



Roj: **ATS 12464/2024 - ECLI:ES:TS:2024:12464A**

Id Cendoj: **28079130012024202324**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **16/10/2024**

Nº de Recurso: **6675/2024**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **DIEGO CORDOBA CASTROVERDE**

Tipo de Resolución: **Auto**

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

AUTO

Fecha del auto: 16/10/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6675/2024

Materia: ACCION ADMINISTRATIVA Y ACTO ADMINISTRATIVO

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

Secretaría de Sala Destino: 003

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 6675/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

AUTO

Excmos. Sres.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 16 de octubre de 2024.

HECHOS

PRIMERO.-Proceso de instancia y resolución judicial recurrida.

(I) Residencia Valle Hebrón, S.L. interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña contra la resolución de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información (GAIP) n.º 165/2020, estimatoria en parte de la reclamación n.º 804/2019, declarando el derecho del solicitante de información referida a las sanciones a residencias para mayores públicas, privadas y concertadas existentes en Cataluña relativas a los años entre 2014 y 2018 (ambos inclusive), con las precisiones y limitaciones que en la propia resolución se establecen.

(II) El recurso fue resuelto por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por sentencia n.º 1438/2022, de 21 de abril, anulando parcialmente la resolución impugnada en el sentido de que, de la información relativa a la sanción impuesta a la Residencia actora, debe excluirse su identificación, la del establecimiento de que es titular y su ubicación geográfica, al ser de aplicación al caso lo previsto en el art. 23 ("Datos personales especialmente protegidos") de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

(III) Recurrida en casación la anterior sentencia, el recurso fue resuelto por STS n.º 1675/2023, de 13 de diciembre (RCA n.º 6098/2022), casando la sentencia recurrida y acordando la devolución de las actuaciones a la Sala de instancia, para que vuelva a analizar la cuestión suscitada teniendo en cuenta la doctrina fijada en los razonamientos de la sentencia, en los que se establece que "El artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) y en los artículos 1 y 27.2 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales debe interpretarse en el sentido de que las limitaciones de acceso a la información pública, referidas a aquellos datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones administrativas que no conlleven la amonestación pública del infractor, no son aplicables a las personas jurídicas". Y acuerda no efectuar pronunciamiento sobre la petición formulada por el Abogado de la Generalitat de Cataluña sobre el alcance del artículo 14.1 h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que prevé que podrá ser limitado el derecho de acceso a la información cuando suponga un perjuicio a los intereses económicos y comerciales, y ello al observar que no hay ninguna constancia en la sentencia recurrida de que el Tribunal de instancia se hubiere pronunciado sobre esta cuestión, al fundamentarse la *ratio decidendi* del fallo exclusivamente en la aplicación del artículo 23 de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en el artículo 15 de la Ley Estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

(IV) Devueltas las actuaciones a la Sala de instancia, ésta dictó nueva sentencia el 3 de junio de 2024 (sentencia n.º 1865/2024), estimatoria en parte del recurso contencioso-administrativo n.º 1865/2020, anulando la resolución recurrida en cuanto se refiere a la entrega de la información relativa al nombre de la residencia y a la entidad de la persona o personas sancionadas; y, en cuanto a la ubicación geográfica, acuerda que la información deberá tener un grado de generalidad suficiente para evitar que pueda identificarse a qué residencia se sancionó.

La sentencia se refiere, en primer lugar, a la STS n.º 1675/2023, y considera que la misma les obliga a volver a analizar las cuestiones planteadas por las partes, con excepción de la relativa a si la entrega de la información vulnera el derecho a la protección de datos recogido en la normativa sobre ese derecho, ya que esa cuestión ha quedado definitivamente resuelta por la citada sentencia. Añade que la misma Sala y Sección se ha referido a la cuestión en la sentencia n.º 140/2024, de 25 de abril (recurso 64/2022), en la que se hacía referencia a que en ese caso no constaba ni se alegaba que las sanciones, de acuerdo con la normativa sectorial, hayan conllevado la publicidad de la resolución sancionadora como sanción accesoria, refiriéndose a una sentencia del TSJ de Madrid en relación con la necesidad de que la publicidad de las sanciones esté prevista en una ley o que el afectado consienta expresamente a su entrega.

Y, por último, se refiere a otra sentencia previa de la misma Sala y Sección (sentencia n.º 1239/2022, de 31 de marzo, dictada en el recurso contencioso-administrativo n.º 1867/2020), que resolvía un recurso presentado



con ocasión de la misma información que ahora se analiza, y en la que se dijo que la información sobre las sanciones tiene una especial repercusión en la imagen y reputación de las personas sancionadas, que se proyecta en su competitividad en el mercado y, en definitiva, en el resultado empresarial; por eso, se añadía en dicha sentencia, la normativa ha mantenido tradicionalmente un principio de reserva en lo que se refiere a la información relativa a la identidad de las sancionadas, y también es significativo que la publicidad de las sanciones está considerada ahora como una decisión adicional a tomar por el órgano sancionador según la situación - artículo 99 Ley 12/2007, de servicios sociales-, incluso con una sanción accesoria en el caso del ordenamiento de defensa de los consumidores y usuarios, que es un aspecto a considerar también a la hora de valorar los intereses públicos y privados - artículo 52.b) de la Ley de defensa de los consumidores y usuarios, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 1/2007-, y la naturaleza de la información solicitada es particularmente sensible en el caso de la identidad de las residencias y de las entidades sancionadas; y se concluía en la citada sentencia que si, como se mantiene, el interés informativo es referente en este caso a la comprobación de la actividad de control de la Generalidad de Cataluña sobre este tipo de establecimientos, no resulta para ello indispensable divulgar la denominación de las residencias o la identidad de su titular, y, por el contrario, dicha divulgación afectaría de forma sensible a los intereses empresariales, económicos y a la propia imagen de las entidades sancionadas, sin que en este caso dicho daño resulte proporcional a los beneficios y finalidades inherentes al principio de transparencia.

Y concluye que a igual conclusión que a la alcanzada en su previa sentencia n.º 1239/2022, de 31 de marzo, se debe de llegar en el presente caso.

SEGUNDO.-Preparación del recurso de casación

Notificada la sentencia, la representación procesal de la Generalidad de Cataluña ha preparado recurso de casación en el que denuncia la infracción, por un lado, del artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013. Alega que la posibilidad de limitar el acceso a las sanciones sólo se admite en nuestro ordenamiento jurídico en el caso de sanciones impuestas a personas físicas (artículo 15 de la Ley 19/2013), y que los intereses económicos y comerciales que pretende preservar el citado precepto sólo pueden ser intereses legítimos y con el alcance limitado que fijó a nivel estatal el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 31 de septiembre, según el cual el artículo 14.1.h) debe interpretarse que lo que pretende proteger es propiamente "la información confidencial o los secretos empresariales o comerciales", esto es, la información técnica y financiera de las empresas, los métodos de evaluación de costes, los secretos y procesos de producción, las fuentes de suministro, las cantidades de producción y venta, las cuotas de mercado, los ficheros de clientes y distribuidores, la estrategia comercial, las estructuras de costes y precios o la estrategia de ventas; pero la protección de los intereses económicos y comerciales no puede servir para amparar que se impida el acceso a información pública que pone de manifiesto las negligencias y mala praxis de las residencias sancionadas.

Y, por otro lado, del artículo 14.2 de la Ley 19/2013, y ello por no haber efectuado en puridad una ponderación de los intereses presentes en los términos exigidos por el precepto, y debió de haber analizado si debe prevalecer la protección de las personas jurídicas titulares de residencias que han sido sancionadas por prestar el servicio incumpliendo la normativa vigente, o si por el contrario debe prevalecer el derecho de la sociedad a ser informada sobre las residencias que no prestan debidamente el servicio y que por ello han sido sancionadas.

Por lo que concierne al interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia invoca los supuestos de las letras b) y c) del artículo 88.2 LJCA, y la presunción del artículo 88.3.a) LJCA, alegando que no existe jurisprudencia en relación con si puede limitarse el derecho de acceso a la información de las sanciones administrativas impuestas a residencias para mayores y, en general, a personas jurídicas, en aplicación del artículo 14.1.h) Ley 19/2013.

TERCERO.- Auto teniendo por preparado el recurso de casación y personación de las partes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

La Sala de instancia tuvo por preparado el recurso por auto de 24 de julio de 2024, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia dentro del plazo de treinta días ante esta Sala, así como la remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Se ha personado ante esta Sala en tiempo y forma, la Generalidad de Cataluña, representa por el letrado de sus Servicios Jurídicos, en concepto de parte recurrente. Y, en calidad de parte recurrida, Residencia Valle Hebrón, representada por la procuradora D.ª Eva Morcillo Villanueva.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde, Magistrado de la Sección.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS



PRIMERO.-Requisitos formales del escrito de preparación.

Como cuestión previa debe señalarse que el escrito de preparación cumple con los requisitos exigidos por el artículo 89.2 LJCA, por lo que nada puede oponerse a su admisibilidad desde este punto de vista. Así, en el escrito de ha identificado debidamente las normas cuya infracción se imputa a la sentencia de instancia, cumpliéndose con la carga procesal de justificar su relevancia y realizándose el imprescindible esfuerzo argumental, con singular referencia al caso, acerca de la concurrencia de los supuestos de interés casacional comprendidos en los apartados 2 y 3 del artículo 88 LJCA que se invocan.

SEGUNDO.- Cuestiones litigiosas y marco jurídico.

El artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para "h) Los intereses económicos y comerciales".

La Sala de instancia aplica el citado límite al considerar que la información sobre las sanciones tiene una especial repercusión en la imagen y reputación de las sancionadas, que se proyecta en su competitividad en el mercado y, en definitiva, en el resultado empresarial. La parte recurrente, en cambio, entiende que el citado artículo 14.1.h) lo que pretende proteger es propiamente "la información confidencial o los secretos empresariales o comerciales".

TERCERO.- Verificación de la concurrencia de interés casacional objetivo en el recurso.

Hemos señalado en diversas ocasiones que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013 deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas (por todas, STS de 16 de octubre de 2017 -RCA 75/2017). Y en la STS de 8 de abril de 2024 (RCA 681/2022) dijimos que "[...] en toda definición de los límites deben tomarse en consideración las concretas circunstancias del caso y deben ponderarse adecuadamente los diferentes intereses concurrentes".

En cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, hemos dicho en la STS de 16 de octubre de 2017 (RCA/75/2017), que "la 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", doctrina que es aplicable a todos los supuestos en los que se invoca la citada limitación. Por citar algunos ejemplos concretos de aplicación del límite del apartado h) del artículo 14.1 LTAIBG, en la STS de 16 de octubre de 2017 (RCA/75/2017) tratamos del acceso a una información que versaba sobre un concreto gasto en un certamen internacional y consideramos que no se trataba de un dato sensible, en cuanto no afectaba a la estrategia comercial o empresarial de la Corporación RTVE, una empresa pública. En la STS de 21 de noviembre de 2023 (RCA 94/2022) analizamos un supuesto en el que se ponderaba, por un lado, el secreto comercial y, por otro, la defensa del medio ambiente. Y en la STS de 8 de abril de 2024 (RCA 681/2022) tratamos el acceso de información a la contabilidad de una empresa.

Pero en ninguna sentencia hemos tratado la cuestión aquí planteada, esto es, si el hecho de que la información solicitada pudiese repercutir en la imagen y reputación de las entidades sobre las que se solicita la información, en este caso referida a sanciones, integra o no el concepto de intereses económicos y comerciales a que se refiere el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG; interrogante jurídico que no carece manifiestamente de interés casacional objetivo y plantea cuestiones jurídicas de alcance general que trascienden del caso objeto del proceso, por lo que procede la admisión del recurso.

CUARTO.- Admisión del recurso de casación. Normas objeto de interpretación.

Por tanto, en virtud de lo dispuesto en los artículos 88.1 y 90.4 de la LJCA, procede admitir a trámite el recurso de casación, y declaramos que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si el hecho de que la información solicitada pudiese repercutir en la imagen y reputación de las entidades sobre las que se solicita la información, en este caso referida a sanciones, integra o no el concepto de intereses económicos y comerciales a que se refiere el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG.

Los preceptos que, en principio, serán objeto de interpretación son los artículos 14.1.h) y 14.2 de la Ley 19/2013. Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

QUINTO.-Publicación en la página web del Tribunal Supremo



Conforme a lo dispuesto en el artículo 90.7 de la LJCA, este auto se publicará en la página web del Tribunal Supremo.

SEXTO.- Comunicación y remisión

Procede comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto, como dispone el artículo 90.6 LJCA, y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 LJCA, remitiéndolas a la Sección Tercera de esta Sala, competente para su sustanciación y decisión de conformidad con las reglas de reparto.

Por todo lo anterior,

La Sección de Admisión acuerda:

- 1.º) Admitir el recurso de casación n.º 6675/2024 preparado por la representación procesal de la Generalidad de Cataluña contra la sentencia n.º 1865/2024, de 3 de junio, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso- administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso contencioso-administrativo n.º 111/2020.
- 2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si el hecho de que la información solicitada pudiese repercutir en la imagen y reputación de las entidades sobre las que se solicita la información, en este caso referida a sanciones, integra o no el concepto de intereses económicos y comerciales a que se refiere el límite del artículo 14.1.h) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- 3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, los artículos 14.1.h) y 14.2 Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.
- 4.º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.
- 5.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.
- 6.º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.

Así lo acuerdan y firman.