alegación de la demandante, de tipo formal, consiste en postular que la resolución debería anularse por haberse omitido el trámite de audiencia que preceptivamente debe ofrecerse siempre a los afectados por la difusión de la información, regulado en dos artículos de la



ley 19/2013, el artículo 19.3 y el artículo 24.3, que no considera cumplidos.

El primer precepto se enmarca en la sección 2 que regula el ejercicio del derecho de acceso y dice lo que sigue:

*3. Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.*

El artículo 24 se refiere al régimen de impugnaciones y se remite a la normativa administrativa.

Recordemos que el derecho de acceso a la información se ejerce inicialmente con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información (artículo 17) y que en este caso el titular referido se trata de la ahora recurrente. Por ello, no podemos entender el sentido de su objeción puesto que sería ella misma la que, cuando recibió la solicitud inicial, debía haber dado traslado a los sindicatos afectados, pese a la trascendencia que parece atribuirle ahora en sede judicial y en todo caso sería la propia parte actora la única responsable de la omisión.

A mayor abundamiento, la desestimación de la solicitud del derecho de acceso no se fundamentó en los posibles intereses de esos terceros sino en la existencia de los límites recogidos en el art. 14.1 LTAIBG en concreto en sus letras j) y k).

Así pues, para que la pretensión subsidiaria fuera congruente con la actuación administrativa previa, ésta debería haber evaluado la pretendida afectación a los derechos e intereses de terceros en la propia respuesta a la solicitud de información. y tal afectación debería haber servido de base para limitar el acceso a la información pretendido.



Todo ello de conformidad con lo establecido en la STS 315/2021, de 8 de marzo (nº de recurso: 3193/2019) (negritas añadidas):

*La realidad es que, si la actora considera que el motivo de denegar el acceso a la información requerida es para proteger derechos e intereses de terceros, es evidente que debió de manifestarlo así y dar audiencia previamente a dichos interesados para saber si su resolución estaba bien fundamentada o si, por el contrario, no existen derechos e intereses de terceros que deban ser protegidos y que motiven la denegación del acceso a la información, como ocurre en este caso porque, como ya hemos expuesto, no existen esos derechos o intereses de terceros a proteger. **Lo que se no puede hacer ahora es invocar un supuesto defecto formal -la carencia de trámite de alegaciones por parte de terceros durante la tramitación de la reclamación, en base al artículo 24.3 de la Ley 19/2013- que ella misma ha considerado innecesario con una finalidad puramente dilatoria, dicho en términos de estricta defensa.***

**QUINTO.-** También considera la demandante que la información relativa a las denuncias así como a la identidad de los denunciados tiene carácter confidencial al amparo de lo dispuesto en el art. 10 de la Ley 23/2015 de 21 de julio, ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y en el ámbito internacional al amparo de lo dispuesto en el art. 15.c) del Convenio nº 81 de la OIT (ratificado por España por lo que se invoca la infracción de los límites del derecho de acceso recogidos en las letras j) y k) del artículo 14.1 de la LTAIBG, por entender que no se ha valorado adecuadamente lo dispuesto en la Ley 23/2015 con independencia de que sea pública la existencia de un procedimiento judicial seguido contra la aerolínea que solicita el derecho de acceso por esos mismos hechos.

Recordemos que el invocado art. 14 LTAIBG establece:

*"1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: 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".*

Por su parte, el art. 10 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social 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.*
- 3. Estarán sujetos a las incompatibilidades y a los motivos de abstención y recusación de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas, y no podrán actuar cuando tengan interés directo o indirecto en relación con los asuntos que se les encomienden."*

Sin embargo, se constata que, pese a lo alegado, la información que se solicita ya es en parte conocida en cuanto a los extremos solicitados, en particular al origen de las denuncias, pues en efecto, los sindicatos USO y SITCPLA, no solo presentaron denuncias ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sino que después demandaron a la compañía Ryanair en los Tribunales de Justicia, obteniendo una condena de la Audiencia Nacional por "cesión ilegal de trabajadores". Por otra parte, es público (y una búsqueda somera en internet permite comprobarlo), que estos sindicatos han realizado reiteradas declaraciones públicas en los medios señalando que han presentado denuncias contra la empresa ante la Inspección de trabajo. Por tanto, una vez que estos hechos son conocidos porque los han hecho públicos los propios denunciante, no parece que pueda invocarse el deber de confidencialidad.

Parece obvio que por "origen" de las denuncias (que es el principal dato cuya divulgación objeta la Administración), hay



que entender su procedencia y en este caso son los mismo sindicatos que lo anuncian en los medios.

De hecho, así se desprende también del tenor literal del art. 15 apartado c) del Convenio nº 81 de la OIT (debidamente ratificado por España) según el cual: *"Los inspectores de 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"*.

Lo que se pretende con este deber de confidencialidad es que no sea conocido por el empleador o la empresa (a efectos de posibles represalias) quien o quienes han realizado la queja o denuncia. Cuando es el propio denunciante el que lo proclama, como es el caso, no tiene mucho sentido hablar de deber de confidencialidad. Así ocurre también en el ámbito del derecho a la protección de datos, que no se puede objetar cuando es el propio afectado quien divulga los datos personales protegidos.

**SEXTO.-** Se invoca también por la demandante el derecho a la libertad sindical en su vertiente de actividad sindical que incluye la formulación de denuncias ante la Inspección de Trabajo.

Sin embargo, no se discute tal derecho y de hecho se aprecia que los sindicatos lo vienen ejerciendo con normalidad a juzgar por la publicidad que hacen de sus denuncias en los medios, lo que permite descartar que se esté impidiendo o dificultando.

**Cosa distinta es que los sindicatos pretendan monopolizar una información que afecta también a la empresa, para después difundirla de modo estratégico, parcial o interesado, lo que sin duda afecta a la imagen pública de una compañía que vive del público. Esta situación de desequilibrio es la que se pretende remediar con la petición que hizo la aerolínea.**

No existe como tal un derecho al monopolio de una información que afecta a otras partes.

Adicionalmente conviene tener en cuenta lo dispuesto en el art. 14.2 LTAIBG cuando establece que: *"la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso."*

También debe destacarse que los límites del art. 14 LTAIBG tienen que ser interpretados de forma restrictiva.

En ese sentido, conviene recordar lo dispuesto en el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio elaborado por el CTBG, 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-; y lo dicho, en concordancia con pacífica doctrina jurisprudencial sobre la aplicación de los límites de referencia (con particular cita a la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 (Rc. Casación nº 75/2017) cuando particularmente refiere a "la formulación amplia en el reconocimiento y en regulación legal del derecho de acceso a la información que 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 (...); concordante a su vez con la doctrina establecida por la Sala 3ª del Tribunal Supremo (Rc. Casación 577/2019) cuando afirma 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".



En este caso, no encontramos que la limitación que se pretende esté justificada ni guarde la debida proporción.

**SÉPTIMO.-** Finalmente se invoca por la parte demandante, en relación con la existencia de los límites al derecho a la información, que no se habría realizado el test del daño correctamente, o que se ha realizado una valoración incompleta y errónea de los intereses en juego.

Igualmente, manifiesta que al realizarse el denominado "test del interés" no se ha tenido en cuenta que el interés de la aerolínea tiene carácter privado, por lo que no existiría una finalidad amparada por la LTAIBG.

Sin embargo, ambas pruebas se han ponderado adecuadamente en la resolución combatida. La crítica parece centrarse en que el interés en el acceso a la información pública tiene carácter privado y no público, lo que debería haber decantado el resultado del test en favor del Ministerio y no de la aerolínea.

Sin embargo, entendemos que se ha realizado una adecuada aplicación del "test del daño" en la divulgación de la información puesto que, en primer lugar, la confidencialidad que se invoca de contrario como límite del derecho de acceso no existe en este caso por las razones apuntadas en las que no insistiremos. Por ello, debe de prevalecer el derecho de acceso a la información pública.

El hecho de que la información solicitada afecte al interés privado de la empresa no supone, sin más, que deba de decaer la solicitud de acceso o, que el test del daño se haya realizado erróneamente. En este sentido, puede traerse a colación la sentencia del TS de 12 de noviembre de 2020 (STS 3870/2020 - ECLI:ES:TS:2020:3870) dictada en el recurso de casación 5239/2019 en un supuesto en que la solicitud del derecho de acceso a la información pública se fundamentaba en un interés privado, donde se señalaba:

*"También es de considerar en este recurso que el artículo 17.3 del LTAIBG, de igual forma que el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 2009, acoge el principio de que no es necesario que el solicitante*

justifique los motivos de su petición de acceso a la información pública. Así, el Convenio del Consejo de Europa dispone en su artículo 4.1 que "Un solicitante no podrá ser obligado a dar sus razones para tener acceso a un documento oficial" y, por su parte, el artículo 17.3 de la LTAIBG establece lo siguiente:

"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." Del precepto resulta con claridad que la falta de justificación o motivación no podrá, por sí sola, fundar la desestimación de la solicitud, de lo que se sigue que la expresión en la solicitud de una justificación basada en intereses "meramente privados", como son los que aprecian la sentencia impugnada y la resolución del CTBG en este caso, tampoco puede por sí sola ser causa del rechazo de la solicitud, salvo que concurran otras circunstancias como, por vía de ejemplo, el carácter abusivo de la solicitud no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, que como antes se ha dicho constituye la causa de inadmisión del artículo 18.3 LTAIBG".

En este caso, la empresa sí explicita sus razones, aunque podría no hacerlo, y lo hace explicando que llegado a un Acuerdo con los sindicatos con eficacia de convenio colectivo donde se ha establecido el compromiso de aceptar la subcontratación de lo que los sindicatos luego han denunciado como si fuera "cesión ilegal de trabajadores" y que quiere conocer si hay denuncias presentadas por esos sindicatos que contradigan este acuerdo aunque excluye expresamente, y esto debe destacarse, aquellas denuncias que estén en curso de tramitación.

En concreto la empresa motivó ante el CTBG su solicitud en los siguientes términos:

"(...) 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. 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".**



Ya nos hemos referido que, cualquier aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 tiene un doble condicionante y requiere la realización del test del daño y test del interés.

Pues bien, en este caso no puede imponerse ningún límite con la aplicación de ese doble examen, y por tanto ni puede haber daño para nadie ni concurre un interés superior en impedir el acceso a la información pública. Recordemos que según el art. 14.2 de la LTAIBG hay que atender siempre "a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso". En este caso no se ha podido argumentar con solvencia la existencia de tal interés superior.

En consecuencia, procede desestimar el recurso contencioso-administrativo.

**OCTAVO.-** De conformidad con el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, procede la condena en costas a la parte vencida.

En atención a lo expuesto,

### **FALLO**

Que debemos **DESESTIMAR** el recurso contencioso-administrativo promovido contra la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno -CTBG- de 16/06/2021 con referencia R/0140/2021, que estima la reclamación interpuesta por RYANAIR DAC, referida a las denuncias presentadas por los sindicatos USO y SITCPLA contra RYANAIR por *la existencia de cesión ilegal de los trabajadores entre la Compañía y las empresas subcontratadas CREWLINK IRELAND LIMITED ("CREWLINK") y WORKFORCE INTERNATIONAL CONTRACTORS ("WORKFORCE")*, confirmando el acto impugnado. Se condena en costas a la parte vencida.

### **MODO DE IMPUGNACION**

Notifíquese esta sentencia a las partes, indicándoles que contra la misma cabe interponer recurso de APELACION en el



plazo de quince días ante este Juzgado, siendo resuelto en su caso, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOPJ, para la interposición del recurso deberá constituirse un depósito de 50 euros mediante ingreso en la cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano Judicial abierta en Banco de Santander, nº de cuenta [REDACTED] bajo apercibimiento de inadmisión.

Si se hace mediante transferencia bancaria, desde una cuenta corriente abierta en cualquier entidad bancaria distinta a BANCO SANTANDER, el nº de cuenta donde se efectuará será: [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]), y en el campo concepto y observaciones se deberá consignar los 16 dígitos correspondientes a la cuenta-expediente receptora de la cantidad: [REDACTED]

Siendo preceptivo acompañar al escrito de interposición del recurso copia del resguardo acreditativo del ingreso, y debiendo constar en el mismo los siguientes datos: en el campo "concepto": RECURSO COD. 22 CONTENCIOSO APELACIÓN RESOLUCIÓN DE FECHA 17/03/2022.

Añade el apartado 8 que en todos los supuestos de estimación total o parcial del recurso el fallo dispondrá la devolución de la totalidad del depósito, una vez firme la resolución.

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.