Roj: **STS 4547/2026** - **ECLI:ES:TS:2026:4547**

Id Cendoj: **28079130032026100227**
Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**
Sede: **Madrid**
Sección: **3**
Fecha: **28/10/2026**
Nº de Recurso: **6675/2024**
Nº de Resolución: **1198/2026**
Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**
Ponente: **BERTA MARIA SANTILLAN PEDROSA**
Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CAT 5620/2024,**
ATS 12464/2024,
AATS 316/2025,
STS 4547/2026

FONDO DOCUMENTAL

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.198/2026

Fecha de sentencia: 28/10/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6675/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 27/10/2026

Ponente: Excma. Sra. D.ª Berta María Santillán Pedrosa

Procedencia: SECCION 5ª DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por: FCA

Nota:

R. CASACION núm.: 6675/2024

Ponente: Excma. Sra. D.ª Berta María Santillán Pedrosa

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1198/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. Diego Córdoba Castroverde

D.ª Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.ª Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 28 de octubre de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación que tramitado con el número 6675/2024 se ha interpuesto por la GENERALITAT DE CATALUÑA, representada por el Abogado de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia dictada en fecha 3 de junio de 2024 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia Cataluña, que estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo tramitado con el número 111/2020.

Como parte recurrida se ha personado la RESIDENCIA VALLE HEBRON, S.L., representada por la Procuradora Dña. Eva Morcillo Villanueva y defendida por el Letrado D. José María Barcelona Pedret.

Ha sido ponente la Excma. Sra. D.ª Berta María Santillán Pedrosa.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La representación procesal de la Residencia Valle Hebrón, S.L. interpone recurso contencioso-administrativo contra la resolución número 164/2020, de 27 de febrero, dictada por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información, que estima parcialmente la reclamación 804/2019 y declara el derecho a la información solicitada en relación con las sanciones impuestas a las residencias públicas, privadas y concertadas para personas mayores en Cataluña entre 2014 y 2018, con las precisiones y limitaciones que se fijan en la propia resolución.

El recurso contencioso-administrativo se tramita como procedimiento ordinario número 111/2020 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia Cataluña que finaliza con sentencia dictada en fecha 3 de junio de 2024, que acuerda:

"1. Estimar parciamente el recurso contencioso interpuesto contra la Resolución de la GAIP núm. 165/2020, que resolvió la Reclamación núm. 804/2019, que se anula 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, datos que no pueden facilitarse, y, en cuanto a la ubicación geográfica, la información deberá tener un grado de generalidad suficiente para evitar que pueda identificarse a qué residencia se sancionó, y anular igualmente los apartados 3 y 4, y el inciso "disponer la publicación de la presente resolución en la web de la GAIP" que se contiene en el apartado 7 de la citada resolución.

2. No hacer imposición de costas".

SEGUNDO.-Notificada la sentencia a las partes, el Abogado de la Generalitat de Cataluña presenta escrito preparando recurso de casación. Una vez que se han comprobado los presupuestos procesales, la Sala de instancia dicta auto en fecha 24 de julio de 2024 teniendo por preparado el recurso de casación, emplazando a las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.-Recibidas las actuaciones ante este Tribunal Supremo, la Sección Primera (Sección de Admisión) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo dicta Auto en fecha 16 de octubre de 2024 por el que 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.

(...)".

Por auto de la Sección Primera de esta Sala, de 16 de enero de 2025, se rectifica el error material detectado en los apartados 2.º y 3.º de su parte dispositiva, en el sentido de que donde dice *«Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno»,*debe decir *«Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno».*

CUARTO.-El Abogado de la Generalitat de Cataluña presenta en fecha 30 de enero de 2025 escrito de interposición del recurso de casación, citando los antecedentes del caso, exponiendo razonadamente los argumentos de impugnación, y solicita que se dicte sentencia por la que, estimando el recurso de casación, se desestime el recurso contencioso-administrativo nº 111/2020, con condena en costas a la contraparte, y se fije, en relación con los artículos 14.1.h) y 14.2 de la Ley 19/2013, la siguiente doctrina:

"1º) Las sanciones administrativas a personas jurídicas no integran el concepto de intereses económicos y comerciales a que se refiere el límite del artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013 .

2º) El perjuicio a los intereses económicos y comerciales establecido en artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013 como límite al acceso a la información pública debe interpretarse de forma restrictiva y acotarse a la información confidencial o a los secretos empresariales o comerciales (información técnica y financiera de las empresas, métodos de evaluación de costes, secretos y procesos de producción, fuentes de suministro, cantidades de producción y venta, cuotas de mercado, ficheros de clientes y distribuidores, estrategia comercial, estructuras de costes y precios o estrategia de ventas), o lo que es lo mismo, la información que revela la actividad económica y comercial de una empresa que compite en el mercado.

3º) La ponderación de los intereses económicos y comerciales con otros intereses públicos y privados concurrentes no se puede limitar a una simple exposición de la afectación que podría tener el acceso a la información para la reputación de la persona jurídica, sino que debe realizarse un ejercicio real de ponderación de todos los intereses públicos y privados concurrentes.

4º) El ejercicio de ponderación sobre el derecho de acceso a la información pública que prevé el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 es independiente del deber de publicidad activa de las sanciones que imponen las normas sectoriales como sanción accesoria de publicidad".

QUINTO.-Mediante providencia de 3 de febrero de 2025 se tuvo por interpuesto el recurso de casación formulado por la Generalitat de Cataluña y se dio traslado a la parte recurrida y personada para que pudiese formular oposición en el plazo de 30 días.

SEXTO.-La representación procesal de la Residencia Valle Hebrón, S.L. presenta en fecha 14 de febrero de 2025 escrito de oposición al recurso de casación, en el que recoge los antecedentes de hechos y expone los argumentos en que sustenta su oposición, solicitando la desestimación del recurso de casación y la confirmación de la sentencia recurrida.

SÉPTIMO.-Mediante providencia de 18 de marzo de 2025 se declara el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno corresponda.

OCTAVO.-Por providencia de 30 de junio de 2026 se designa nueva Magistrada Ponente a la Excma. Sra. Dña. Berta María Santillán Pedrosa y se señala para votación y fallo para el día 27 de octubre de 2026, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto del recurso de casación

El recurso de casación que enjuiciamos se ha interpuesto por el Abogado de la Generalitat de Cataluña contra la sentencia dictada en fecha 3 de junio de 2024 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad Residencia Valle Hebrón, S.L., anulando la resolución 164/2020, de 27 de febrero de 2020, dictada por la Comissió de Garantía del Dret d'Accès a la Informació Pública (GAIP), de la Generalitat de Catalunya, sobre acceso a información pública, excluyendo de la entrega de información el nombre de la residencia y la identidad de la persona o entidad sancionada y acordando, por lo que se refiere a

la ubicación geográfica, que se proporcionará la información con un nivel de generalidad suficiente para evitar la identificación indirecta de la residencia sancionada.

Los razonamientos jurídicos de la sentencia impugnada se apoyan en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al entender que el derecho de acceso a la información pública que se había solicitado debía limitarse por comportar una afectación a los intereses económicos y comerciales (artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013), con fundamento en que la divulgación de la información de las residencias sancionadas supone un perjuicio para su reputación, que se proyecta sobre su competitividad y sobre los ingresos económicos del establecimiento.

SEGUNDO.- Planteamiento de la parte recurrente

El Abogado de la Generalitat de Cataluña aduce los siguientes argumentos en sustento de su pretensión casacional:

1. Infracción del artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

En primer lugar, la parte recurrente alega que la sentencia que se recurre en casación infringe el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, dado que se ha interpretado extensivamente para aplicarlo a un supuesto para el que no está pensado, como sería el caso de las sanciones administrativas impuestas a personas jurídicas, impidiendo con ello el derecho de acceso a esta información pública.

Sustenta su afirmación en la interpretación que se ha hecho de lo que debe entenderse por "intereses económicos y comerciales" en el Criterio interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, sobre el límite al derecho de acceso de intereses económicos y comerciales, emitido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y en el Informe explicativo del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, que fue ratificado por España el 27 de septiembre de 2023 (BOE de 23 de octubre de 2023).

Asimismo, se invocan las SSTS nº 1547/2017, de 16 de octubre (casación 75/2017), nº 1500/2023, de 21 de noviembre (casación 94/2022) y nº 579/2024, de 8 de abril (casación 681/2022), para concluir que dentro del concepto de "intereses económicos y comerciales" que prevé el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no se incluyen las sanciones administrativas a personas jurídicas sancionadas, pues esta información nada tiene que ver con la actividad económica y comercial de una empresa que compite en el mercado.

Añade que desde el punto de vista negativo, la protección de los intereses económicos y comerciales no puede servir para amparar la denegación de acceso a información pública que pone de manifiesto las negligencias y la mala praxis de las residencias sancionadas por la Administración, especialmente en un sector tan sensible como es el de las residencias para personas mayores, cuya vulnerabilidad justifica una mayor fiscalización de su funcionamiento por toda la sociedad, pues esto no se puede considerar en ningún caso un interés legítimo.

Completa el razonamiento, señalando que, si el legislador hubiese querido restringir el acceso a la información pública consistente en sanciones impuestas a personas jurídicas, debería haberlo previsto de forma expresa en el artículo 14.1 o en cualquier otro precepto, como así se hace en el caso de las sanciones a personas físicas (artículo 15.1 de la Ley 19/2013).

Y, concluye que la sentencia que se recurre, al aplicar al caso de autos el límite previsto en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013 con el fin de impedir el acceso a las sanciones impuestas a personas jurídicas, está ampliando el alcance de un límite al derecho de acceso a la información pública, con la correspondiente reducción de ese derecho, infringiendo con ello el principio general de interpretación restrictiva y adecuada a la finalidad de protección del límite que se deriva del artículo 14.2 de la Ley 19/2013 y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencia de 16 de octubre de 2017, casación 75/2017).

2. Infracción del artículo 14.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

En segundo lugar, se alega que la sentencia recurrida ha infringido el artículo 14.2 de la Ley 19/2013, dado que no realiza una ponderación de los intereses presentes, ni analiza con rigor el daño que supuestamente va a causar el acceso a la información pública solicitada, en los términos exigidos por este precepto.

Y ello, según se aduce, dado que no es suficiente con que el acceso a la información pública lesione el bien o interés protegido (en este caso, los intereses económicos y comerciales de las residencias), sino que debe valorarse que no concurre un interés superior (test del interés), público o privado, que justifique el acceso a la información, como sería, en este caso, el interés de la sociedad en conocer las prácticas empresariales o comerciales dudosas en un sector como el de las residencias para personas mayores, cuya vulnerabilidad justifica una mayor fiscalización de su funcionamiento por toda la sociedad, con independencia

de que también debe valorarse en qué medida concreta el acceso a la información dañaría los intereses económicos y comerciales del sujeto.

Al respecto, se invoca la STS nº 1500/2023, de 21 de noviembre (casación 94/2022) que, en relación con el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, manifestó que no vale una *"genérica afirmación sobre eventuales quebrantos sin una cumplida justificación sobre la incidencia y los peligros concretos y determinados que el acceso a una información específica generaría en el funcionamiento y actividad comercial y económica de la empresa"*.

En resumen, señala que el Tribunal a quo se ha limitado a exponer, de forma genérica, los perjuicios que se causan a estos intereses económicos y comerciales, sin realizar un ejercicio real de ponderación de otros intereses públicos y privados concurrentes, vulnera el artículo 14.2 de la Ley 19/2013, entre los que cita: el interés general en la preservación del principio de transparencia cuando está afectado el derecho de información de un colectivo especialmente vulnerable (la gente mayor, potenciales usuarios de las residencias sancionadas), los intereses de los usuarios de estos servicios como consumidores y usuarios, que tienen derecho a que los bienes y servicios que reciben no comporten riesgos para su salud ni para su seguridad y el estímulo a la competitividad en este sector de actividad el efecto preventivo que supone la difusión de las sanciones.

Por todo ello entiende que la sentencia recurrida no ha realizado, en puridad, la debida ponderación de los intereses y circunstancias concurrentes en el caso concreto, y ni tan siquiera ha atendido a la relevancia e interés público de la información solicitada.

Consecuentemente, la parte recurrente solicita que se establezca la siguiente doctrina:

«1º) Las sanciones administrativas a personas jurídicas no integran el concepto de intereses económicos y comerciales a que se refiere el límite del artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013 .

2º) El perjuicio a los intereses económicos y comerciales establecido en artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013 como límite al acceso a la información pública debe interpretarse de forma restrictiva y acotarse a la información confidencial o a los secretos empresariales o comerciales (información técnica y financiera de las empresas, métodos de evaluación de costes, secretos y procesos de producción, fuentes de suministro, cantidades de producción y venta, cuotas de mercado, ficheros de clientes y distribuidores, estrategia comercial, estructuras de costes y precios o estrategia de ventas), o lo que es lo mismo, la información que revela la actividad económica y comercial de una empresa que compite en el mercado.

3º) La ponderación de los intereses económicos y comerciales con otros intereses públicos y privados concurrentes no se puede limitar a una simple exposición de la afectación que podría tener el acceso a la información para la reputación de la persona jurídica, sino que debe realizarse un ejercicio real de ponderación de todos los intereses públicos y privados concurrentes.

4º) El ejercicio de ponderación sobre el derecho de acceso a la información pública que prevé el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 es independiente del deber de publicidad activa de las sanciones que imponen las normas sectoriales como sanción accesoria de publicidad.»

TERCERO.- Posicionamiento de la parte recurrida

La representación de la Residencia Valle Hebrón, S.L. fundamenta su oposición al recurso de casación aduciendo las siguientes razones:

1. En relación con la infracción del artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, denunciada, reprocha a la parte recurrente pretender una interpretación totalmente restrictiva del concepto de intereses económicos y comerciales, que no se corresponde con lo estipulado en la Ley cuando establece dicho límite al derecho de acceso a la información pública.

Al respecto afirma que el ámbito privado debe estar protegido por la confidencialidad, precisamente porque es privado y no solo el de la persona física en su ámbito personal o doméstico, sino también el de las personas jurídicas privadas que no tienen por qué ver expuesta toda o prácticamente toda la información que sobre ella tiene la Administración Pública, entendiendo que la propia información sobre las sanciones administrativas impuestas sí afecta a la capacidad de competir entre empresas, ya que como es evidente afecta a la imagen y reputación del sancionado, sin que ello signifique que las otras empresas no sancionadas no hayan podido cometer alguna infracción de la normativa administrativa.

Por ello, concluye que dentro del concepto de "intereses económicos y comerciales" que prevé el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sí se incluyen las sanciones administrativas a personas jurídicas sancionadas, y que el concepto de intereses económicos y comerciales va mucho más allá de la actividad

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ

económica y comercial de una empresa que compite en el mercado, que, además, se ve afectada por las sanciones administrativas.

Añade que la normativa reguladora de las sanciones administrativas a residencias en Cataluña (artículo 99 de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de Cataluña) no establece que se tengan que publicitar las sanciones impuestas, al mismo tiempo que prevé la posibilidad de publicar las sanciones en el Diario Oficial o comunicar las mismas a los usuarios, sin que esta parte haya sido sancionada con dicha previsión. De lo que deduce que salvo que el propio órgano sancionador así lo acuerde (acuerdo contra el que puede recurrir el administrado), no existe el derecho a acceder a esa información de carácter reservado.

2. En relación con la infracción del artículo 14.2 de la Ley 19/2013, denunciada, sostiene que en modo alguno se puede sostener que la sentencia impugnada no haga una ponderación de los intereses en cuestión, sin que sea necesario que el Tribunal a quo entre a detallar todos los pormenores de la reflexión que le lleve a concluir la ponderación que ha efectuado.

Afirma que la sentencia impugnada sí dice que la desvelación de la información que identifique a la residencia afectará a su imagen y reputación, e incluso que tendrá proyección sobre su competitividad, y que ha realizado una correcta ponderación de los bienes jurídicos en conflicto.

Por lo demás, identifica cuatro sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que han estimado recursos contencioso-administrativos contra la misma resolución administrativa, interpuestos por otras entidades, anulando la resolución recurrida en lo que se refiere a comunicar el nombre de la residencia e identidad de la entidad sancionada, que han quedado firmes por no haber sido recurridas por la Generalitat de Cataluña.

CUARTO.- Cuestión que reviste interés casacional y normas jurídicas que resultan de aplicación.

Como hemos visto en el antecedente de hecho tercero, el auto de la Sección Primera de esta Sala de 16 de octubre de 2024, corregido por el auto de 16 de enero de 2025, señala que la cuestión que reviste 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) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El auto identifica las normas jurídicas que han de ser objeto de interpretación: artículos 14.1.h) y 14.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Ello sin perjuicio -señala el propio auto- de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, conforme a lo dispuesto en el artículo 90.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

QUINTO.- Sobre el marco normativo aplicable

Planteado el debate casacional en los términos que acabamos de reseñar, exponemos a continuación el marco normativo aplicable.

- Reglamento (CE) 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001 , relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

Artículo 4

«Excepciones

(...)

2. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

- los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual,

(...)

salvo que su divulgación revista un interés público superior.»

- Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009.

Artículo 3. Limitaciones posibles del acceso a los documentos públicos

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ

«1. Cada Parte podrá limitar el derecho de acceso a los documentos públicos.

Las limitaciones se establecerán específicamente en la ley, habrán de ser necesarias en una sociedad democrática, y proporcionales al objetivo de proteger:

[...];

g. los intereses comerciales y otros intereses económicos;

[...]

2. Podrá denegarse el acceso a las informaciones contenidas en un documento público si su divulgación perjudicase o pudiese perjudicar algún interés mencionado en el apartado 1, a menos que un interés público superior justifique su divulgación.

[...]».

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Artículo 12. Derecho de acceso a la información pública.

«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.

Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

Artículo 13. Información pública.

«Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

Artículo 14. Límites al derecho de acceso.

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

(...)

h) Los intereses económicos y comerciales.

(...)

2. 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.

(...)».

SEXTO.- Criterio de la Sala sobre el concepto "intereses económicos y comerciales", como límite al acceso a la información pública

La cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia sobre la que esta Sala debe pronunciarse, tal y como establece el auto de admisión de 16 de octubre de 2024, 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 administrativas, integra o no el concepto de *"intereses económicos y comerciales"*a que se refiere el límite del artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), o dicho de otra manera, si dentro del concepto de *"intereses económicos y comerciales"*como límite al acceso a la información pública, cabe incluir o no la información sobre sanciones administrativas por su hipotética repercusión en la imagen y reputación de las personas jurídicas sancionadas.

Planteado el debate casacional en los términos que acabamos de reseñar y dadas las infracciones normativas denunciadas por la parte recurrente, abordaremos el examen de esta cuestión tras exponer los rasgos generales del derecho de acceso a la información pública y sus límites, así como los criterios que deben presidir la ponderación de intereses en juego en su aplicación, teniendo en cuenta, en relación con una cuestión idéntica a la que ahora resolvemos, esta Sala ya ha dictado sentencia en fecha 6 de octubre de 2026, desestimatoria del recurso de casación nº 1018/2024, cuyos razonamientos jurídicos ahora acogemos por razones de seguridad jurídica.

A. Síntesis jurisprudencial sobre el derecho constitucional de acceso a la información pública y su desarrollo legal. Los límites y su aplicación ponderada

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ

El derecho de acceso a la información pública ha sido objeto de numerosos pronunciamientos de esta Sala. En nuestras sentencias nº 1119/2025, de 11 de septiembre (Rec. 7878/2024), nº 1196/2025, de 29 de septiembre (Rec. 4149/2022), núm. 727/2026, de 10 de junio (Rec. 5828/2024) y nº 1006/2026, de 10 de septiembre (Rec. 8659/2024), entre otras, sintetizando la jurisprudencia recaída sobre la naturaleza, el alcance y los límites de este derecho constitucional y desarrollando estos aspectos con arreglo a su configuración constitucional y legal, decíamos:

«El derecho de acceso a la información pública se reconoce, primariamente, en el artículo 105.b) de la Constitución Española que no solo incorpora un principio objetivo rector de la actuación de las administraciones públicas, derivado de exigencias de democracia y transparencia, sino también un derecho subjetivo de las personas, ejercitable frente a las administraciones, con sujetos, objeto y límites definidos en el propio precepto constitucional (vid. STC 164/2021, de 4 de octubre , FJ3º).

Derecho subjetivo que, si bien hemos advertido, no tiene la consideración de derecho fundamental en atención a su caracterización y ubicación sistemática en la Constitución [vid. SSTS de 7 de febrero de 2023 (rec. 8005/2021), FJ 5 º; de 21 de abril de 2023 (rec. 350/2022), FJ 3 º; y de 29 de mayo de 2023 (rec. 373/2022), FJ 3º], sí se configura como un derecho constitucional, con contenido propio y efectivo que ni el legislador, ni el aplicador de la norma pueden desconocer [vid. STC 18/1981, de 8 de junio , FJ 5º, y STS de 6 de junio de 2005 (rec. 68/2002), FJ 6º], cuyo ejercicio no cabe diferir o mediatizar por remisión al ejercicio de acciones procesales (vid. STC 164/2021, de 4 de octubre , FJ 3º), y que se encuentra estrechamente vinculado con la plena efectividad de otros principios y derechos constitucionales.

En efecto, el reconocimiento constitucional de este derecho refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado democrático, en la medida que el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica del poder, y acorde al Estado de Derecho, en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto para fiscalizar la sumisión de la Administración a la ley y permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa [vid. SSTS de 30 de marzo de 1999 (rec. 6563/1994) y de 16 de diciembre de 2011 (rec. 4607/2009)].

Paralelamente, la jurisprudencia constitucional lo considera, junto con otros preceptos de la Carta Magna (artículos 9.2 , 23.1 , 27 apartados 5 y 7 , 48 , 125 y 129 de la CE), una de las diversas manifestaciones que contempla el texto constitucional del fenómeno participativo de los ciudadanos en las democracias actuales y al que ha sido especialmente sensible nuestro constituyente (vid. SSTC 119/1995, de 17 de julio, FJ 4 º, y 175/2021, de 25 de octubre , FJ 4º).

Verdaderamente, el derecho de acceso a la información pública trasciende a su condición de principio objetivo rector de la actuación de las Administraciones públicas, para constituir un derecho constitucional ejercitable, como derecho subjetivo, frente a las administraciones, derivado de exigencias de democracia y transparencia, e inseparablemente unido al Estado democrático y de Derecho que enuncia el artículo 1 de nuestra Constitución .

Además, se trata también de un derecho constitucional subjetivo que presenta una íntima conexión con derechos fundamentales y libertades públicas, en la medida que su ejercicio puede condicionar la plena efectividad de estos, como el derecho de participación política (artículo 23 de la CE), el derecho a la libertad de información (artículo 20 de la CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24 de la CE).

Esa estrecha vinculación se advierte, igualmente, con el principio de legalidad, materializado en el sometimiento de las Administraciones públicas a la Ley y al Derecho, y su salvaguarda mediante el control que los Tribunales ejercen sobre sus actuaciones, por cuanto favorece su eficaz fiscalización por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Y, en el ámbito del Derecho internacional, que opera como pauta interpretativa conforme al artículo 10.2 de la CE , es destacable tanto el reconocimiento expreso del derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental en sí mismo, cual sucede en el artículo 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea , donde se dispone que: «Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte», como su vinculación y entendimiento instrumental del derecho a la libertad de expresión y a la información, como ocurre con el artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos , hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, según la Observación General CCPR/C/GC/34 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, pues aquel precepto que reconoce el derecho a la libertad de expresión «enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos» (vid. parágrafo 18), y con el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos que reconoce el derecho a la libertad de expresión, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que lo interpreta, a la que haremos referencia más adelante.

(...)

El actual desarrollo legal del derecho de acceso a la información pública, tal y como lo prevé el artículo 105.b) de la CE , se contiene en los artículos 12 a 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), que constituye la normativa básica transversal que regula esta materia, al tiempo que complementa al resto de las normas, y queda desplazada, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información, de conformidad con lo establecido por la disposición adicional primera, apartado segundo, de la LTAIBG (vid. STS de 25 de enero de 2021 (rec. 6387/2019), FJ 4º.5).

El artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose ésta, de acuerdo con el artículo 13, como «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

Hemos enfatizado que la delimitación subjetiva del derecho se efectúa por la Ley en términos muy amplios, reconociéndose a "todas las personas" sin mayores distinciones (vid. STS de 25 de marzo de 2021 (rec. 2578/2020), FJ 3º.4), sin necesidad de motivar la solicitud (vid. STS de 12 de noviembre de 2020 (rec. 5239/2019), FJ 4º.7) y sin que, en todo caso, quepa excluir las solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven (vid. STS de 2 de junio de 2022 (rec. 4116/2020), FJ 2º.1).

Ello no significa que se trate de un derecho ilimitado o absoluto, pero solamente puede ser limitado por los motivos predeterminados en la ley que se encuentran en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG (vid. STC 164/2021, de 4 de octubre , FJ 3º).

El primer precepto mencionado detalla un listado de límites del derecho de acceso, que tienen por objeto la protección de los intereses que enumera el artículo y que son los siguientes: a) la seguridad nacional, b) la defensa, c) las relaciones exteriores, d) la seguridad pública, e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, f) la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, g) las funciones administrativas, de vigilancia, inspección y control, h) los intereses económicos y comerciales, i) la política económica y monetaria, 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 y l) la protección del medio ambiente.

Precisa el apartado 2º del artículo 14 de la LTAIBG que la aplicación de dichos límites, cuando proceda, habrá de ser justificada y proporcionada a su objetivo y a la finalidad de protección, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y, especialmente, a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. De ello se colige, como hemos tenido oportunidad de aclarar, que los límites contemplados en este precepto no constituyen causas de exclusión (vid. STS de 16 de diciembre de 2019 (rec. 316/2018), FJ 4º.C) ni la apreciación de su concurrencia es una potestad discrecional de la Administración (vid. STS de 29 de mayo de 2023 (rec. 373/2022), FJ 4º), ni cabe su aplicación genérica, sino que exigen una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate (vid. STS de 25 de enero de 2021 (rec. 6387/2019), FJ 4º.8), debiéndose interpretar los citados límites de forma restrictiva, a fin de no menoscabar el derecho de acceso, regulado de forma amplia en la Ley (vid. STS de 8 de abril de 2024 (rec. 681/2022), FJ 4º).

El principio de buena administración conduce también a una interpretación amplia y expansiva de este derecho constitucional, que conlleva una interpretación restrictiva de los límites oponibles al acceso a la información pública, con independencia de se exija su aplicación justificada y proporcionada, como examinaremos más adelante (...)».

Ya en precedentes anteriores se reconocía este derecho con notable amplitud, como pone de manifiesto la sentencia de esta Sala 1547/2017, de 16 de octubre (Rec. 75/2017), cuya doctrina reiteran nuestras sentencias nº 344/2020, 10 de marzo (rec. 8193/2018), nº 748/2020, de 11 de junio (rec. 577/2019), nº 1565/2020, de 19 de noviembre (recurso 4614/2019), nº 1817/2020, de 29 de diciembre (rec. 7045/2019), nº 579/2024, de 8 de abril (Rec. 681/2022) y nº 756/2026, de 17 de junio (Rec. 2337/2024), al declarar en relación con la concreta limitación prevista en el artículo 14.1.h) de la LTAIBG:

«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».

A ello añadimos respecto de la aplicación de los límites al acceso a información pública del artículo 14.1 de la LTAIBG, como recuerda nuestra sentencia nº 756/2026, de 17 de junio (Rec. 2337/2024), que debe acreditarse un *«riesgo razonablemente previsible y no meramente hipotético»*para el interés que se pretende salvaguardar, ponderar la posible concurrencia de un interés público o privado superior y considerar la concesión de un acceso limitado [SSTS nº 301/2026, de 11 de marzo (Rec. 8005/2024) y nº 556/2026, de 4 de mayo (rec. 2262/2025)], así como que debe justificarse un perjuicio concreto, no meramente hipotético, sin que baste la invocación genérica del interés protegido [STS 749/2026, de 16 de junio (Rec. 3229/2024)].

Mas concretamente, afirmábamos en nuestra sentencia nº 1.500/23, de 21 de noviembre (Rec. 94/22) y reiteramos en nuestra sentencia 579/2024, de 8 de abril, (Rec. 681/2022), refiriéndonos precisamente al límite del artículo 14.1.h) de la LTAIBG, concretamente a los perjuicios sobre la actividad económica y comercial de una empresa que el público conocimiento o la mera entrega a un tercero de determinada documentación -datos o informes confidenciales- puede causar, que: *«tales perjuicios han de ser invocados y acreditados por la entidad que los alega, sin que valga una genérica afirmación sobre eventuales quebrantos sin una cumplida justificación sobre la incidencia y los peligros concretos y determinados que el acceso a una información específica generaría en el funcionamiento y actividad comercial y económica de la empresa. Perjuicios que, por otra parte, han de ser relevantes y han de ponderarse en relación los intereses en juego (interés público e intereses particulares), ya se trate de obstaculizar el total acceso a la información como en los casos de limitaciones parciales».*

Lo hasta aquí expuesto sobre la amplitud con la que ha sido configurado legalmente el derecho de acceso a la información pública, operando como regla general respecto de toda la información comprendida en su ámbito de aplicación (artículos 12 y 13 de la LTAIBG), permite alcanzar algunas conclusiones sobre la aplicación de sus límites (artículo 14 de la LTAIBG).

En primer lugar, dichos límites constituyen verdaderas excepciones a su ejercicio y han de ser objeto de interpretación restrictiva, con el objeto de que su aplicación, dada su genérica identificación o descripción, no prive de eficacia a los intereses que el legislador ha considerado dignos de protección mediante aquel derecho.

En segundo lugar, la exigencia de que quien invoca el límite lo justifique en las concretas circunstancias del caso: (i) excluye su aplicación mediante invocaciones genéricas referidas a la materia sobre la que versa la información solicitada o el interés protegido por ese límite, y (ii) conlleva la carga de alegar el concreto perjuicio que se aduce -real y efectivo o razonablemente previsible, no meramente hipotético- y aportar los elementos de juicio necesarios para apreciarlo y ponderar los intereses en presencia.

En tercer lugar, la aplicación de estos límites habrá de ser justificada y proporcionada a su objetivo y a la finalidad de protección, atendiendo a las circunstancias del caso y, especialmente, a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

En cuarto lugar, compendiando lo anterior, como rememora nuestra sentencia nº 756/2026, de 17 de junio (Rec. 2337/2024), con cita de otros precedentes jurisprudenciales, la aplicación ponderada de los límites exige un examen sucesivo que se caracteriza por un proceso de verificación y otro de ponderación: (i) la verificación de si la divulgación de la concreta información solicitada ocasiona un perjuicio para el interés protegido por el límite invocado, que puede ser real y efectivo o razonablemente previsible, presentando una relación causal con la divulgación de la información, pero no meramente hipotético, quedando así excluidas las posibilidades abstractas o meramente conjeturales (test del daño) y, (ii) acreditado ese perjuicio, la ponderación con el interés público o privado superior que pueda justificar el acceso, a fin de garantizar que la aplicación de dicho límite sea justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección, atendiendo a las circunstancias del caso concreto (test del interés público).

Y, en quinto lugar, la restricción del derecho de acceso, en su caso, ha de quedar circunscrita a la información afectada por la apreciación de límite invocado, conforme a las exigencias de proporcionalidad y al régimen de acceso parcial previsto en el artículo 16 de la Ley 19/2013, correspondiendo entonces la concesión del acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite, salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido.

B. La interpretación del límite consistente en "intereses económicos y comerciales" (artículo 14.1.h) de la LTAIBG)

El artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno -LTAIBG- contempla, entre los límites al derecho de acceso, el supuesto en que la divulgación de la información pueda ocasionar un perjuicio para *«los intereses económicos y comerciales».*

La LTAIBG no contiene una definición de lo que se entiende por intereses comerciales e intereses económicos ni, por tanto, delimita su ámbito objetivo, cuyo bien jurídico protegido tampoco identifica. Este es un concepto

caracterizado por su vaguedad y amplitud, tanto desde el punto de vista gramatical como jurídico, que resulta necesario acotar con el fin de atribuirle un concreto contenido y alcance que posibilite su correcta aplicación.

La delimitación del concepto requiere partir de que el artículo 14.1.h) no establece una categoría de informaciones excluidas *a priori*del conocimiento público, sino un límite vinculado al perjuicio que la divulgación de una información determinada puede ocasionar a un interés jurídicamente protegido.

Naturalmente, la interpretación de este concepto jurídico indeterminado debe resultar coherente, en primer término, con el carácter amplio con que la LTAIBG configura el derecho de acceso, que conlleva una interpretación restrictiva de los límites previstos en el artículo 14.1, no resultando admisibles aquellas que produzcan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso.

Como decimos, la Ley utiliza términos muy genéricos, sin diferenciar propiamente entre interés económico e interés comercial, pudiendo entenderse este último como una manifestación o especie comprendida en el concepto más extenso de intereses económicos. De ahí que su identificación no pueda efectuarse en abstracto, sino atendiendo a los principios que rigen la actividad económica y, particularmente, al sistema de libre competencia, con el objeto de posibilitar el examen individualizado de si la divulgación de los datos solicitados puede perjudicar alguno de aquellos intereses.

Anticipamos ya que no es suficiente para su aplicación que la información posea contenido económico, financiero, comercial, contable o empresarial, ni que se refiera a una persona o entidad que desarrolla una actividad económica. Lo determinante es que su divulgación sea susceptible de menoscabar una posición económica o competitiva legítima de su titular, pues el bien jurídico protegido por el límite es la actividad de la empresa en el mercado en régimen de libre competencia, resultando imprescindible determinar, por un lado, cuál es el concreto interés económico o comercial que podría resultar lesionado y, por otro, cuál es el perjuicio que ocasionaría la divulgación de los específicos datos solicitados, como justificaremos a continuación a la luz de la jurisprudencia nacional y europea.

En diversos precedentes de esta Sala hemos tenido ocasión de pronunciarnos sobre el límite previsto en el artículo 14.1.h) de la LTAIBG, consistente en *"intereses económicos y comerciales".*Aunque no hemos delimitado conceptualmente dicha limitación, con el objeto de resolver sobre su aplicación a concretos supuestos de acceso a información pública, hemos mostrado algunas de sus notas esenciales:

- En la STS nº 1.547/2017, de 16 de octubre (Rec. 75/2017), sobre el derecho de acceso a la información de determinados gastos de la Corporación RTVE por la participación en un concurso Eurovisión, negábamos perjuicio para los intereses económicos y comerciales, teniendo en cuenta que la información solicitada no afectaba al funcionamiento interno de la Corporación, a su sistema de producción ni a su estructura de costes, y que no se había justificado de qué forma facilitar aquel dato podía perjudicar sus intereses comerciales o favorecer a sus competidores en el mercado audiovisual. De manera que no se justificaba la conexión material entre la información cuya divulgación se pretendía evitar y una posición económica o comercial concreta susceptible de resultar perjudicada.

- En la SSTS nº 1518/2022, de 17 de noviembre (Rec. 1837/2021) y nº 235/2021, de 19 de febrero (Rec. 1866/2020), aunque se examinaba la aplicación de límite del artículo 14.1.k) (la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión) en relación con el acceso a las actas las reuniones del consejo de administración de la autoridad portuaria, se plantea en hipótesis que en ellas se abordaran cuestiones relativas a la gestión presente y futura del puerto y las estrategias comerciales del mismo (lo que se denomina "informe de gestión") y que ello pudiera resultar peligroso para la futura actividad empresarial del puerto, hipótesis que se asocia con el límite de los intereses económicos y comerciales del art. 14.h), aunque finalmente no se consideró acreditado este extremo.

- En la STS nº 1.500/23, de 21 de noviembre (Rec. 94/2022), que versaba sobre la solicitud de acceso a cierta información sobre planes de labores, de explotación y de restauración de una empresa de extracción de minerales, se consideró que no resultaba acreditado el perjuicio económico o comercial de la empresa minera por el acceso a determinada información sobre planes específicos, con fundamento en que no se trataba de datos o informes confidenciales sobre la actividad económica y comercial de la empresa que fuesen reveladores de su estrategia financiera o comercial. Tampoco en este caso se justificaba la incidencia de la divulgación ni se identificaban los peligros concretos que el conocimiento de la información podía generar para el funcionamiento o actividad económica y comercial de la empresa.

- En la STS nº 579/2024, de 8 de abril (Rec. 681/2022) que abordaba la solicitud genérica de acceso a todas las operaciones reflejadas en los apartados 620 a 629 del Libro Mayor de una empresa de naturaleza mixta con participación pública del 51% que actuaba en el mercado en régimen de competencia -gastos pormenorizados sobre primas de seguros, arrendamientos, cánones, proveedores, servicios bancarios, primas de seguros,

publicidad, suministros y otros datos económico-financieros, que atañen propia y directamente a la actividad económica de la empresa-, se puso de relieve que la solicitud de información comprendía datos internos sobre gastos relevantes que evidenciaban la actuación comercial y económica de la empresa, sin especificar no obstante, ni concretar los asientos contables o las singulares actuaciones económicas a los que se refiere la solicitud (como podría ser compras en un período de tiempo, pagos por arrendamientos, disposiciones de efectivo y otras), y se entendió que afectaba a priori y *per se*a los intereses económicos de la empresa, por descubrir datos sensibles internos que plasman la realidad de su funcionamiento, que presentaban un valor en el mercado y que podían ser utilizados por competidoras. Concluía la sentencia que se trataba de acceso a una información general contable sobre datos sensibles que *a priori*delataban y exponían la estrategia comercial y económica, incidiendo de forma negativa en la empresa que actuaba en régimen de libre competencia, pues revelaba elementos de su estrategia comercial con valor competitivo.

Concretamente, declara la sentencia que: *«La LTAIBG utiliza unos términos muy genéricos y abstractos en la configuración del límite contemplado en la letra h) de dicho artículo y no distingue entre el concepto de interés económico de la noción de interés comercial, pudiendo considerarse que se trata de términos similares o bien que los intereses comerciales son una parte del concepto más amplio de intereses económicos. En cualquier caso, hemos de realizar una interpretación de ambos tipos de intereses a los que se alude en la ley, bien sean económicos, o comerciales acordes con los principios que rigen el sistema económico de libre competencia en el que interviene la recurrente. Ello supone analizar de forma individualizada si la divulgación de los datos o contenidos informativos pueden encontrar su límite en el aludido artículo 14.1 h)».*

- En la STS n.º 295/2026, de 10 de marzo (Rec. 3386/2025), al examinar la denegación del acceso a documentación sobre la adquisición de vacunas y la aplicación del artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, se consideró insuficiente la invocación de la confidencialidad del precio y de su posible utilización por terceros países en futuras operaciones, para acreditar un perjuicio a los intereses económicos y comerciales (examinados con los de integridad de los procesos de negociación y garantía de la confidencialidad), relacionándolos con la competencia efectiva. La Sala exigió identificar los intereses afectados y explicar de manera suficientemente concreta cómo la divulgación podía perjudicarlos, sin que bastara para ello la referencia a un riesgo meramente hipotético.

- En la STS nº 1003/2026, de 9 de septiembre (Rec. 6584/2024), en relación con la solicitud de acceso a un contrato de adquisición de acciones de una empresa que prestaba el servicio de abastecimiento público de agua en una localidad como concesionaria de hecho, se consideró que el contrato contenía información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones municipales de transparencia respecto del servicio (permitía conocer las condiciones de adquisición del control de tal empresa y su posible incidencia sobre la gestión y los medios destinados al abastecimiento), y ante la identificación por la empresa de materias que podían ser comercialmente sensibles por afectar a su posición competitiva (expectativas de crecimiento, contingencias legales, contables y financieras, garantías y previsiones de ingresos y beneficios), la Sala negó que se hubiera acreditado un perjuicio concreto para los intereses económicos o comerciales, precisando que la enumeración de esas materias, sin concretar las consecuencias que podrían derivarse de su divulgación, no proporciona una justificación suficiente del perjuicio invocado.

Como puede observarse, en los precedentes jurisprudenciales citados hemos asociado la información que puede perjudicar los intereses económicos y comerciales de una empresa con: (i) información sensible sobre su funcionamiento interno y valor competitivo en el mercado en que opera [STS nº 1547/2017, de 16 de octubre (Rec. 75/2017)]; (ii) acceso a las actas de las reuniones del consejo de administración de la autoridad portuaria que abordaran cuestiones relativas a la gestión presente y futura del puerto y las estrategias comerciales del mismo [SSTS nº 1518/2022, de 17 de noviembre (Rec. 1837/2021) y nº 235/2021, de 19 de febrero (Rec. 866/2020)]; (iii) datos o informes confidenciales sobre la actividad económica y comercial de la empresa que fuesen reveladores de su estrategia financiera o comercial [STS nº 1.500/23, de 21 de noviembre (Rec. 94/22)]; (iv) datos sensibles internos que revelan la actividad y funcionamiento de la empresa, así como la estrategia comercial y económica de las empresas con valor competitivo, al presentar un valor en el mercado y ser susceptibles de ser utilizados por competidoras [STS nº 579/2024, de 8 de abril (Rec. 681/2022)], (v) la competencia efectiva [SSTS n.º 295/2026, de 10 de marzo (Rec. 3386/2025) y nº 296/2026, de 10 de marzo (Rec. 2412/2025)]; y (vi) datos comercialmente sensibles (expectativas de crecimiento, contingencias legales, contables y financieras, garantías y previsiones de ingresos y beneficios) que afecten a la posición competitiva [STS nº 1003/2026, de 9 de septiembre (Rec. 6584/2024)].

Por tanto, en la jurisprudencia dictada en relación con el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, esta Sala no ha delimitado con precisión el concepto de *"intereses económicos y comerciales",*pero sí ha mostrado algunas de sus características sustanciales, asociadas con la actividad económica, financiera y comercial de la empresa,

susceptible de incidir en su posición competitiva en el mercado, mostrándose este como el verdadero bien jurídico protegido por ese límite.

Acudiendo al marco europeo, el artículo 4.2, primer guion, del Reglamento (CE) 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, establece una excepción al acceso a los documentos casi paralela: se denegará el acceso cuando la divulgación perjudique *«los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual»,*salvo que exista un interés público superior.

El TJUE ha dictado varias resoluciones que exponemos de forma resumida a continuación y permiten concretar qué informaciones han de entenderse sensibles desde la perspectiva de los intereses comerciales de las personas físicas o jurídicas, si bien hemos de resaltar que no se refieren a otros intereses económicos.

El Tribunal General, desde CDC Hydrogene Peroxide/Comisión, sentencia de 15 de diciembre de 2011, T-437/08, ha declarado que no toda información relativa a una empresa y a sus relaciones de negocios puede considerarse protegida como "interés comercial", porque esa interpretación vaciaría de contenido el principio de acceso más amplio posible a los documentos, considerando informaciones comerciales sensibles las relativas a estrategias empresariales, relaciones comerciales o conocimientos técnicos y experiencia propios de la empresa, cuya divulgación pueda perjudicar su posición. Dice así: *«Asimismo, debe señalarse que no puede considerarse que cualquier información relativa a una sociedad y a sus relaciones comerciales puede acogerse a la protección que debe garantizarse a los intereses comerciales con arreglo al artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento nº 1049/2001, si no se quiere frustrar la aplicación del principio general consistente en conceder al público el acceso más amplio posible a los documentos en poder de las instituciones (véase la sentencia de 9 de septiembre de 2014, MasterCard y otros/Comisión, T/516/11, no publicada, EU:T:2014:759 , apartado 81 y jurisprudencia citada). Sin embargo, esta protección puede cubrir informaciones comerciales sensibles, como la información relativa a las estrategias comerciales de las empresas, a los volúmenes de sus ventas, a sus cuotas de mercado o a sus relaciones comerciales (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de junio de 2012, Comisión/Agrofert Holding, C/477/10 P, EU:C:2012:394, apartados 54 a 56 , y de 9 de septiembre de 2014, MasterCard y otros/Comisión, T/516/11, no publicada, EU:T:2014:759 , apartados 82 y 83)».*

Esta doctrina aparece formulada con especial claridad en PTC Therapeutics International/EMA, sentencia del Tribunal General de 5 de febrero de 2018, T-718/15:

«82. Para justificar la denegación de acceso a un documento no basta, en principio, con que dicho documento esté incluido en el ámbito de una actividad o de un interés mencionados en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001, ya que la institución interesada debe, en principio, explicar también de qué modo el acceso a ese documento puede perjudicar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en dicho artículo (véase la sentencia de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW Energie Baden-Württemberg, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 64 y jurisprudencia citada).

83. Por lo que respecta al concepto de «intereses comerciales», según la jurisprudencia, si no se quiere frustrar la aplicación del principio general consistente en conceder al público el acceso más amplio posible a los documentos en poder de las instituciones, no puede considerarse digna de la protección que debe garantizarse a los intereses comerciales con arreglo al artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento nº 1049/2001 toda la información relativa a una sociedad y a sus relaciones de negocios (véase la sentencia de 13 de enero de 2017, Deza/ECHA, T- 189/14 , EU:T:2017:4 , apartado 55 y jurisprudencia citada).

84. De ese modo, para aplicar la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento nº 1049/2001, resulta necesario demostrar que los documentos controvertidos contienen elementos que pueden, con su divulgación, perjudicar a los intereses comerciales de una persona jurídica. Es lo que sucede, en particular, cuando los documentos solicitados contienen información comercial sensible relativa a las estrategias comerciales de las empresas de que se trate, a sus relaciones comerciales y a los métodos de trabajo, o cuando contienen datos propios de la empresa que revelen sus conocimientos técnicos (véase la sentencia de 9 de septiembre de 2014, MasterCard y otros/Comisión, T-516/11 , no publicada, EU:T:2014:759 , apartados 82 a 84 y jurisprudencia citada; véase también la sentencia de 13 de enero de 2017, Deza/ECHA, T-189/14 , EU:T:2017:4 , apartado 56).»

Esta sentencia fue confirmada en casación por la STJUE de 22 de enero de 2020, PTC Therapeutics International/EMA, C-175/18 P, insistiendo en que debe explicarse cómo la divulgación puede perjudicar «específica y efectivamente» el interés protegido y el riesgo debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético.

La STJUE de 22 de enero de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet International/EMA, C-178/18 P, declara que un riesgo de utilización de la información por los competidores puede constituir un perjuicio

comercial. Pero aclara que no basta alegar genéricamente que un competidor podría utilizar la información, pues quien pretende protegerla debe explicar la naturaleza, objeto y alcance de los datos de manera que pueda apreciarse cómo su divulgación perjudicaría concreta y razonablemente a sus intereses comerciales, por lo que una afirmación genérica sobre el riesgo de uso indebido resulta insuficiente.

Esta sentencia señala que el artículo 4.2 del Reglamento no exige literalmente que el perjuicio alcance un determinado grado de "gravedad", bastando con una afectación del interés comercial, aunque esa afectación debe ser real, concreta y razonablemente previsible.

La STJUE (Gran Sala) de 5 de marzo de 2024, Public.Resource.Org y Right to Know/Comisión, C-588/21, se refiere al acceso gratuito a normas armonizadas protegidas por derechos de autor, interés expresamente incluido por el Reglamento dentro de los intereses comerciales. El TJUE consideró que, pese a apreciarse un interés comercial protegido afectado, existía un interés público superior en su divulgación porque una norma armonizada puede especificar los derechos conferidos a los justiciables y las obligaciones que les incumben y esas especificaciones pueden serles necesarias para comprobar si un producto o un servicio determinado cumple efectivamente los requisitos de dicha normativa.

Por último, la Sentencia del Tribunal General de 24 de septiembre de 2025, AQ/ECHA, T-1101/23, aborda la cuestión de si la oposición a la divulgación de información relativa a la actividad de exportación de determinadas sustancias químicas peligrosas de una empresa, sustentada en que podía generar una reacción pública negativa y dañar su reputación, además de afectar a sus relaciones con inversores y clientes, estaba amparada por la excepción de protección de intereses comerciales.

El Tribunal General reconoce que un daño a la reputación puede afectar a los intereses comerciales de una empresa, pero rechaza la alegación de daño reputacional al no considerarlo acreditado, porque la empresa se había limitado a invocar un posible "public outcry" susceptible de dañar su reputación. Recuerda que una alegación genérica y no fundamentada de riesgo para los intereses comerciales no basta, pues deben facilitarse datos que permitan comprender cómo la divulgación produciría de manera concreta y razonablemente previsible un perjuicio comercial.

Dice así la sentencia:

«84. Procede recordar que, según la jurisprudencia, una mera alegación no fundamentada relativa a un riesgo general de perjuicio para los intereses comerciales no basta para considerar que los datos contenidos en un documento solicitado quedan comprendidos en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, cuando quien solicita la aplicación de dicha excepción no haya aportado, antes de que se adopte una decisión al respecto, información adicional sobre la naturaleza, finalidad y alcance de tales datos que permita a los órganos jurisdiccionales de la Unión comprender de qué modo su divulgación podría perjudicar de manera concreta y razonablemente previsible los intereses comerciales de las personas afectadas.

85. Es cierto que un perjuicio a la reputación de una empresa afecta indudablemente a sus intereses comerciales, en la medida en que la reputación de cualquier operador presente en un mercado resulta esencial para el ejercicio de sus actividades económicas.

86. No obstante, ese riesgo de perjuicio reputacional debe derivarse de la naturaleza, finalidad y alcance de los datos de que se trate, conforme a la jurisprudencia citada en el apartado anterior, y no del comportamiento que se prevea por parte de quien solicita el acceso.

87. En la medida en que la demandante sostiene ante el Tribunal que el riesgo de reacción negativa de la opinión pública y de daño reputacional deriva de un posible uso indebido de la información controvertida por parte de Public Eye, debe recordarse que ni la identidad de la persona que solicita el documento ni el uso que pretenda hacer de este, en caso de obtener acceso al mismo, pueden justificar la aplicación de alguna de las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001.»

Por consiguiente, la jurisprudencia de la Unión Europea confirma que el límite relativo a los "intereses comerciales" no protege toda información sobre una empresa o a su actividad económica, sino aquella cuya divulgación sea susceptible de menoscabar concreta y razonablemente su posición económica o competitiva, singularmente cuando revele estrategias comerciales, relaciones comerciales, conocimientos técnicos o información empresarial dotada de valor competitivo, exigiéndose un nexo causal entre la divulgación y el perjuicio.

Además, resalta que el riesgo de perjuicio ha de ser específico, efectivo y razonablemente previsible, sin que basten riesgos hipotéticos, afirmaciones genéricas sobre un eventual aprovechamiento por competidores o la mera posibilidad de una repercusión negativa sobre la reputación empresarial, recayendo sobre quien pretende que la información quede protegida la carga de proporcionar una explicación suficientemente concreta acerca

de la naturaleza, finalidad y alcance de los datos y de la forma en que su divulgación perjudicaría sus intereses comerciales. Y todo ello, al margen de que, incluso, acreditado el perjuicio comercial, deba examinarse si existe un interés público superior en la divulgación.

Por último, resulta oportuno examinar la línea interpretativa que ha seguido el Consejo de Europa, dado que el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, que fue ratificado por España el 27 de septiembre de 2023 (BOE de 23 de octubre de 2023), establece en su artículo 3.1.g), como límite al acceso a los documentos públicos, *«los intereses comerciales y otros intereses económicos»*.

Aunque el Convenio de Tromsø no ofrece una definición de lo que debe entenderse por *«intereses comerciales y otros intereses económicos»,*en el Informe explicativo del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos oficiales de 18 de junio de 2009 (Explanatory Report), publicado en la página web del Consejo de Europa (), al referirse al artículo 3.1.g) se fijó el siguiente criterio interpretativo (traducido de la versión inglesa):

«29. El apartado g) establece que las Partes en el Convenio pueden establecer limitaciones para proteger intereses comerciales y otros intereses económicos, ya sean privados o públicos. La finalidad principal de esta excepción es evitar perjuicios indebidos a posiciones competitivas o de negociación. Un ejemplo de la información que puede quedar amparada por esta excepción es aquella que constituye un «secretos comerciales», relativa a la competencia o a los procedimientos de producción, estrategias comerciales, listas de clientes, etc. También puede abarcar la información que las autoridades públicas utilizan para preparar negociaciones colectivas en las que participan, o los datos recabados de personas físicas y jurídicas con fines tributarios.»

Como se deduce de la identificación gramatical de tal límite en el Convenio de Tromsø, no se trata de dos conceptos independientes o realidades separadas, sino que los intereses comerciales se presentan como una parte de los intereses económicos que, por su relevancia en este ámbito, son destacados expresamente al mismo nivel.

Sentado que los intereses comerciales son una clase o especie de intereses económicos, según ha entendido el Consejo de Europa, el elemento identificativo fundamental de unos y otros sería el hecho de que su divulgación pueda perjudicar la posición del sujeto en los ámbitos de la competencia o la negociación, identificando estos -la competencia y la integridad de los procesos de negociación- como sus bienes jurídicos protegidos.

En obligada sintonía con el marco europeo expuesto, el *Criterio interpretativo 1/2019 de 24 de septiembre, sobre el límite al derecho de acceso de intereses económicos y comerciales,*emitido por Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que se encuentra publicado en su página web (), se orienta en el mismo sentido, en la medida que sostiene que el bien jurídico protegido por el artículo 14.1.h) de la LTAIBG viene delimitado por aquéllas posiciones ventajosas o relevantes del sujeto o sujetos en el ámbito del mercado en que operan (intereses comerciales) o de la creación y producción de bienes y servicios (intereses económicos), cuya divulgación pudiera comprometer la competencia entre ellos y otros sujetos o la integridad de los procesos de negociación en que intervengan.

Con arreglo a lo hasta ahora expuesto, esta Sala entiende que el elemento verdaderamente definitorio del límite no reside en la mera naturaleza económica o comercial de la información solicitada, sino en su aptitud para revelar datos cuyo conocimiento por terceros pueda deteriorar una posición competitiva, una ventaja económica o la capacidad negociadora del sujeto afectado, considerando que los intereses comerciales constituyen una especie dentro del género más amplio de los intereses económicos y que el bien jurídico protegido por este límite es la actividad de la empresa en el mercado en régimen de libre competencia.

Y es que, cuando nos referimos a los intereses económicos, identificamos una posición económica en la producción y prestación de bienes y servicios, y cuando nos referimos a los intereses comerciales, como manifestación específica de aquellos, identificamos una posición competitiva en el mercado.

Por consiguiente, los intereses económicos y comerciales a los que se refiere el artículo 14.1.h) de la LTAIBG pueden definirse como aquellas posiciones legítimas de contenido económico que una persona física o jurídica, pública o privada, ostenta en el ámbito de la producción, prestación, distribución o intercambio de bienes y servicios y cuya preservación resulta necesaria para no perjudicar indebidamente su capacidad competitiva, su posición en el mercado o su capacidad negociadora.

En definitiva, el artículo 14.1.h) de la LTAIBG no protege la información económico-financiera o técnica en cuanto tal, sino una posición económica o comercial legítima frente al perjuicio que la divulgación de cualquier información pueda ocasionarle. La existencia del límite depende, por ello, de la concurrencia de un nexo suficientemente directo entre la información solicitada y el menoscabo de una posición económica,

competitiva o negociadora, sin perjuicio de los supuestos en los que la propia naturaleza y alcance de la información permita apreciar *a priori*el riesgo de afectación [véase la STS nº 579/2024, de 8 de abril (Rec. 681/2022)].

Dando un paso más en la delimitación de esos intereses, cabe concluir también que entre las informaciones susceptibles de incidir en la "posición competitiva" de una empresa, se encuentra la información técnica y económico-financiera de las empresas: métodos de evaluación de costes y determinación de precios, secretos empresariales y procesos de producción, información sobre fuentes de suministro, cifras de producción y venta, cuotas de mercado, clientela y distribuidores, publicidad, estrategia comercial o de ventas, u otras que proporcionarían a los competidores información sensible dotada de valor en el mercado que ponga de manifiesto condiciones económicas sustanciales de funcionamiento de la empresa, cuya divulgación comprometería la posición del sujeto en el mercado o, lo que es lo mismo, sus intereses económicos y comerciales.

Pero, insistimos, el contenido económico o comercial de la información no determina por sí mismo la existencia de un interés económico o comercial protegido, pues para ello es necesario que su revelación pueda comprometer de manera relevante una posición económica, competitiva o negociadora legítima.

Sin embargo, no resulta posible establecer un listado cerrado de informaciones que por su naturaleza resulten susceptibles de incidir la posición competitiva de la entidad afectada en los términos apuntados, ni cabe excluir categóricamente que informaciones de diferente naturaleza a las expresadas, es decir, carentes de esa estrecha relación con los procesos internos de producción y prestación de bienes y servicios, es decir, carentes de naturaleza económico-financiera o técnica, puedan condicionar esa posición competitiva y, por ende, deban integrarse en la esfera de las informaciones que pueden perjudicar los intereses económicos y comerciales, quedando protegidas por el límite al acceso del artículo 14.1.h) de la LTAIBG.

Y es que el artículo 14.1 de la LTAIBG no establece ámbitos materiales de información excluidos del derecho de acceso, sino intereses cuya eventual afectación exige comprobar, en cada supuesto concreto, que la divulgación de la específica información solicitada puede ocasionarles un perjuicio.

El elemento definitorio del límite no reside, por tanto, en la naturaleza de la información, sea o no económica, sino en la aptitud concreta de su revelación para menoscabar de forma relevante la posición del sujeto en el mercado o en un proceso económico o negociador.

C. La integración del perjuicio reputacional en el límite consistente "intereses económicos y comerciales" (artículo 14.1.h) de la LTAIBG)

Desde la perspectiva que hemos expuesto, la Sala entiende que el perjuicio reputacional no es automáticamente un interés económico o comercial protegido, pues, de lo contrario, prácticamente cualquier información desfavorable para una empresa quedaría potencialmente excluida del derecho de acceso (sanciones, incumplimientos contractuales, reintegro de subvenciones, penalidades contractuales, incumplimientos ambientales, etc.), lo que resultaría difícilmente compatible con la interpretación restrictiva de los límites y la amplitud con la que se ha configurado legalmente el derecho de acceso a la información pública.

Ahora bien, debe reconocerse que, en determinados mercados o escenarios económicos, la reputación empresarial constituye un activo económicamente relevante de las empresas con proyección concreta sobre su posición económica o competitiva, como ocurre cuando el deterioro reputacional o de imagen provoca una grave pérdida de confianza de los clientes, una reducción significativa de la contratación de bienes o servicios y un perjuicio a la posición comercial. En este caso la divulgación de información con un efecto negativo en la reputación tan significativo puede provocar un perjuicio en los intereses económicos o comerciales del sujeto afectado y resultar subsumible en el límite del artículo 14.1.h de la LAITBG.

Por tanto, esta Sala considera que el eventual menoscabo de la imagen o reputación de una empresa por la divulgación de información no integra, por sí solo, el concepto de *"intereses económicos y comerciales"*del artículo 14.1.h) de la LTAIBG. No obstante, puede resultar relevante a efectos de dicho límite cuando se acredite que la divulgación de la concreta información solicitada sea susceptible de producir un perjuicio específico, real o razonablemente previsible, objetivamente fundado y relevante sobre la posición competitiva, económica o negociadora de la entidad. Tal apreciación no exime, en ningún caso, de efectuar la ponderación exigida por el artículo 14.2 entre dicho perjuicio y el interés público o privado superior concurrente en el acceso.

Afirmado lo anterior, hemos de dar un paso más en nuestro razonamiento para dar cumplida respuesta a la cuestión de interés casacional, que no se refiere a cualquier información susceptible de causar un deterioro reputacional, sino al acceso a información relativa a sanciones que pudiera repercutir en la imagen y reputación de las entidades sobre las que se solicita la información.

En coherencia con lo hasta ahora expuesto, afirmamos que aunque la identidad de la persona jurídica sancionada, la conducta infractora, su calificación jurídica y la sanción impuesta no constituyen, atendida su naturaleza, información económica o comercialmente sensible en el sentido del artículo 14.1.h) de la LTAIBG, pues no revelan ordinariamente información técnica y económico-financiera, no resulta descartable que, en determinadas circunstancias, la información sobre sanciones impuestas a las personas jurídicas pueda afectar de manera específica, efectiva y suficientemente acreditada a legítimos intereses económicos o comerciales, ya sea por la específica y particular información obrante en el expediente sancionador sobre la empresa, ya sea por su especial incidencia en la reputación empresarial y su proyección concreta sobre su posición económica o competitiva. En tal supuesto podría entrar en juego el artículo 14.1.h) de la LTAIBG, correspondiendo a quien invoca el límite identificar y acreditar el concreto perjuicio derivado de su divulgación y, cuando sea posible preservar dicho interés mediante la omisión de determinados datos, deberá concederse el acceso parcial conforme al artículo 16 LTAIBG.

Ahora bien, el eventual menoscabo reputacional derivado del conocimiento de una infracción no determina por sí solo la aplicación de aquel precepto, pues el mero interés de una empresa en evitar la difusión de información desfavorable sobre incumplimientos normativos no equivale a un interés económico o comercial jurídicamente protegido. La constatación de la concurrencia de este límite por perjuicio reputacional exigiría acreditar el daño reputacional concreto y efectivo que provocaría la divulgación solicitada, al margen del que se deriva *per se* de la existencia de la propia sanción, y cómo se proyectaría sobre los intereses económicos y comerciales del sujeto afectado.

Además, la información relativa a sanciones administrativas firmes impuestas a personas jurídicas, aun cuando perjudique intereses económicos y comerciales, debe quedar sometida, como regla general, al principio de acceso, con independencia de la materia sustantiva en la que se haya producido la infracción, pues no se refiere a aspectos pertenecientes al ámbito interno de la organización empresarial y es generada como consecuencia del ejercicio de una potestad pública. El interés público en su conocimiento deriva primariamente de la propia naturaleza de la información, en cuanto constituye el resultado del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y permite controlar la forma en que los poderes públicos vigilan el cumplimiento del ordenamiento, detectan las infracciones y reaccionan frente a ellas. Tal interés existe con independencia de que la norma infringida proteja, además, bienes jurídicos de especial relevancia, circunstancia que, cuando concurra, podrá reforzar el interés favorable a la divulgación.

La potestad sancionadora es una de las manifestaciones más intensas del poder público frente a los particulares y conocer la forma en que se ejerce permite el control sobre aspectos tan relevantes como la intensidad de la actividad inspectora, los criterios de persecución de las infracciones, la igualdad en la aplicación de la ley, la proporcionalidad de las sanciones, la eventual reincidencia y la eficacia real de la regulación.

En definitiva, toda resolución sancionadora firme incorpora, por su propia naturaleza, un interés público objetivo de transparencia, porque documenta el ejercicio de una potestad pública dirigida a reaccionar frente a una conducta declarada contraria al ordenamiento jurídico.

Resulta revelador que el legislador estableciera en el artículo 15 de la LTAIBG una protección específica de la información sancionadora cuando afecta a personas físicas y no conlleva amonestación pública, que no es aplicable a las personas jurídicas, como ha declarado la jurisprudencia [SSTS 547/2023, de 4 de mayo (Rec 1200/2022) y 1675/2023, de 13 de diciembre (Rec. 6098/2022)]. Ello no significa que una persona jurídica carezca de intereses económicos o reputacionales dignos de protección, pero sí impide reconstruir a través del artículo 14.1.h) de la LTAIBG una prohibición general de acceso a las sanciones de las empresas equivalente a la especial protección que el legislador estableció respecto de los datos personales de las personas físicas.

Por otro lado, el hecho de que las normativas sancionadoras sectoriales establezcan obligaciones de publicación solo en relación con determinadas sanciones solo implica la inexistencia de un deber de difusión de oficio en todo caso; pero no configura un límite de acceso a la información, que debe examinarse conforme a los artículos 12 a 16 de la LTAIBG.

Por último, cuando de la divulgación de información sancionadora sobre personas jurídicas se trata, la concurrencia de pluralidad de intereses públicos y privados dignos de protección en favor del acceso, en función del ámbito sectorial de que se trate, exige una cuidada ponderación entre el perjuicio a la posición competitiva, económica o negociadora de la entidad derivada de la divulgación y aquellos otros intereses en los términos del artículo 14.2 de la LTAIBG.

D. La aplicación del límite "intereses económicos y comerciales" al caso enjuiciado

La aplicación del límite *"intereses económicos y comerciales"*exige un juicio sucesivo: primero, identificar el concreto interés económico o comercial cuya protección se invoca; segundo, determinar qué información específica resulta susceptible de afectarlo; tercero, justificar de qué forma su divulgación comporta un riesgo de perjuicio concreto, objetivamente fundado y relevante para aquel interés -la posición competitiva, económica o negociadora del sujeto-, lo que obliga a considerar la intensidad de la afectación en relación con la información efectivamente solicitada; y finalmente, cuarto, efectuar la ponderación prevista en el artículo 14.2 LTAIBG, valorando (i) la proporcionalidad de la restricción a su objeto y finalidad de protección, pues debe limitarse estrictamente a lo necesario para preservar el interés protegido, y (ii) la eventual existencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso, tarea ésta última en la que debe considerarse el interés objetivo que la información presenta desde la perspectiva de las finalidades de transparencia y rendición de cuentas y la finalidad o interés especifico alegado por el solicitante. Todo ello sin perjuicio de que, conforme al artículo 16 LTAIBG, cuando el límite solo afecte a una parte de la información deba examinarse la posibilidad de conceder un acceso parcial.

Añadimos que, para apreciar el límite, no es necesario demostrar la certeza absoluta de un daño futuro, exigencia incompatible con la propia función preventiva del artículo 14.1 de la LTAIBG. Lo exigible es que el riesgo de perjuicio se encuentre objetivamente fundado, individualizado y suficientemente conectado con la divulgación, de modo que exceda de una posibilidad abstracta o remota, recayendo sobre quien lo invoca la carga de su justificación, pues es necesario que el interés económico o comercial cuya protección legitima el límite resulte comprometido de manera suficientemente significativa.

Al respecto, la sentencia de la Sala de instancia recurrida se limita a señalar que la divulgación de la información de las residencias sancionadas supone un perjuicio para su reputación, que se proyecta sobre su competitividad en el mercado y, a la vez, sobre los ingresos económicos del establecimiento, es decir, sobre los resultados empresariales, pero lo hace sin aportar datos objetivos o elementos de juicio que sustenten tal afirmación.

Como hemos expuesto anteriormente, la entidad titular de la residencia se opone al acceso solicitado al amparo del artículo 14.1.h) de la LTAIBG, invocando el perjuicio que la divulgación de las sanciones impuestas podría ocasionar a su imagen y reputación y, como consecuencia de ello, a sus intereses económicos y comerciales. Al respecto afirma en su escrito de oposición al recurso de casación que la propia información sobre las sanciones administrativas impuestas afecta a la capacidad de competir entre empresas, señalando que es evidente que perjudicaría la imagen y reputación del sancionado.

Sin embargo, la sola afirmación de que la divulgación de una información desfavorable, en particular, sobre las sanciones administrativas impuestas a la residencia, es susceptible de menoscabar la reputación de la entidad o de incidir negativamente en su actividad económica, no permite apreciar la concurrencia del límite al acceso del artículo 14.1.h) de la LTAIBG.

Anteriormente, hemos resaltado que en el proceso sucesivo de aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública se exige la verificación de si la divulgación de la concreta información solicitada ocasiona un perjuicio para el interés protegido por el límite invocado, lo que conlleva acreditar el concreto perjuicio que se aduce, que puede ser real y efectivo o razonablemente previsible, y su relación causal con la divulgación de la información, quedando así excluidas las posibilidades abstractas o meramente conjeturales (test del daño). Para ello quien invoca el límite debe aportar los elementos de juicio necesarios para apreciarlo y ponderar los intereses en presencia.

Por tanto, en el caso enjuiciado recae sobre la residencia de mayores sancionada que se opone al acceso la carga de justificar de qué forma la divulgación de las sanciones comporta un riesgo de perjuicio concreto, objetivamente fundado, individualizado y relevante para su posición competitiva, económica o negociadora en el mercado en que opera -residencias de mayores-, lo que obliga a considerar, entre otros aspectos, la intensidad de la afectación en relación con la información efectivamente solicitada, pues es necesario que resulte comprometido de manera suficientemente significativa el interés económico o comercial cuya protección legitima el límite.

Además, tratándose de información relativa a sanciones administrativas, el perjuicio reputacional inherente al conocimiento de la propia conducta infractora o de la sanción impuesta no puede identificarse sin más con el perjuicio a los intereses a que se refiere el artículo 14.1.h) de la LTAIBG, resultando así insuficientes las invocaciones genéricas referidas a la materia sobre la que versa la información solicitada o el interés protegido por esas limitaciones. Corresponde a quien invoca el límite justificar qué menoscabo económico o comercial adicional, concreto y relevante, produciría el acceso a la información solicitada, sin que sean suficientes las consecuencias desfavorables que naturalmente puedan derivarse para la imagen de una empresa del conocimiento público de sus infracciones administrativas.

En efecto, la entidad que es titular de la residencia para mayores no aporta información alguna sobre la estructura económica y competitiva del concreto establecimiento, precisando en qué medida su actividad depende de la libre elección de usuarios y familiares, no concreta de qué manera la identificación del centro en relación con las sanciones solicitadas afectaría a esa posición económica -no resulta suficiente referirse genéricamente a «pérdida de confianza»- y no ofrece información alguna sobre las sanciones a cuya divulgación se opone (antigüedad, gravedad, naturaleza, etc.), o cualquier otro dato objetivo y contrastable que permita valorar la exposición real de la entidad a una eventual pérdida reputacional y la incidencia que tendría en su posición competitiva.

Resumidamente, las manifestaciones efectuadas por quien es el titular de la residencia describen consecuencias abstractamente posibles, que no acreditan por sí mismas que tales consecuencias presenten, en el supuesto concreto, el grado de probabilidad y conexión causal exigido para limitar el derecho de acceso. Se trata de afirmaciones que podrían formularse prácticamente respecto de cualquier empresa sancionada y, precisamente por ello, carecen de la individualización requerida por la jurisprudencia, y no basta con que resulte intuitivamente plausible que la publicidad de una sanción pueda afectar negativamente a la reputación empresarial.

Por lo hasta ahora razonado, esta Sala concluye que en el caso examinado la entidad titular de la residencia no ha justificado que la divulgación de la información sobre las sanciones conlleve un riesgo de perjuicio concreto, objetivamente fundado, individualizado y relevante para su posición competitiva, económica o negociadora, sino solo una posibilidad genérica de menoscabo reputacional, apuntada con afirmaciones genéricas, que no permite apreciar un riesgo causalmente conectado con la divulgación y razonablemente previsible en los términos exigidos por la jurisprudencia.

A lo expuesto, debe añadirse una última reflexión atinente a la concurrencia en el supuesto examinado de intereses públicos y privados cualificados, independientes del interés público encarnado en el control de la actividad sancionadora de la Administración, que justifican la prevalencia del derecho de acceso conforme al artículo 14.2 de la LAIBG.

La finalidad de transparencia en estos casos no se agota en posibilitar una fiscalización abstracta de la eficacia con que ejerce la Administración sus potestades de inspección y sanción en el sector de las residencias de mayores, sino que sirve también a intereses públicos y privados cualificados derivados de las características de los destinatarios del servicio.

Las residencias prestan servicios de atención y cuidado a personas que, en muchos casos, se encuentran en situación de dependencia y precisan asistencia continuada para desarrollar actividades esenciales de su vida. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, establece como principios del sistema la atención integral, la personalización, la prevención, la autonomía, la calidad de los servicios y la participación de las propias personas dependientes y de sus familias. Reconoce, además, expresamente el respeto a su dignidad e intimidad, su derecho a recibir información y su derecho a decidir libremente sobre el ingreso en un centro residencial.

No resulta, por ello, indiferente desde la perspectiva del interés público que los incumplimientos administrativos se produzcan en una actividad empresarial ordinaria o en una actividad consistente precisamente en proporcionar alojamiento, asistencia y cuidados cotidianos a personas susceptibles de encontrarse en una situación de particular vulnerabilidad. La protección del interés favorable al acceso adquiere mayor intensidad porque la infracción se proyecta sobre la calidad y legalidad de un servicio directamente relacionado con la dignidad, bienestar, seguridad y, según la naturaleza de cada incumplimiento, eventualmente con la salud o integridad de los residentes.

También en el acceso están presentes intereses privados de singular intensidad. Los usuarios potenciales de una residencia y sus familiares poseen un interés legítimo en disponer de información suficiente para decidir qué centro resulta adecuado para la atención de la persona mayor, lo que adquiere singular relevancia dada la naturaleza de los servicios que prestan estas residencias (asistencia personal, alimentación, cuidados, medicación, higiene, supervisión y atención cotidiana). La información relativa a sanciones firmes constituye, en este contexto, una fuente de información particularmente relevante porque procede de una actuación administrativa de inspección y control, que ha constatado mediante un procedimiento sancionador un incumplimiento del ordenamiento jurídico.

Y, aunque la ponderación de estos intereses se ve reforzada aún más cuando se trata de integrados en el Sistema Público de Servicios Sociales, porque al interés en la calidad y seguridad asistencial se añade el control sobre la utilización de recursos públicos y sobre el cumplimiento por entidades privadas de prestaciones incorporadas al sistema público, la intensidad del interés favorable a la divulgación no desaparece respecto de residencias exclusivamente privadas, porque desarrollan una actividad sometida a autorización, regulación,

inspección y potestad sancionadora, precisamente porque el legislador considera necesario garantizar determinados estándares en la prestación de los servicios.

Se trata de intereses públicos y privados íntimamente conectados con mandatos constitucionales que encomiendan a los poderes públicos promover el bienestar de las personas mayores mediante un sistema de servicios sociales que atienda específicamente sus necesidades (artículo 50 de la Constitución) y garantizar la defensa de consumidores y usuarios, protegiendo mediante procedimientos eficaces su seguridad, salud y legítimos intereses, obligando específicamente a los poderes públicos a promover su información (artículo 51 CE), lo que denota su extraordinaria relevancia.

Todo ello conduce a la Sala a considerar que, aun admitiendo la existencia de una eventual afectación reputacional susceptible de producir consecuencias económicas y comerciales negativas, concurren en este ámbito intereses públicos y privados de especial intensidad que, con carácter general, presentan entidad suficiente para justificar el acceso conforme al artículo 14.2 LTAIBG: el control de la actividad inspectora y sancionadora de la Administración; la rendición de cuentas de quienes prestan servicios dirigidos a personas especialmente vulnerables; la protección de personas particularmente vulnerables; la garantía y evaluación de la calidad y seguridad de los servicios residenciales; la prevención de futuros incumplimientos y estímulo para la corrección de deficiencias; y el interés de los consumidores, residentes y sus familias, en disponer de información administrativa objetiva que les permita adoptar decisiones fundadas sobre la elección o permanencia en un determinado centro.

En consecuencia, esta Sala entiende que en el acceso a información pública sobre sanciones firmes impuestas a residencias para mayores públicas, concertadas y privadas, estos últimos intereses proporcionan, en principio, una justificación particularmente intensa para reconocer el acceso, sin que la mera invocación de un eventual daño reputacional con incidencia en los intereses económicos y comerciales de las residencias sea suficiente para hacer prevalecer el límite del artículo 14.1.h) de la LTAIBG.

SÉPTIMO.- Fijación de jurisprudencia en respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo

De conformidad con las consideraciones expuestas en los apartados anteriores, esta Sala, dando respuesta a la cuestión que presenta interés casacional para la formación de jurisprudencia, de interpretación de artículos 14.1.h) y 14.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, reitera la doctrina que hemos fijado en la sentencia dictada en fecha 6 de octubre de 2026 (recurso de casación nº 1018/2024), declarando que:

1. El límite al derecho de acceso a la información contemplado en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, consistente en suponer un perjuicio a los "intereses económicos y comerciales", protege una posición económica o comercial en el mercado frente al perjuicio que la divulgación de cualquier información pueda ocasionar.

Los intereses económicos y comerciales a los que se refiere el precepto pueden definirse como aquellas posiciones legítimas de contenido económico que una persona física o jurídica, pública o privada, ostenta en el ámbito de la producción, prestación, distribución o intercambio de bienes y servicios, y cuya preservación resulta necesaria para no perjudicar indebidamente su capacidad competitiva, su posición en el mercado o su capacidad negociadora.

2. El eventual menoscabo de la imagen o reputación de una empresa no integra, por sí solo, el concepto de intereses económicos y comerciales del artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

No obstante, podrá resultar relevante a efectos de dicho límite cuando se acredite que la divulgación de la concreta información solicitada sea susceptible de producir un perjuicio específico, real o razonablemente previsible, y objetivamente fundado sobre las posiciones legítimas, ventajosas o relevantes de la entidad con un contenido competitivo y económico. Tal apreciación no exime, en ningún caso, de efectuar la ponderación exigida por el artículo 14.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, entre dicho perjuicio y el interés público o privado superior concurrente en el acceso.

3. Tratándose de información relativa a sanciones administrativas firmes a personas jurídicas, el perjuicio reputacional inherente al conocimiento de la propia conducta infractora o de la sanción impuesta no puede identificarse sin más con el perjuicio derivado de la divulgación a que se refiere el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, pues el mero interés de una entidad en evitar la difusión de información desfavorable sobre incumplimientos normativos no equivale a un interés económico o comercial jurídicamente protegido.

Corresponde a quien invoca este límite justificar qué menoscabo económico o comercial adicional, concreto, real o razonablemente previsible, objetivamente fundado y relevante, produciría el acceso a la información solicitada, sin que sean suficientes las consecuencias desfavorables que naturalmente puedan derivarse para la imagen de una empresa del conocimiento público de sus infracciones administrativas.

No obstante, la información relativa a sanciones administrativas firmes a personas jurídicas, aun cuando perjudique intereses económicos y comerciales, debe quedar sometida, como regla general, al principio de acceso, con independencia de la materia sustantiva en la que se haya producido la infracción. El interés público en su conocimiento deriva primariamente de la propia naturaleza de la información, en cuanto constituye el resultado del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y permite controlar la forma en que los poderes públicos vigilan el cumplimiento del ordenamiento, detectan las infracciones y reaccionan frente a ellas. Tal interés existe con independencia de que la norma infringida proteja, además, bienes jurídicos de especial relevancia, circunstancia que, cuando concurra, podrá reforzar el interés favorable a la divulgación.

4. En el acceso a información pública sobre sanciones firmes impuestas a residencias para mayores están presentes intereses públicos y privados, caracterizados por la naturaleza de los servicios que prestan y la condición de sus destinatarios, que proporcionan, en principio, una justificación particularmente intensa para reconocer el acceso, sin que la mera invocación de un eventual daño reputacional con incidencia en los intereses económicos y comerciales de las residencias sea suficiente para hacer prevalecer el límite del artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

OCTAVO.- Resolución del recurso de casación

Por las razones expuestas, y de conformidad con la doctrina expuesta en el anterior fundamento jurídico, procede que declaremos haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado de la Generalitat de Cataluña, contra la sentencia dictada en fecha 3 de junio de 2024 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que estima en parte el recurso contencioso-administrativo nº 111/2020, presentado por la Residencia Valle Hebrón, S.L. contra la resolución 164/2020, de 27 de febrero de 2020, dictada por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) de la Generalitat de Cataluña, en lo que se refiere a la exclusión de la entrega de información relativa al nombre de la residencia y a la identidad de la persona o entidad sancionada, así como a su ubicación geográfica; sentencia que debe quedar anulada y sin efecto.

Revocada la sentencia impugnada en casación, y situada esta Sala en la posición del tribunal de instancia, conforme a las consideraciones realizadas en los fundamentos anteriores, procede la desestimación del recurso contencioso-administrativo presentado por la Residencia Valle Hebrón, S.L. contra la resolución 164/2020, de 27 de febrero de 2020, dictada por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) de la Generalitat de Cataluña, por la que se acordó estimar en parte de la reclamación n.º 804/2019 presentada contra la resolución de la Dirección de Servicios del DTASF (Departament de Treball, Afers Socials i Famílies de la Generalitat de Catalunya) de 4 de diciembre de 2019.

NOVENO.- Costas procesales

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, entendemos que no procede la imposición de las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes, debiendo abonar cada una las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Tampoco procede la imposición de las costas derivadas del proceso de instancia, en aplicación del artículo 139.2 de la LJCA, pues la controversia planteada suscitaba dudas de derecho suficientes como para considerar improcedente la condena en costas, como se pone de relieve en las consideraciones jurídicas realizadas en esta sentencia que resuelve el recurso de casación, debiendo abonar cada parte las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido , de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico séptimo:

PRIMERO: Declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado de la Generalitat de Cataluña, contra la sentencia dictada el 3 de junio de 2024 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que estima en parte el recurso contencioso-administrativo nº 111/2020. Sentencia que anulamos y dejamos sin efecto.

SEGUNDO: Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Residencia Valle Hebrón, S.L. contra la resolución 164/2020, de 27 de febrero de 2020, dictada por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) de la Generalitat de Cataluña, por la que se acordó estimar en parte de la reclamación nº 804/2019 presentada contra la resolución de la Dirección de Servicios del DTASF (Departament de Treball, Afers Socials i Famílies de la Generalitat de Catalunya) de 4 de diciembre de 2019.

TERCERO: No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación y en la instancia, abonando cada una de las partes las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ