



Roj: **ATS 11937/2024 - ECLI:ES:TS:2024:11937A**

Id Cendoj: **28079130012024202195**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **02/10/2024**

Nº de Recurso: **4155/2024**

Nº de Resolución:

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

Ponente: **DIEGO CORDOBA CASTROVERDE**

Tipo de Resolución: **Auto**

Resoluciones del caso: **SAN 6913/2023,**  
**ATS 11937/2024**

#### **TRIBUNAL SUPREMO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN: PRIMERA**

#### **A U T O**

Fecha del auto: 02/10/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: **4155/2024**

Materia:

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

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

Secretaría de Sala Destino: 003

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: **4155/2024**

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

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

#### **TRIBUNAL SUPREMO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN: PRIMERA**

#### **A U T O**

Excmos. Sres.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente



D. Luis María Díez-Picazo Giménez  
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy  
D. Diego Córdoba Castroverde  
D. Dimitry Berberoff Ayuda  
En Madrid, a 2 de octubre de 2024.

## HECHOS

### PRIMERO.- Proceso de instancia y resolución judicial recurrida.

I. El Ministerio de Trabajo y Economía Social interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 25 de mayo de 2022, por la que se estimó la reclamación presentada por el solicitante y se acordó la retroacción de actuaciones e instar al citado Ministerio a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, cumpla con lo previsto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), informando de ello al reclamante y, una vez recibidas las alegaciones de las empresas sancionadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por fraude o irregularidades relacionadas con un ERTE desde el 14 de marzo de 2020 hasta el 30 de noviembre de 2021, o transcurrido el plazo para ello, resuelva sobre la solicitud de acceso.

II. Del anterior recurso conoció el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 7 (recurso contencioso-administrativo n.º 40/2022), el cual dictó sentencia n.º 75/2023, de 14 de marzo, desestimatoria del recurso.

En relación con la invocada vulneración del trámite de audiencia, razona que la propia resolución impugnada retrotrae las actuaciones y ordena al Ministerio a conferir dicho trámite de audiencia antes de ofrecer la información al solicitante. Por otra parte, razona que lo acordado no es de contenido imposible, no pudiendo equipararse la dificultad, más o menos intensa, en la realización del acto con la imposibilidad material o física de realizarlo, prevista en el artículo 47.1.c) de la Ley 39/2015. Considera que no puede ser desplazada la Ley 19/2013 por las normas referidas al acceso a la información pública en el ámbito de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Por último, y en relación con la invocada infracción del art. 14.1.j) Ley 19/2013, concluye que el actor no justifica qué información concreta y en qué circunstancias está amparada por el secreto profesional.

III. Contra la anterior sentencia se interpuso recurso de apelación por el Abogado del Estado, en representación de la Administración General del Estado; recurso que fue estimado por sentencia de 7 de noviembre de 2023, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (recurso de apelación n. 48/2023).

Comienza manifestando que lo que aquí se está tratando es si es razonable que se suministre al interesado un listado completo de empresas sancionadas, interés que entra en conflicto con la protección de datos personales, y que la autoridad administrativa había resuelto este conflicto aplicando lo dispuesto en el artículo 15.4 LTAIBG, al ofrecer la información disociándola de datos que permitan la identificación de las personas afectadas.

Añade que es claro que la resolución recurrida no tiene un contenido imposible, por lo que el debate debe centrarse en si tiene carácter abusivo, no solo por la necesidad de reelaboración, que conlleva la confección de un listado de empresas sancionadas con sus correspondientes sanciones y que alcanza un número de aproximadamente 42.000 empresas, sino también por la necesidad de dar audiencia a cada una de las empresas sancionadas. Considera que el Ministerio de Trabajo y Economía Social acierta a ponderar los intereses en juego y da una respuesta razonable a la petición de acceso, siendo relevante la información a la que se permite el acceso.

Y concluye que "[...] el ingente esfuerzo que ha de desplegarse para reelaborar un listado de empresas sancionadas, que incluye el ineludible trámite de audiencia a cada una de ellas, no está justificado por una mínima explicación de la relevancia que tiene la identificación de las empresas, desde la perspectiva de la finalidad de la Ley de Transparencia de control de la actividad de las Administraciones Públicas. La solicitud de información es indiscriminada y se refiere a todas las empresas sancionadas, sin que se adivine la trascendencia que tiene la revelación de dicha información, por lo que planteado así el caso, no puede exigirse a la Administración depositaria de la información que dedique ingentes recursos para elaborar el listado que le fue solicitado".

### SEGUNDO.- Preparación del recurso de casación.



Notificada la sentencia, la representación procesal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) ha preparado recurso de casación denunciando:

En primer lugar, la infracción de los artículos 15 (LTAIBG) y 120.3 CE, al dar por supuesto que el acceso a la identidad de las empresas sancionadas e importes de las multas impuestas infringe la normativa de protección de datos personales sin motivación, sin aducir la norma o criterio que permita llegar a dicha conclusión, que resultó decisiva para la resolución del recurso, pues es la que justificó la necesidad del trámite de audiencia y la que exigió la ponderación de intereses. Añade que la propia ley contempla la publicidad de las sanciones muy graves.

En segundo lugar, denuncia que la sentencia aplica causas de inadmisión de la petición de información ex art. 18.1.c) y e) -carácter abusivo de la petición y necesidad de acción previa de reelaboración- sin citar dichos preceptos. Añade que aplica causas de inadmisión referidas a las peticiones de información para considerar ilegal un acto que se limitaba a dar audiencia a los afectados antes de resolver sobre el acceso a la información, esto es, aplica una causa tasada de inadmisión de peticiones de información que la LTAIBG contempla para ser aplicadas en un momento anterior al del procedimiento (previo a la admisión de la petición), para considerar improcedente una orden de retroacción de actuaciones que, por definición, nunca puede considerarse abusiva, y ello porque lo que pretende es recabar las alegaciones para decidir si el acceso a la información es contrario a la Ley.

En tercer lugar, la infracción del artículo 18.1.c) y e) LTAIBG, y ello porque la sentencia vincula el carácter abusivo con la necesidad de reelaboración, cuando se trata de conceptos diferentes, habiendo exigido el TS la concurrencia de un doble requisito para poder considerar abusiva una petición de información: que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente y que éste no pueda conjugarse con la finalidad de la LTAIBG.

En cuarto lugar, la infracción del artículo 18.1.e) LTAIBG, al considerar abusiva la orden de retroacción de actuaciones por la necesidad de audiencia a miles de empresas sancionadas, asociando la causa de inadmisión a un criterio meramente cuantitativo y ajeno al contenido de la información afectada. Añade que tampoco cabe rechazar la orden de retroacción de actuaciones para dar audiencia a miles de empresas por considerar que ello requiere una reelaboración previa -artículo 18.1.c) LTAIBG-, pues, conforme a la jurisprudencia del TS, la acción previa de reelaboración precisa que los datos y documentos tengan un carácter complejo, que puede deberse a varias causas pero que no integra la noción de reelaboración el tratamiento de información voluminosa o la necesidad de oír a miles de afectados.

Por último, denuncia la infracción de los artículos 33.1 y 67.1 LJCA y 24 CE, por incongruencia omisiva de la sentencia, al resolver en unos términos diferentes a los que fueron objeto del debate procesal, pues el acto impugnado examinó únicamente la existencia o no de un régimen específico de acceso a la información en la Ley 23/2015, de 21 de julio, y la posible lesión de los límites previstos en el artículo 14.1.e) y j) LTAIBG, sin que ninguna de las partes adujera la existencia de datos personales afectados, ni el régimen específico de protección previsto en el artículo 15 LTAIBG, ni la existencia de causas de inadmisión, ni el carácter abusivo o la necesidad de reelaboración previa para dar audiencia a miles de afectados.

En lo que concierne al interés casacional, invoca la presunción el artículo 88.3.d) LJCA, alegando que la sentencia fue dictada con anterioridad a la modificación de la Disposición Adicional 4.<sup>a</sup> LJCA por el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, de ahí que haya sido dictada en apelación, pero que la naturaleza del organismo de supervisión o garante de un derecho de rango constitucional es consustancial al CTBG desde su creación. También invoca la presunción del artículo 88.3.a) LJCA a fin de aclarar que el hecho de facilitar a un solicitante de acceso a la información el listado completo de las empresas sancionadas por haber cometido irregularidades o fraude en los ERTE no entra en colisión con la protección de datos de carácter personal de tales empresas. También invoca los supuestos de las letras a), b) y c) del artículo 88.2 LJCA.

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

La Sala de instancia tuvo por preparado el recurso por auto de 8 de mayo de 2024, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia dentro del plazo de treinta días ante esta Sala, así como la remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Se ha personado ante esta Sala, en concepto de recurrente, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, representado por el procurador D. Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal, y, como parte recurrida, el Abogado del Estado, que se opone a la admisión del recurso de casación.

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



## RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

### **PRIMERO.- Requisitos formales del escrito de preparación.**

El escrito de preparación cumple, desde el punto de vista formal, con las exigencias del artículo 89 LJCA, por lo que nada puede oponerse, por tanto, a la admisibilidad del recurso desde el punto de vista de los subapartados a), b) y d) del artículo 89.2 LJCA.

### **SEGUNDO.- Cuestión litigiosa y marco jurídico.**

Son diferentes las cuestiones que plantea la parte recurrente; ahora bien, la razón principal de decidir de la Sala de apelación ha pivotado en relación con el carácter abusivo de la información solicitada, no solo por la necesidad de reelaboración de la información, que conlleva la confección de un listado de empresas sancionadas con sus correspondientes sanciones y que alcanza un número de aproximadamente 42.000 empresas, sino también por la necesidad de dar audiencia a cada una de las empresas sancionadas.

La LTAIBG recoge en su artículo 18 las causas de inadmisión de solicitudes de información, entre las que se encuentran las relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración -apartado 1.c)- y las que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la LTAIBG -apartado 1.e)-.

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

La sentencia de apelación objeto de esta casación ha limitado el acceso a la información solicitado aplicando causas de inadmisión a trámite de la solicitud, por lo que la primera cuestión que se plantea se circunscribiría a determinar si, no habiéndose inadmitido a trámite la solicitud de información solicitada, puede limitarse su acceso aplicando causas inadmisión del artículo 18 LTAIBG, y, solo en el caso de que la contestación fuera afirmativa, cabría preguntarse si pueden asociarse las causas de inadmisión de los apartados c) y e) del artículo 18.1 LTAIBG a un criterio meramente cuantitativo por la necesidad de dar audiencia a miles de empresas sancionadas.

Centrado así el debate, corresponde ahora verificar si las cuestiones suscitadas están revestidas de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

Es reiterada la jurisprudencia de esta Sala -por todas, STS de 8 de abril de 2024 (RCA 681/2022), y las que en ella se citan- que establece que "[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información".

Por otra parte, en relación con la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, decíamos en la STS de 2 de junio de 2022 (RCA 4116/2020) que " Esta Sala ha examinado en la sentencia de 16 de octubre de 2017 (recurso 75/2017), la aplicabilidad de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, advirtiendo que cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión, y en particular sobre la que ahora nos ocupa, debe ponerse en relación con el concepto amplio del derecho a la información regulado por la Ley 19/2013, que impone una interpretación estricta, cuando no restrictiva de las causas de inadmisión a trámite de las solicitudes de información". En dicha sentencia también pusimos de manifiesto que esta Sala se pronunció sobre la aplicabilidad de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG en la sentencia de la Sección Cuarta, de 3 de marzo de 2020 (recurso 600/2018), en la que puso de relieve la Sala que, "[...] debido a la severa consecuencia de inadmisión a trámite de la solicitud que se anuda a su concurrencia, es exigible que la acción previa de reelaboración presente una cierta complejidad".

Sobre el carácter abusivo de la solicitud nos referimos en las SSTs de 12 de noviembre de 2020 (RCA 5239/2019) y 21 de noviembre de 2023 (RCA 94/2022), pero lo fue en relación con si tiene cabida en las finalidades de la LTAIBG la persecución de un interés privado legítimo.

La existencia de pronunciamientos interpretativos de las normas en cuestión no obsta a la admisión del recurso de casación cuando se considere oportuno matizarlos, precisarlos o concretarlos para realidades jurídicas diferentes a las ya contempladas en la jurisprudencia, como apreciamos en este caso. Además, consideramos que las cuestiones plantadas son susceptibles de afectar a un gran número de situaciones y trasciende al caso objeto del proceso [ artículo 88.2.c) LJCA].

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

De conformidad con cuanto acabamos de exponer, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 90.4 LJCA, declaramos que el interés casacional objetivo consiste en determinar: (I) si las causas de inadmisión



del artículo 18 LTAIBG pueden utilizarse para inadmitir parte de la solicitud; y (ii), en caso afirmativo, si pueden asociarse las causas de inadmisión, en particular la de carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley, a un criterio meramente cuantitativo (en este caso, por el número de empresas sancionadas sobre las que es pide la información y por la necesidad de dar audiencia a las mismas).

Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación, son los artículos 14, 16 y 18.1.c) y e) LTAIBG; todo ello, sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

#### **QUINTO.- Publicación en la página web del Tribunal Supremo.**

Conforme a lo dispuesto por el artículo 90.7 LJCA, este auto se publicará íntegramente en la página web del poder judicial, en la sección correspondiente al Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.

#### **SEXTO.- Comunicación y remisión.**

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

#### **La Sección de Admisión acuerda:**

1.º) Admitir el recurso de casación n.º **4155/2024** preparado por la representación procesal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 7 de noviembre de 2023, en el recurso de apelación n.º 48/2023.

2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar: (I) si las causas de inadmisión del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, pueden utilizarse para inadmitir parte de la solicitud; y (II), en caso afirmativo, si pueden asociarse las causas de inadmisión, en particular la de carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley, a un criterio meramente cuantitativo (en este caso, por el número de empresas sancionadas sobre las que es pide la información y por la necesidad de dar audiencia a las mismas).

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, los artículos 14, 16 y 18.1.c) y e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

4.º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.

5.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.

Contra la presente resolución no cabe recurso alguno.

Así lo acuerdan y firman.