



Roj: **STS 483/2022 - ECLI:ES:TS:2022:483**

Id Cendoj: **28079130032022100028**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **07/02/2022**

Nº de Recurso: **6829/2020**

Nº de Resolución: **144/2022**

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

Ponente: **ANGEL RAMON AROZAMENA LASO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 1156/2020,**
ATS 2215/2021,
STS 483/2022

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 144/2022

Fecha de sentencia: 07/02/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: **6829/2020**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 11/01/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 7

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: **6829/2020**

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 144/2022

Excmos. Sres.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat



D. Eduardo Calvo Rojas

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

En Madrid, a 7 de febrero de 2022.

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación núm. **6829/2020**, interpuesto por el Abogado del Estado, en la representación legal y asistencia letrada que legalmente ostenta de la Administración General del Estado, contra la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 27 de mayo de 2020, estimatoria del recurso de apelación núm. 35/2019, interpuesto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno contra la sentencia dictada el 13 de mayo de 2019, del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo núm. 9 (procedimiento ordinario núm. 43/2018), en materia de acceso a la información.

Ha sido parte recurrida, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, representado por el procurador de los Tribunales D. Álvaro Armando García de la Noceda de las Alas Pumariño, que fue sustituido por la procuradora de los Tribunales D^a. Yolanda Ortiz Alfonso.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso de apelación núm. 35/2019, seguido ante la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, se dictó sentencia el 27 de mayo de 2020, con los siguientes pronunciamientos en su parte dispositiva:

"Con estimación del recurso de apelación núm. 35/2019 promovido por D. Alvaro García de la Noceda de las Alas Pumariño, Procurador de los Tribunales y del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno contra la Sentencia núm. 64/2019, de 13 de mayo del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 dictada en el P.O. núm. 43/2018, debemos:

Primero.- Revocar la Sentencia de instancia.

Segundo.- En su lugar, Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Abogacía del Estado frente a la Resolución impugnada, Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de fecha 1 de octubre de 2019 -debe decir 2018-, que se confirma por ser ajustada a derecho.

Tercero.- No efectuamos pronunciamiento impositivo de las costas procesales devengadas en ambas instancias".

SEGUNDO.- Notificada la sentencia, se presentó escrito por el Abogado del Estado, en nombre y representación de la Oficina de Conflictos de Intereses del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Sala, por auto de 30 de septiembre de 2020, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- El Abogado del Estado, parte recurrente, se ha personado ante este Tribunal Supremo en tiempo y forma; así mismo ha comparecido y personado ante este Tribunal Supremo el procurador de los Tribunales D. Álvaro Armando García de la Noceda de las Alas Pumariño, en nombre y representación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en calidad de parte recurrida, formulando en su escrito de personación su oposición a la admisión del recurso de casación de acuerdo con la posibilidad prevista en el artículo 89.6 LJCA.

CUARTO.- La Sección Primera de la Sala Tercera -Sección de admisión- de acuerdo al artículo 90.2 LJCA acordó, por auto de fecha 26 de febrero de 2021:

" 1.º) Admitir el recurso de casación n.º **6829/2020** preparado por el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima) dictada en el procedimiento ordinario -debe entenderse recurso de apelación- n.º 35/2019.

2.º) Declarar que las cuestiones planteadas por la parte recurrente que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consisten en:

(i) Interpretar la Disposición adicional primera, segundo párrafo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en relación con el artículo 22 de la Ley 3/2015, de 30



de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, a fin de determinar si el citado artículo 22 prevé, o no, un régimen específico de acceso a la información.

(ii) Interpretar los artículos 23.1 y 24.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en relación con el artículo 15.1 y 3 de la misma ley y con el artículo 118 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a fin de aclarar el régimen jurídico del trámite de audiencia en el procedimiento de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA".

QUINTO.- Admitido el presente recurso de casación y remitidas las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala, por diligencia de ordenación de fecha 11 de marzo de 2021 se comunicó a la parte recurrente la apertura del plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición del recurso de casación.

SEXTO.- El Abogado del Estado ha interpuesto recurso de casación mediante su escrito presentado en fecha 12 de abril de 2021 en el que, tras exponer los razonamientos que consideró oportunos, precisó el sentido de sus pretensiones y que solicita se dicte sentencia por la que, estimándolo, case la sentencia recurrida, dictándose nuevo fallo por el que se desestime el recurso interpuesto en la instancia, declarando la adecuación a derecho de la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 9 con fecha 13 de mayo de 2018. Con costas.

SÉPTIMO.- Por providencia de fecha 27 de mayo de 2021, se concedió el plazo de treinta días a la parte recurrida para que pudiese oponerse al recurso en el plazo de treinta días.

OCTAVO.- Por diligencia de ordenación de 28 de junio de 2021, se acordó que no habiendo presentado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno escrito de oposición se le tenía por caducado en el derecho y perdido el trámite a los efectos del artículo 128.1 LJCA.

NOVENO.- Terminada la sustanciación del recurso, se acordó por providencia de 30 de junio de 2021 que no había lugar a la celebración de vista pública, al considerarla innecesaria ateniendo a la índole del asunto, y llegado su turno; señalándose, por providencia de 21 de septiembre de 2021, deliberación, votación y fallo el siguiente día 11 de enero de 2022, continuando en sesiones posteriores.

DÉCIMO.- Mediante escrito de fecha 22 de septiembre de 2021 la procuradora de los Tribunales D^a. Yolanda Ortiz Alfonso, se personó en nombre y representación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en sustitución de su compañero el procurador de los Tribunales D. Álvaro Armando García de la Noceda de las Alas Pumariño; acordándose, por diligencia de ordenación de 23 de septiembre siguiente, tenerla por personada entendiéndose con ella en las sucesivas actuaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La cuestión litigiosa, la sentencia del Juzgado y la sentencia dictada en apelación.

A) El presente recurso de casación núm. **6829/2020**, lo interpone el Abogado del Estado, en la representación legal y asistencia letrada que legalmente ostenta de la Administración General del Estado -Oficina de Conflictos de Intereses (en adelante, OCI) del Ministerio de Política Territorial y Función Pública-, contra la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 27 de mayo de 2020, estimatoria del recurso de apelación núm. 35/2019 interpuesto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo núm. 9, de 13 de mayo de 2018, que a su vez había estimado el recurso interpuesto por la reseñada OCI frente a la resolución del CTBG, de 1 de octubre de 2018, que acordó estimar parcialmente la reclamación presentada contra la resolución, de 6 de junio de 2018, dictada por la OCI en materia de acceso a la información.

B) La citada resolución administrativa, de 6 de junio de 2018, atendiendo a la solicitud de identificación de los altos cargos que no hubieran cumplido con las obligaciones previstas en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio de alto cargo de la Administración General del Estado, informó a la reclamante - D^a. Angelica - sobre los procedimientos sancionadores resueltos desde la entrada en vigor de la citada ley, aportándole los enlaces (*links*) donde podía encontrar dicha información. La solicitante presentó reclamación ante el CTBG al considerar que no se le había dado respuesta completa; reclamación que fue estimada parcialmente por el CTBG que insta a la Administración a suministrar a la reclamante la versión íntegra del informe que la OCI eleva semestralmente al Gobierno para su posterior remisión al Congreso de los Diputados, en relación con el grado de cumplimiento de la Ley 3/2015 correspondiente al primer semestre de 2018.

En definitiva, estos son los hechos:

- El 29 de mayo de 2018, tuvo entrada en la OCI, una solicitud de acceso a información pública, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG o Ley de Transparencia), presentada por D^a. Angelica, consistente en que se le entregase el número y el listado de altos cargos que no hubieran cumplido con las obligaciones previstas en la Ley reguladora del alto cargo aprobada en 2015, respecto a sus declaraciones de bienes y de intereses.
- Mediante resolución de 6 de junio de 2018, se informó a la solicitante de los links donde se podía obtener la información referente a los procedimientos sancionadores resueltos a partir de la entrada en vigor de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio de alto cargo de la Administración General del Estado, por no haber entregado sus declaraciones de actividades y de bienes y derechos.
- El 6 de julio de 2018, el CTBG, recibió una reclamación por parte de D^a. Angelica, que fue admitida a trámite y tras las alegaciones efectuadas por la OCI, se dictó resolución de fecha 1 de octubre de 2018, en la que se estimaba la solicitud formulada, instando a la OCI a que en el plazo máximo de cinco meses facilitase la información requerida.

No conforme con la anterior resolución, la OCI recurrió a la vía jurisdiccional.

C) La sentencia del Juzgado considera que las pretensiones de la parte recurrente deben prosperar por los siguientes motivos:

"- La Ley 3/2015, establece en sus artículos 16 y 17 la obligación que tienen los altos cargos de presentar en distintos registros las declaraciones de actividades y de bienes y derechos.

- La Ley 3/2015, prevé en su artículo 22 un régimen de transparencia y publicidad aplicables a las declaraciones de los altos cargos y al cumplimiento de las obligaciones de declarar que pesan sobre los mismos, indicándose entre otros, que la OCI, elevará al Gobierno cada seis meses, para su remisión al Congreso de los Diputados, un informe sobre el incumplimiento por los altos cargos de las obligaciones de declarar, así como las infracciones que se hayan cometido, las sanciones que se hayan impuesto y la identificación de sus responsables. En el caso de que se hubiera resuelto algún procedimiento sancionador, se remitirá copia de la resolución a la Mesa del Congreso de los Diputados. La información anterior, será objeto de publicación en el BOE.

- De lo anterior se desprende que la Ley 3/2015, si contiene un régimen de publicidad de la información que se solicita y que dio origen a la presente Litis. Si la norma hubiese querido que la información recabada por la OCI fuera de general conocimiento, lo habría indicado y sin embargo, lo que hace es fijar las bases de la publicidad elaborada por la misma, remitiéndose en última instancia a la publicación en el BOE, de aquella información que si se quiere hacer de acceso público y general para todos, y que es la misma información que se remite al Consejo de Ministros y a las Cortes Generales.

- La publicidad del informe de la OCI, al que alude el artículo 22, al indicar que el mismo se hará público mediante su publicación en el BOE, impone expresamente que no lo sea en cuanto a los datos de carácter personal, sino información agregada, al diferenciar eso sí, de la que se proporciona a la Cámara, donde sí se contienen datos personalizados.

- En conclusión, entiende esta juzgadora que en relación a la información solicitada, existía ya una normativa que regulaba el acceso a la misma, de una manera específica y que por lo tanto, resultaba de aplicación con preferencia al régimen fijado en la Ley 19/2013. Dicha información estaba contenida en el BOE y además la OCI, facilitó a la solicitante de información dos enlaces a través de los cuales podía acceder a dicha información en los términos fijados por la norma que regulaba su publicidad.

Estimándose este motivo recursivo, huelga entrar en el resto de los planteados por la actora en su demanda".

Se alegaban en la demanda los tres motivos siguientes: (i) contravención de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, que establece la inaplicación de la misma, a aquellos sectores que cuentan con una normativa propia y específica; (ii) vulneración de lo dispuesto en los artículos 88 y 119 de la ley 39/2015, incurriendo en incongruencia, material y temporal, con motivo de su atribución de facultades interpretativas de la solicitud de información de la solicitante y de la interpretación excesiva que hace de la ley; y (iii) vulneración del artículo 15 de la Ley 19/2013, los derechos de terceros y el procedimiento previsto en el artículo 24 de la Ley 19/2013 y concordantes del régimen general.

Estimada la demanda por el primero, los dos últimos quedan sin examinar.

D) La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional estima el recurso de apelación interpuesto por el CTBG, considerando, en primer lugar y en la línea de lo defendido por el CTBG, que el artículo 22 de la Ley 3/2015 no establece un régimen jurídico específico de acceso a la información, sino



el contenido del informe que la Oficina de Conflictos eleva semestralmente al Gobierno para su remisión al Congreso de los Diputados así como la información que es objeto de publicación en el BOE. Para que pudiera aplicarse lo previsto en la disposición adicional primera de la LTAIBG la regulación específica debería señalar con claridad que la información sobre la materia que regula sólo podrá obtenerse en la manera que en ella se especifica. Y esta voluntad de sustituir la regulación general sobre acceso a la información en aquellos aspectos expresamente regulados no se advierte en el artículo 22 de la Ley 3/2015.

Estimado el recurso de apelación, la Sala entra a conocer del fondo de las cuestiones suscitadas en la demanda llegando a la conclusión de que no se produce la incongruencia alegada por el Abogado del Estado entre lo pedido y lo resuelto, ni en cuanto al contenido, ni en cuanto al límite temporal. Así, razona la Sala, la interesada - D^a. Angelica - preguntaba cuántos altos cargos (y quiénes fueron) incumplieron su obligación y no presentaron, en plazo, las declaraciones a las que están obligados. Las resoluciones publicadas en el BOE indican las sanciones impuestas a los altos cargos y los *links* recogen a los que presentaron las declaraciones obligatorias, pero no a aquellos que incumplieron la norma. Entiende, en esta línea, que el CTBG no reinterpreta la voluntad de la solicitante pues solamente insta a la OCI a proporcionar la identidad del alto cargo afectado por el procedimiento sancionador a que se refiere el informe correspondiente al primer semestre de 2018, dando respuesta adecuada a la información formulada.

Por lo que respecta a la pretendida vulneración de lo dispuesto en el artículo 15.3 LTAIBG y del procedimiento previsto en el artículo 24 del mismo texto legal, señala la Sala de la Audiencia Nacional, en primer lugar, que los documentos que integran un expediente sancionador son información pública a cuyo acceso tienen derecho los ciudadanos en los términos previstos en la ley incluyendo todos los datos obrantes en los mismos. Partiendo de esta premisa general y analizando los posibles límites legales al acceso a la información, se razona en la sentencia que "En este caso, debería tomarse en consideración lo dispuesto en el artículo 15.1, párrafo segundo de la Ley 19/2013, esto es, se trata de datos "relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley". En este caso, el artículo 22.1 de la Ley 3/2015, es una norma con rango legal que habilita la identificación de los altos cargos que no han cumplido con su obligación de presentar las declaraciones exigidas por la Ley 3/2015. Por tanto, tampoco cabe apreciar infracción del artículo 24 de la Ley 19/2013".

Añade que:

"Aún estimando, que no es el caso, como entiende el Consejo de Transparencia, que nos encontramos ante un supuesto que requiere la necesaria ponderación entre derechos (artículo 15.3 de la Ley 19/2013), como ha resuelto recientemente la Sala III del Tribunal Supremo, en la Sentencia de la Sección 4^a de la 16 de diciembre de 2019, en el recurso de casación núm 316/2018, ROJ : STS 3968/2019, la regla sigue siendo la de conceder el acceso, salvo que la ponderación a la que se refiere el artículo 15.3 de la Ley 19/2003 imponga lo contrario. En el presente caso, y como el CTBG expuso en el expediente NUM000 , a que se alude en el escrito de contestación, *"aunque no se hable expresamente de retribuciones de empleados públicos sino de infracciones que en materia de conflictos de intereses se hayan cometido y de las sanciones que hayan sido impuestas identificando a sus responsables así como las comunicaciones efectuadas con ocasión del cese y la identificación de los titulares de los Altos Cargos que no hayan cumplido dichas obligaciones, el derecho a conocer prima sobre la protección de datos o la intimidad, ya que, como indica la propia LTAIBG, sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos"*.

Nos encontramos que el alto cargo, por la responsabilidad que conlleva y la relevancia de las funciones que desempeña, sólo puede ser ejercido por personas que respeten al marco jurídico que regula el desarrollo de su actividad y con las máximas condiciones de transparencia, legalidad y ausencia de conflictos entre sus intereses privados y los inherentes a sus funciones públicas. En estas condiciones, el acceso a la información pública, consistente en la identidad del alto cargo que no ha cumplido con las obligaciones relativas a las declaraciones de actividades económicas y declaración de bienes y derechos de acuerdo con lo previsto en la Ley 3/2015 de 30 de marzo reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, debe ceder ante su derecho a la protección de datos".

SEGUNDO.- La preparación y admisión del recurso de casación del Abogado del Estado; las cuestiones que presentan interés casacional objetivo.



A) El Abogado del Estado, en representación de la OCI, ha preparado recurso de casación contra la anterior sentencia denunciando, en primer lugar, la infracción la disposición adicional primera LTAIBG en relación con el artículo 22 de la Ley 3/2015 porque la sentencia de la Audiencia Nacional ha considerado que este último precepto no contiene un régimen específico de acceso a la información. Al contrario, considera el Abogado del Estado que el mencionado precepto establece una regulación específica y autónoma para unos sujetos determinados, que tiene unos contenidos también prefijados y que establece un destino y unos cauces específicos de publicidad de la información a difundir que desplaza las previsiones de la LTAIBG como previene la disposición adicional primera que se considera infringida.

En segundo lugar, alega el Abogado del Estado que la Sala *a quo* ha aplicado indebidamente los artículos 15.1 LTAIBG y 22 de la Ley 3/2015, al entender que este último precepto constituye una habilitación legal que permite autorizar el acceso a la información de los datos contenidos en los expedientes sancionadores incoados, cuando lo que autoriza el artículo 22 de la Ley 3/2015 es la elevación del informe con datos nominativos al Gobierno para su remisión al Congreso de los Diputados pero no autoriza expresamente el acceso y la difusión pública de información relativa al cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones que impone la Ley 3/2005 a los Altos Cargos. La sentencia, continúa argumentando, inaplica el artículo 15.3.c) LTAIBG al prescindir de ponderar en términos suficientemente razonados el interés y el derecho a la presunción de inocencia que protege a los afectados.

Y señala que, como se sostiene en el voto particular de la sentencia, dado que la solicitante no ha citado interés privado o social concreto en el acceso, ha de prevalecer el derecho al honor y a la presunción de inocencia de las personas afectadas ante la divulgación de la tramitación de un expediente sancionador en el que no existe todavía resolución.

Denuncia asimismo que la sentencia incurre en incongruencia al resolver el asunto al margen de las cuestiones y pretensiones planteadas por los interesados y concediendo cosa distinta de la pedida por ellos, en cuanto al contenido y ámbito temporal.

En cuarto lugar, considera el Abogado del Estado que se ha infringido el artículo 24.3 LTAIBG, pues la resolución del CTBG fue dictada sin dar audiencia a las personas afectadas; lo que ha sido validado por la sentencia recurrida con fundamento en el artículo 22 de la Ley 3/2015. Sin embargo, entiende el representante del Estado que, aun cuando tal precepto se pudiera entender como habilitación legal de acceso a este tipo de datos, ello no altera la regulación del trámite de audiencia prevista en la norma, debiendo ser emplazados todos los interesados con arreglo a lo dispuesto en el citado artículo 24.3 LTAIBG y con arreglo al artículo 118.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC); sobre todo cuando ese acceso puede afectar al derecho al honor.

B) Como recogimos en el auto de admisión del pasado 26 de febrero de 2021, dos son las cuestiones que se suscitan en el recurso de casación -y van acompañadas de la pertinente justificación del interés casacional objetivo que se invoca-: a) si el artículo 22 de la Ley 3/2015 contiene un régimen específico de acceso a la información que permite desplazar lo dispuesto en la Ley de Transparencia con arreglo a los términos previstos en su disposición adicional primera; y b) si en los procedimientos de reclamación seguidos ante el CTBG es preciso, en todo caso, otorgar trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas.

Como veremos algunas de las cuestiones apuntadas en el auto de admisión ya han sido examinadas en sentencias recientes de esta Sala. Así se mencionan los AATS admitiendo los RRCA 3193/2019 y 1975/2020, en los que con posterioridad ha recaído sentencia.

C) Las cuestiones planteadas por la parte recurrente que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consisten en:

(i) Interpretar la disposición adicional primera, segundo párrafo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en relación con el artículo 22 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, a fin de determinar si el citado artículo 22 prevé, o no, un régimen específico de acceso a la información.

(ii) Interpretar los artículos 23.1 y 24.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en relación con el artículo 15.1 y 3 de la misma ley y con el artículo 118 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a fin de aclarar el régimen jurídico del trámite de audiencia en el procedimiento de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

TERCERO.- El recurso de casación del Abogado del Estado: la primera cuestión consiste en examinar si el artículo 22 de la Ley 3/2015 prevé o no un régimen específico de acceso a la información.



A) Respecto de la primera cuestión entiende la Sala de instancia que el artículo 22 de la Ley 3/2015 no contiene un régimen específico de acceso a la información con vocación de sustituir o desplazar el régimen general establecido en la LTAIBG. Por el contrario, entiende el Abogado del Estado que el mencionado precepto contiene una regulación completa y específica que determina sujetos y procedimientos en esta materia y que, por tanto, resulta de aplicación lo dispuesto en la ya mencionada disposición adicional primera de la Ley de Transparencia.

B) Debe señalarse que la disposición adicional primera "*Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública*", de la Ley 19/2013, dispone en su apartado 2:

"2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información".

Y conviene recordar el contenido del artículo 22 de la Ley 3/2015 (relativo a la "*Información proporcionada por la Oficina de Conflictos de Intereses*"), según cuyo tenor:

"1. Para asegurar la transparencia del control del régimen de incompatibilidades previsto en esta ley, y sin perjuicio de las competencias que se atribuyen a otros órganos, **la Oficina de Conflictos de Intereses elevará al Gobierno cada seis meses, para su remisión al Congreso de los Diputados, un informe sobre el cumplimiento por los altos cargos** de las obligaciones de declarar, así como de las infracciones que se hayan cometido en relación con este Título y de las sanciones que hayan sido impuestas e identificará a sus responsables.

Dicho informe contendrá datos personalizados de los altos cargos obligados a formular sus declaraciones, el número de declaraciones recibidas y a quién corresponden, las comunicaciones efectuadas con ocasión del cese y la identificación de los titulares de los altos cargos que no hayan cumplido dichas obligaciones.

En el supuesto de que se hubiera resuelto algún procedimiento sancionador, se remitirá copia de la resolución a la Mesa del Congreso de los Diputados.

2. El **informe** regulado en el apartado anterior contendrá, asimismo, **información agregada, sin referencia a datos de carácter personal**, sobre el número de los altos cargos obligados a formular sus declaraciones, el número de declaraciones recibidas, número de comunicaciones efectuadas con ocasión del cese y número de altos cargos que no hayan cumplido con sus obligaciones previstas en esta ley. Esta información será objeto de publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

Si bien existen algunos pronunciamientos de esta Sala sobre qué deba entenderse por un *régimen específico de información* -como, por ejemplo, las SSTS de 29 de diciembre de 2020 (RCA 7045/2019), 8 de marzo de 2021 (RCA 1975/2020) y 18 de marzo de 2021 (RCA 3934/2020)-, tales pronunciamientos no se han proyectado sobre la regulación de los altos cargos y sus especiales deberes de transparencia, como es el caso.

C) Debemos resolver si aquel artículo 22 de la Ley 3/2015 contiene un régimen específico de acceso a la información que permite desplazar lo dispuesto en la LTAIBG con arreglo a los términos previstos en su disposición adicional primera.

La Sala de instancia entiende que el artículo 22 no contiene un régimen específico de acceso a la información con vocación de sustituir o desplazar el régimen general establecido en la LTAIBG.

Frente a ello la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo núm. 9 consideró que en sus artículos 16, 17 y 22 la Ley 3/2015 "sí contiene un régimen de publicidad de la información que se solicita y que dio origen a la presente Litis. Si la norma hubiese querido que la información recabada por la OCI fuera de general conocimiento, lo habría indicado y sin embargo, lo que hace es fijar las bases de la publicidad elaborada por la misma, remitiéndose en última instancia a la publicación en el BOE, de aquella información que si se quiere hacer de acceso público y general para todos, y que es la misma información que se remite al Consejo de Ministros y a las Cortes Generales".

El Juzgado añade, además, que "La publicidad del informe de la OCI, al que alude el artículo 22, al indicar que el mismo se hará público mediante su publicación en el BOE, impone expresamente que no lo sea en cuanto a los datos de carácter personal, sino información agregada, al diferenciar eso sí, de la que se proporciona a la Cámara, donde sí se contienen datos personalizados".

A juicio del Juzgado y de la Abogacía del Estado (OCI) el mencionado precepto contiene una regulación completa y específica que conforme a lo dispuesto en la disposición adicional primera de la LTAIBG desplaza, en el caso planteado, su aplicación.

El artículo 22 de la Ley 3/2015 tiene por finalidad, de acuerdo con el apartado 1, precisamente "la transparencia del control del régimen de incompatibilidades previsto en esta ley", recogiendo toda la información que ha de proporcionar la OCI (el contenido). En principio, constituye en sí misma una regulación específica para unos



sujetos determinados, que tiene unos contenidos también prefijados y que establece un destino y unos cauces propios de publicidad de la información a difundir.

Así, a juicio de la Abogacía del Estado, desplazaría, en principio, las previsiones de la Ley 19/2013 tal y como previene la disposición adicional primera de la LTAIBG. Veremos que no es estrictamente así.

Apunta la Abogacía del Estado que, como ha dicho esta Sala, "El derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia a cualquier persona, sino que está sometido a límites que se desarrollan en el articulado de la LTAIBG". En sentencia de 12 de noviembre de 2020 (RCA 5239/2019) señaló que a los que establece el artículo 14 LTAIBG deben sumarse los derivados de la normativa de protección de datos y en la que igualmente recordó la posibilidad de que el acceso sea parcial, añadiendo que la aplicación de tales límites exige una aplicación justificada y proporcionada con relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, todo lo cual vino a suponer una cierta matización en la jurisprudencia de esta Sala.

El desplazamiento de la Ley 19/2013 no debe ser en todos los casos íntegro o total.

D) En la reciente **STS de 8 de marzo de 2021 (RCA 1975/2020)**, luego seguida por la de 18 del mismo mes (RCA 3934/2020) esta Sala ha perfilado su criterio sobre la disposición adicional primera y la aplicabilidad de otros regímenes de publicidad diciendo:

<< TERCERO.- Sobre el alcance de la disposición adicional primera de la Ley de Transparencia .

La Administración del Estado funda su recurso, como hemos avanzado ya, sobre la base de que el Real Decreto 1591/2009 que regula los productos sanitarios contiene un régimen específico de acceso a la información que excluye la aplicación del régimen general previsto en la Ley de Transparencia, el cual no tendría aplicación en el ámbito material regulado por el citado Real Decreto. Aunque en el debate de instancia la Administración había invocado los artículos 7.1, 32 y 35.5 del Real Decreto para justificar la existencia de un régimen específico de acceso a la información, en casación el Abogado del Estado se circunscribe al primero de ellos, del que pone de relieve que es una reproducción literal del artículo 20 de la Directiva 93/42/CEE, que el referido Real Decreto precisamente traspone al derecho interno. En cualquier caso, señala el Abogado del Estado, el citado artículo 7 sería en todo caso de aplicación directa, pues lo establecido en la disposición adicional primera.2 de la Ley de Transparencia supone la aplicación de regulaciones parciales sobre el acceso de la información, pues no tendría sentido hablar de aplicación supletoria de la Ley de Transparencia para los casos de una regulación total o exhaustiva del acceso a la información en una regulación sectorial que hiciera innecesaria la aplicación supletoria de dicha ley.

Debemos referirnos por tanto, en primer lugar, al alcance de la supletoriedad de la Ley de Transparencia cuando existan regulaciones específicas del acceso a la información en ámbitos sectoriales del ordenamiento jurídico, para luego examinar, en su caso, la excepción de confidencialidad que se contempla en el referido artículo 7 del Real Decreto regulador de los productos sanitarios. El tenor literal de la **disposición adicional primera de la Ley de Transparencia** es el siguiente: (...)

No es esta, sin embargo, la primera vez que debemos abordar el contenido de esta disposición adicional. En efecto, en la **sentencia de esta Sala de 11 de junio de 2020 (RC 577/2019)** ya dijimos lo siguiente: (...)

La doctrina que se establece en la sentencia transcrita, en el sentido de que determinadas regulaciones sectoriales que afectan en parte al derecho de acceso a la información parciales no constituyen un régimen alternativo que desplace a la Ley de Transparencia, la hemos reiterado posteriormente en varias ocasiones, como las sentencias de 10 de octubre de 2020 (RC 3846/2019), 19 de noviembre de 2020 (RC 4614/2019), 29 de diciembre de 2020 (RC 7045/2019) y 25 de enero de 2021 (RC 6387/2019).

Debemos ahora avanzar en la determinación del alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley de Transparencia, precisando qué debemos entender por un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia. Así, hemos de aclarar, en primer lugar, que sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, **la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia.** La disposición adicional primera dispone literalmente lo contrario, tanto en el apartado 2 como en el tercer apartado, que se refiere de forma expresa al



carácter supletorio de la Ley de Transparencia en el sector medioambiental, que tiene un régimen específico de acceso a la información de rango legal en la Ley 27/2006, de 18 de julio.

Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia, en diversos ámbitos sectoriales, de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en estos casos, aunque no se trate de regímenes completos, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Transparencia, manteniendo ésta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación sectorial parcial.

Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es el de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria>>>.

E) A la vista de esta doctrina jurisprudencial, debe convenirse que la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, contiene un régimen jurídico específico, propio y diferenciado con relación a los sujetos a los que se dirige, que comprende las obligaciones que se impone a los altos cargos en materia de declaración de bienes y derechos y actividades. Establece un régimen específico de publicidad, es decir, regula el deber de publicidad (transparencia activa) de la OCI. Sin embargo, el derecho de la Sra. Angelica no se agota con lo publicado por la OCI, ya que la información que solicita se enmarca dentro de la definición de información pública de la Ley 19/2013.

En este caso, lo cierto es que la resolución del CTBG señala que en la información publicada, en el apartado relativo a " *procedimientos sancionadores incoados*", correspondiente al primer semestre de 2018, si bien se indica la existencia de un procedimiento, no figura la identidad del alto cargo afectado, por lo que la versión del informe remitido a las Cortes Generales, difiere respecto de la que es objeto de publicación. La identidad del alto cargo afectado es el objeto de la solicitud de información.

El artículo 22 establece que esta información no forma parte de la publicidad activa de la entidad -no se publica en el BOE-. Pero no excluye que esta información sea información pública.

La Ley 3/2015 establece qué información se publicará, no a qué información tiene acceso el ciudadano mediante una solicitud.

No olvidemos que el artículo 12 de la Ley 19/2013 establece como principio general que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en la Ley. De acuerdo con el artículo 13 de la misma Ley, por información pública se entiende:

"(...) 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".

La realidad es que la Ley 3/2015 no prevé un procedimiento de acceso a la información pública específico y, por tanto, la Ley 19/2013 resulta de aplicación directa en todo lo relacionado con dicho acceso. En definitiva, el artículo 22 de la Ley 3/2015 no regula un régimen jurídico específico de acceso a la información, sino que establece (i) el contenido del informe que semestralmente debe la OCI elevar al Gobierno para su remisión al Congreso de los Diputados; y (ii) la información que es objeto de publicación en el BOE.

Como señala la Sala de instancia, para que pueda aplicarse lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, la regulación específica debe señalar con claridad que la información sobre la materia que regula sólo podrá obtenerse en la manera que en ella se especifica. Y esta voluntad de sustituir la regulación general sobre acceso a la información en aquellos aspectos expresamente regulados no se advierte en el artículo 22 de la Ley 3/2015.

En definitiva, no cabe prescindir de las exigencias de la Ley 19/2013, de Transparencia.

Otra cosa son los límites del derecho de acceso a la información pública y, en particular en este caso, el artículo 15 sobre " *Protección de datos personales*".

F) Así, dispone el artículo 15 de la Ley 19/2013:



"Artículo 15. **Protección de datos personales.**

1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera **datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.**

2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

3. **Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados** cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.

d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso".

Debemos tener en cuenta el número 1, apartado segundo, de este artículo "(...) datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley". En este caso, el artículo 22.1 de la Ley 3/2015, es una norma con rango legal que -para asegurar la transparencia del control del régimen de incompatibilidades- habilita la identificación de los altos cargos que no han cumplido con su obligación de presentar las declaraciones exigidas por la Ley 3/2015.

Como antes se recogió, en la información publicada no figura la identidad del alto cargo afectado, por lo que la versión del informe remitido a las Cortes Generales, difiere respecto de la que es objeto de publicación.

G) Recordemos que el artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, únicamente recoge como datos especialmente protegidos los que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, que no es aquí el caso. Y como quiera que no se trata de datos especialmente protegidos habrá de estarse a lo dispuesto en el número 3. En consecuencia, a la vista de lo dispuesto en el artículo 15 sobre "*Protección de datos personales*", debe ponderarse razonadamente el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados.

Y dicha ponderación ha sido razonablemente efectuada por la Sala "*a quo*" en los términos que quedaron señalados -y recogemos en el F.D. Primero, apartado D) último párrafo, al transcribir la sentencia recurrida- en definitiva, atendida la responsabilidad del alto cargo y la necesidad de ejercer su actividad con las máximas condiciones de transparencia (STS de 16 de diciembre de 2019 -RCA 316/2018-). Y, en consecuencia, frente al acceso a la información pública, consistente en la identidad del alto cargo que no ha cumplido con las



obligaciones relativas a las declaraciones de actividades económicas y de bienes y derechos patrimoniales de acuerdo con lo previsto en la Ley 3/2015, debe ceder su derecho a la protección de datos, ya que "el alto cargo, por la responsabilidad que conlleva y la relevancia de las funciones que desempeña, sólo puede ser ejercido por personas que respeten al marco jurídico que regula el desarrollo de su actividad y con las máximas condiciones de transparencia, legalidad y ausencia de conflictos entre sus intereses privados y los inherentes a sus funciones públicas".

Y, en este sentido, debemos desestimar el recurso de casación del Abogado del Estado.

CUARTO.- Sobre la segunda cuestión: los procedimientos de reclamación ante el CTBG y el trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas.

A) Por lo que respecta a la segunda cuestión, en relación con el trámite de audiencia, entiende el representante del Estado que la ponderación que realizó el CTBG al amparo del artículo 15.3 LTAIBG omitió el trámite esencial de audiencia a los posibles afectados por la resolución. Esta omisión, que considera relevante por cuanto la información con datos personales relativas a expedientes sancionadores incoados pero no resueltos puede afectar al derecho al honor.

Conviene recordar que el artículo 23.1 LTAIBG configura la reclamación ante el CTBG como *sustitutiva* de los recursos administrativos establecidos en la Ley de procedimiento administrativo común; y que el artículo 24.3 LTAIBG prevé que su tramitación se ajustará a lo dispuesto en dicha ley de procedimiento para los recursos administrativos, añadiendo que en el caso de que la denegación del acceso a la información "se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga". Por su parte, el artículo 15.3 LTAIBG exige que cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos -a los que alude el primer apartado del precepto-, "el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal". Y, en fin, prevé el artículo 118.2 LPAC (*recursos administrativos*) que "Si hubiera otros interesados se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que, en el plazo antes citado, aleguen cuanto estimen procedente".

Teniendo en cuenta este conjunto de preceptos, se trata de aclarar si, de la citada regulación, se desprende la exigencia de que el CTBG emplace en todo caso, en los procedimientos de reclamación, a todos los titulares de derechos o intereses legítimos; o si la concesión de dicho trámite de audiencia es discrecional, así como determinar cuáles son, en caso de omisión, las consecuencias. En particular, esta segunda cuestión se proyecta sobre el acceso a los datos personales de aquellos altos cargos que hubieran incumplido sus obligaciones de transparencia sobre sus bienes y patrimonio.

B) Respecto de esta segunda cuestión, sobre la cual la Sala de la Audiencia Nacional no se pronuncia puesto que funda su decisión no tanto en el respeto al trámite de audiencia como en la preeminencia, como regla general del derecho a la información sobre el de confidencialidad de los datos relativos a los altos cargos -tal y como se recogió en el F.D. anterior- (artículo 15.3 LTAIBG).

Sostiene la Abogacía del Estado recurrente que su posición vendría a coincidir con la sostenida también en el RCA 3193/2019 que ha sido recientemente resuelto por la sentencia dictada con fecha 8 de marzo de 2021. Así que debemos reiterar la interpretación de los preceptos invocados que se hace en la misma:

<< SEGUNDO. Sobre el trámite de audiencia a los interesados en las reclamaciones de las que conoce el Consejo de Transparencia.

(...)

La respuesta a la cuestión controvertida exige partir de que la intervención del Consejo de Transparencia, resolviendo la reclamación contra la resolución administrativa en materia de acceso a la información pública, tiene la consideración de un recurso administrativo, potestativo y previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo. Así lo dispone el artículo 23 de la Ley de Transparencia ("La reclamación prevista en el artículo siguiente tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común") y lo confirma el art. 24.1 de dicha norma al señalar: "1. Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa".



Es cierto, tal y como hemos señalado anteriormente, que el art. 19.3 de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno exige que el órgano administrativo, inicial destinatario de la solicitud de información, conceda un trámite de audiencia a los terceros que se encuentren identificados, y que pudieran resultar afectados en sus derechos o intereses por la información solicitada. Pero la obligación de dar audiencia a los posibles interesados no es tan solo exigible en este procedimiento inicial ni se circunscribe tan solo al órgano o entidad a quien se solicita el acceso.

Al contrario, el Consejo de Transparencia no es ajeno a dicha exigencia y las normas que regulan la tramitación de la reclamación ante dicho organismo así lo disponen. En efecto, la Ley de Procedimiento administrativo, en su art. 107.2 (al que expresamente se remite el art. 23 de la Ley de Transparencia) establecía que la reclamación ante el Consejo de Transparencia es sustitutiva del recurso de alzada y/o de reposición, y ha de hacerse "con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo". Una de estas garantías, prevista en la tramitación de los recursos administrativos, es la concesión de un trámite de audiencia si hubiera otros interesados. Así se establecía en el art. 112 de la Ley 30/1992 y así lo dispone el art. 118 de la Ley 39/2015 ("si hubiera otros interesados se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que en el plazo antes citados, aleguen cuanto estimen procedente").

Pero es que, además, el propio art. 24.3 de la Ley de Transparencia, destinado a regular el régimen al que se sujeta el régimen de impugnaciones ante del Consejo de Transparencia, establece que "Cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga".

El trámite de audiencia ante el Consejo de Transparencia no se condiciona en la norma, como se pretende en el recurso de casación, a que los interesados hayan sido oídos previamente en el procedimiento tramitado ante el órgano administrativo destinatario de la solicitud de información. El art. 24.3 lo exige "Cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros", por lo que, en puridad, la audiencia a los afectados es aún más necesaria cuando los mismos no han sido escuchados previamente por el órgano administrativo, pues se convertirá en la opción que permite al Consejo de Transparencia tomar en consideración los intereses privados que pudieran resultar afectados antes de adoptar su decisión.

Aunque el trámite de audiencia regulado en los artículos 19.3 y 24.3 de la Ley de Transparencia aparece referido a dos momentos distintos y ante órganos diferentes, la finalidad perseguida en ambos casos es la misma: que las personas o entidades cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por la información pública solicitada, y consecuentemente con la decisión que se adopte, puedan formular alegaciones.

La audiencia a los interesados en la tramitación de la reclamación ante el Consejo de Transparencia no trata de desplazar sobre éste una carga que también recae en el órgano administrativo sino de cumplir una exigencia que la ley también le impone y hacer efectivo el derecho de contradicción exigido por el art. 24.3 de la Ley de Transparencia, garantizándose así que su decisión dispone de los elementos de juicio necesarios para la ponderación de los intereses en conflicto. No debe olvidarse que el Consejo de Transparencia, al tiempo de aplicar los límites fijados en el art. 14 de la Ley de Transparencia, debe hacerlo de forma proporcionada a su objeto y finalidad de protección, atendiendo "a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso", por lo que necesita conocer los intereses privados concurrentes para adoptar su decisión.

Finalmente es preciso esclarecer el alcance del control que el Consejo de Transparencia puede ejercer sobre la actuación del órgano administrativo cuya resolución revisa.

Dicho organismo, al resolver la reclamación presentada contra la denegación del acceso a la información, actúa como entidad que fiscaliza en vía administrativa la legalidad de la decisión adoptada por el órgano ante el que se presentó la solicitud, y su reclamación tiene la consideración de un recurso administrativo. En el ejercicio de esta función puede revisar y resolver todas las cuestiones, tanto de fondo como de forma, incluyendo la posibilidad de acordar la retroacción de actuaciones, así lo dispone el art. 119 de la Ley 39/2015 al afirmar:

"1. La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimarás las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.

2. Cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido, sin perjuicio de que eventualmente pueda acordarse la convalidación de actuaciones por el órgano competente para ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52.



3. El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial".

En definitiva, la decisión del Consejo de Transparencia, por lo que respecta al acceso a la información solicitado, puede conceder o denegar, total o parcialmente, el acceso a la información, pero también fiscalizar que los trámites procedimentales exigibles al órgano destinatario de la solicitud se han cumplido.

El Consejo aquí recurrente sostiene que solo cuando los terceros afectados se encuentren perfectamente identificados y hayan sido emplazados por el órgano administrativo podrá cumplir con el trámite de audiencia en la tramitación de su reclamación, considerando que no es suficiente una identificación "implícita", con el fin de facilitar la labor del Consejo de Transparencia impidiendo que se convierta en proceso imposible de tramitar. Así mismo aduce que trasladarle la obligación de identificar a los posibles interesados es una obligación de imposible cumplimiento.

No se comparten estas alegaciones.

Los derechos de los afectados deben de protegerse también por el Consejo de Transparencia y su citación y audiencia es exigible no solo cuando están perfectamente identificados y han sido citados por el órgano administrativo en el procedimiento inicialmente tramitado, sino también cuando, a partir de los datos obrantes en la solicitud de información y en el resto de las actuaciones, sean identificables, hayan sido oídos o no en la instancia previa. De modo que la falta de audiencia por parte del órgano que recibió la solicitud inicial no es óbice para que esta omisión debe ser corregida por el órgano encargado de supervisarla por vía de recurso si dispone de datos suficientes, aun implícitos, para poder llamar a los interesados.

Por ello, cuando el Consejo constate que el órgano administrativo omitió el trámite de audiencia a los afectados puede, dependiendo de las circunstancias concurrentes, adoptar las siguientes decisiones:

- a) si los interesados están identificados o son fácilmente identificables, debe conceder un trámite de audiencia a los afectados y después adoptar la decisión de fondo ponderando los intereses en conflicto;
- b) cuando desconozca la identidad de los afectados y no disponga de datos suficientes que le permitan una fácil identificación, puede ordenar la retroacción de actuaciones para que sea el órgano administrativo el que cumpla con el trámite de audiencia exigido por el art. 19.3 de la Ley de Transparencia.

Por ello, debe concluirse que **cuando en el procedimiento seguido ante el órgano administrativo no se ha dado trámite de audiencia a los interesados, si el Consejo de Transparencia tiene datos suficientes que permitan identificar a las personas o entidades cuyos derechos o intereses pudiesen verse afectados por la decisión que adopte, puede y debe concederles un trámite de audiencia, para después ponderar si el acceso a la información lesiona o no sus derechos o intereses>>>**

En consecuencia, con carácter general debe estarse a lo resuelto en esta sentencia y a la doctrina que allí se fija sobre el trámite de audiencia a los interesados. Ahora bien, como quiera que en este caso concreto dicha cuestión no se examinó ante el Juzgado, ni en apelación por las razones que quedaron apuntadas, nos limitamos a reiterar la doctrina que quedó fijada, sin que tenga consecuencias en este asunto.

Pero es que, además, no hay una pretensión concreta en este punto por parte de la Abogacía del Estado recurrente en casación y la parte recurrida -CTBG- no ha formulado escrito de oposición al recurso de casación.

QUINTO.- Sobre las costas.

Acordamos no efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación, ni las de la instancia.

FALLO

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 los fundamentos de derecho tercero y cuarto:

No ha lugar al recurso de casación núm. **6829/2020**, interpuesto por el Abogado del Estado, contra la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 27 de mayo de 2020, dictada en el recurso de apelación núm. 35/2019; sin imponer las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes.

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



Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ