

# EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



## Darreres novetats jurisprudencials en matèria de procediment administratiu i règim jurídic del sector públic: una visió pràctica (II)

07-06-2021

A continuació trobareu una selecció de sentències de la Sala Tercera del Tribunal Suprem (TS) publicades en el cercador del Consell General del Poder Judicial (CENDOJ). En aquest apunt, farem referència a algunes de les sentències del primer trimestre del 2021 que, ja sigui per la temàtica sectorial que tracten o bé perquè aborden els aspectes propis de la Llei de procediment administratiu o la Llei del règim del sector públic, es consideren d'interès. S'analitzen sentències dictades en les matèries següents:

1. Procediment administratiu
2. Disposicions de caràcter general
3. Dret d'accés a la informació i la transparència
4. Protecció de dades de caràcter personal.

### 1. Procediment administratiu

[Secció 3; data: 19/02/2021; Resolució núm. 234/2021; Recurs núm. 3929/2020](#)

#### **Procediment administratiu. Finalització. Caducitat. Inici del procediment de reintegrament de subvenció sense haver declarat la caducitat de l'expedient anterior**

En aquesta Sentència, el TS declara com a qüestió d'interès cassacional per a la formació de jurisprudència si l'Administració està obligada a “dictar resolució expressa que declari l'extinció d'un procediment d'amortització de les subvencions -sigui quina en sigui la causa- com a condició de validesa de l'eventual incoació d'un nou procediment de desistiment o si, al contrari, aquesta omisió s'ha de considerar una irregularitat no invalidant”. El Tribunal identifica com a normes legals d'interpretació els articles 21, 44 i 84.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (PACP). El Tribunal recorda que, en el cas de la caducitat, “l'extinció del procediment no és causada per la resolució que ho declari, però com a conseqüència de l'article 25.1.b de la Llei 39/2015, la caducitat funciona automàticament, en el sentit que es produeix -per la disposició de la llei- pel transcurs del termini màxim establert sense que s'emeti i notifiqui resolució expressa, encara que no s'hagi dictat cap resolució

administrativa per reconèixer-ho, de manera que des del transcurs del termini màxim sense resolució administrativa del procediment, hi ha l'extinció per ministeri de la Llei, d'acord amb els preceptes citats, sense cap altra resolució en el procediment que el declari i ordeni l'arxiu del procediment". Recorda la Sentència que "el Tribunal Constitucional, en el seu Acte 331/1982, ha qualificat el deure de resoldre com 'un deure institucional des de la perspectiva de l'Administració com a ens servicial de la comunitat'", deure que, segons ha reiterat el mateix Tribunal en les sentències 188/2003 (FD 6) i 52/2014 (FD 3), entre d'altres, "entronca amb la clàusula de l'estat de dret (art. 1.1 de la CE), així com amb els valors que proclamen els articles 24.1, 103.1 i 106.1 de la CE".

Finalment, en resposta a la qüestió suscitada, el TS estableix que "en un procediment administratiu de reintegrament de subvencions, l'omissió de la declaració d'arxivament de les actuacions no invalida la incoació d'un nou procediment". Tot això sens perjudici de l'obligació legal que recau sobre l'Administració de resoldre de manera expressa els procediments, que en els supòsits de procediments de reintegrament de subvencions implica, abans d'iniciar un nou expedient, exigir a l'Administració que dicti una resolució que ordeni l'arxivament de les actuacions.

[Secció 2; data: 04/03/2021; Resolució núm. 311/2021; Recurs núm. 1979/2019](#)

### **Procediment administratiu tributari. Obligacions tributàries. Còmput del termini d'inici de prescripció en supòsits d'incompliment del termini de reinversió dels guanys obtinguts per la transmissió d'habitatge habitual**

En la Sentència esmentada, la qüestió que presenta interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència és la següent: determinar el *dies a quo* del termini de prescripció de l'acció administrativa per regularitzar la situació tributària del contribuent per falta de reinversió del guany patrimonial, posada de manifest en la transmissió del seu habitatge habitual, als efectes de l'IRPF, concretament, si computa des del dia següent a aquell en què finalitza el termini per presentar l'autoliquidació corresponent a l'exercici en què es va aplicar l'exempció; o bé des del dia següent a aquell en què finalitza el termini per presentar l'autoliquidació corresponent al període impositiu en què es va produir l'incompliment. Les normes jurídiques objecte d'interpretació són l'article 67.1 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, i l'article 41 del Reial decret 439/2007, de 30 de març, pel qual s'aprova el Reglament de l'impost sobre la renda de les persones físiques i es modifica el Reglament de plans i fons de pensions, aprovat pel Reial decret 304/2004, de 20 de febrer.

El Tribunal resol la qüestió plantejada en el sentit que, "en un cas com el litigiós, en què es va incomplir el compromís de reinversió del guany patrimonial obtingut en la transmissió d'habitatge habitual, el termini de prescripció de l'exercici de l'acció de l'Administració per determinar el deute tributari mitjançant l'oportuna liquidació s'inicia el dia següent a aquell en què acaba el termini reglamentari per presentar l'autoliquidació de l'exercici en què es va consumir l'incompliment, que és de dos anys a comptar de la data de la transmissió de l'habitatge habitual en què es va obtenir el guany patrimonial".

[Secció 2; data: 04/03/2021; Resolució núm. 312/2021; Recurs núm. 3906/2019](#)

## **Procediment administratiu tributari. Drets del contribuent. Ampliació d'actuacions per part de l'Administració quan encara no ha finalitzat un previ procediment de comprovació obert amb un altre objecte**

En aquesta Sentència, el Tribunal planteja que la qüestió que presenta interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència consisteix a "Determinar si, per garantir els drets del contribuent que li reconeixen els articles 34.1.ª i 137 de la LGT, l'Administració tributària pot ampliar l'abast de les seves actuacions amb la notificació d'una segona proposta de liquidació i obertura d'un nou tràmit d'al·legacions, abans que hagi conclòs el procediment de comprovació limitada obert per a un altre objecte". S'identifiquen com a normes jurídiques que, en principi, han de ser objecte d'interpretació, l'article 137.2 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, així com l'article 164.1 del Reglament general de les actuacions i els procediments de gestió i inspecció tributària i de desenvolupament de les normes comunes dels procediments d'aplicació dels tributs, aprovat pel Reial decret 1065/2007, de 27 de juliol, en relació amb els articles 34.1.ª i 140.1 del primer text citat.

El Tribunal conclou que, un cop realitzada una comprovació limitada sobre un determinat tribut i exercici impositiu, la qual va finalitzar sense regularització de la quota, no es pot iniciar posteriorment un altre procediment de comprovació limitada respecte del mateix tribut i període, per sol·licitar documentació diferent de la que va ser requerida en el primer procediment, sense que hi hagi nous fets o dades que no estiguin a disposició de l'Administració o que aquesta no pugui haver sol·licitat a la contribuent en la primera comprovació realitzada.

[Secció 2; data: 04/03/2021; Resolució núm. 298/2021; Recurs núm. 5194/2019.](#)

## **Legitimació per part d'ens institucionals per impugnar resolucions d'altres òrgans de l'Administració de la qual depenen. Règim jurídic de les autoritats portuàries. Interès legítim. Legitimació per impugnar resolucions del Tribunal Econòmic Administratiu**

En aquesta Sentència, el TS determina si un ens institucional -autoritat portuària- està o no legitimat per impugnar en seu contenciosa administrativa les resolucions que els afectin i que provinguin de l'Administració de la qual depenen -Ministeri de Foment, a través de Ports de l'Estat. Les autoritats portuàries, conformement a l'article 24 del Reial decret legislatiu 2/2011, de 5 de setembre, són organismes públics, tal com disposa l'article 2.1.g de la Llei general pressupostària, amb personalitat jurídica i patrimoni propis, així com plena capacitat d'obrar; i es regeixen per una legislació específica, per les disposicions de la Llei general pressupostària que els siguin aplicables i, supletòriament, per la legislació de règim jurídic de l'Administració general de l'Estat.

En el cas objecte de la Sentència, els actes dictats per les autoritats portuàries en l'exercici de les seves funcions públiques i, en concret, en relació amb la gestió i la utilització del domini públic, l'exacció i la recaptació de taxes i la imposició de sancions, han d'esgotar la via administrativa, excepte en matèria tributària, que es poden recórrer en via economicoadministrativa. D'altra banda, l'article 20.c de la LJCA recull com a causa impeditiva per accedir a aquest ordre jurisdiccional la següent: "No poden interposar recurs contenciós administratiu contra l'activitat d'una administració pública: les entitats de dret públic que siguin dependents de l'Estat o hi estiguin vinculades, les comunitats autònomes o les entitats locals, respecte de l'activitat de l'Administració de la qual depenguin. S'exceptuen aquells als quals per llei s'hagi dotat d'un

estatut específic d'autonomia respecte de l'esmentada Administració." En el cas objecte de la Sentència, la resolució del TEAC objecte de la controvèrsia es refereix únicament a la revisió d'un acte relacionat amb el sistema d'opció pel que fa a la determinació del sistema de taxes que ha de regir les explotacions del domini públic portuari, i que correspon a una de les funcions pròpies de les autoritats portuàries recollides en el Reial decret legislatiu 2/2011.

Pel que fa la legitimació, el TS recorda que l'existència de legitimació en un procés concret es caracteritza jurisprudencialment com "[...] la titularitat d'un dret o interès legítim que suposi una relació material entre el subjecte i l'objecte de la pretensió, de manera que, si s'estima aquesta, es produeixi un benefici o l'eliminació d'un perjudici que no necessàriament ha de revestir un contingut patrimonial. Aquest avantatge ha de ser concret i efectiu [...] per la qual cosa, en el present cas, en tractar-se de la defensa de la validesa d'un dels seus actes adoptats en l'exercici de les seves funcions i competències, és evident que té legitimació per recórrer la resolució impugnada en aquest recurs”.

2. Disposicions de caràcter general

[Secció 2; data: 25/02/2021; Resolució núm. 275/2021; Recurs núm. 1986/2019.](#)

**Nul·litat de disposicions de caràcter reglamentari. Principi de bona regulació. Principi de seguretat jurídica. Ordenances fiscals**

En aquesta Sentència, l'interès cassacional per a la formació de jurisprudència consisteix a determinar si dos articles d'una ordenança fiscal, que regulen la imposició de la taxa per utilització privativa de domini públic o aprofitament especial local de les instal·lacions de transport d'energia, gas, aigua i hidrocarburs, i que tenen una pràctica identitat amb els mateixos preceptes de moltes altres ordenances fiscals de municipis espanyols que regulen el mateix supòsit de fet, són contraris al principi de seguretat jurídica (art. 9.3 de la CE).

En primer lloc, la ST aborda el contingut i l'abast del principi de bona regulació, el qual “suposa un notable pas endavant, amb vista que la producció normativa respecti un principi tan fonamental com és el de seguretat jurídica: pel que fa a aquest hem dit en la nostra sentència de 3 de juny de 2019 (Rec. 84/2018) que la STC 27/1981 el descriu com 'suma de certesa i legalitat, jerarquia i publicitat normativa, irretroactivitat del que no és favorable, interdicció de l'arbitrarietat, però que, si s'esgotés en l'addició d'aquests principis, no hagués calgut ser formulada expressament'. La seguretat jurídica és la suma d'aquests principis, equilibrada de tal manera que permeti promoure, en l'ordre jurídic, la justícia i la igualtat, en llibertat". El Tribunal Constitucional, en la Sentència 46/1990, es refereix a si mateix com "l'exigència de l'article 9.3 relativa al principi de seguretat jurídica implica que el legislador ha de perseguir la claredat i no la confusió normativa, ha de procurar que sobre la matèria sobre la qual legisli sàpiguen els operadors jurídics i els ciutadans a què atènyer-se, i ha de fugir de provocar situacions objectivament confuses [...]”.

Tot seguit, fa una consideració crítica sobre l'actual producció normativa: “Avui és una percepció social estesa la profunda inseguretat jurídica i incertesa social provocada, entre altres factors, per la imprecisió de les normes jurídiques, que es manifesta de manera molt significativa en l'àmbit fiscal. Cal observar en l'elaboració normativa, habitualment, la utilització de conceptes i categories perfectament definits i delimitats per la ciència jurídica tributària, que en el seu desenvolupament en el text normatiu delimiten contorns que s'allunyen del concepte o categoria enunciat per acabar definint o mostrant una figura fiscal diferent, de vegades, sembla que aquesta

tècnica respon a meres llacunes o pròpies complexitats conceptuals d'una determinada figura tributària. D'altres, però, descobreixen una finalitat directament adreçada a salvar obstacles que en farien inviable l'aplicació. No resulta estrany comprovar com es presenten com impostos el que constitueixen veritables taxes o viceversa, o com es juga amb la imposició directa o indirecta, o amb els tributs extrafisicals, per exemple. Sigui com sigui, el que ha de ser, per pròpia exigència del principi de seguretat jurídica, és que la utilització en les normes de conceptes jurídics determinats o categories conceptuals porti aparellat en el seu desenvolupament la immediata certesa que els identifica, cosa que no és un desideràtum sinó una exigència jurídica connectada directament amb el principi de seguretat jurídica, i l'incompliment ha de comportar les conseqüències jurídiques que l'ordenament reserva a les fallides constitucionals.”

Finalment, determina quan el principi de seguretat jurídica pot ser o no vulnerat (per totes, STS de 9 de juliol de 2018, Rec. 1163/2018): “La redacció dels preceptes controvertits no és tècnicament correcta, però no arriba a ser contrària al principi de seguretat jurídica, ja que, com hem dit reiteradament, reproduint la jurisprudència del Tribunal Constitucional, 'només si en l'ordenament jurídic en què s'insereixen i tenint en compte les regles d'interpretació admissibles en dret, el contingut o les omissions d'un text normatiu produeixin confusió o dubtes que generin en els seus destinataris una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible per al compliment o sobre la previsibilitat dels seus efectes, podria concloure que la norma infringeix el principi de seguretat jurídica'. La incertesa que genera la redacció deficient de tots dos preceptes no és raonablement insuperable.”

3. Dret d'accés a la informació i transparència

[Secció 3; data: 08/03/2021; Resolució núm. 314/2021; Recurs núm. 1975/2020](#)

**Dret d'accés a la informació. Abast de l'aplicació de la legislació general de transparència. Accés a la informació pública i bon govern davant règims específics sectorials. Sol·licituds respecte de productes sanitaris i els seus efectes secundaris**

La Sentència aborda, com a qüestió que suscita l'interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència, l'apartat 2 de la disposició addicional primera de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb l'article 7 del Reial decret 1591/2009, de 16 d'octubre, pel qual es regulen els productes sanitaris, a fi de determinar si l'esmentat article 7 disposa o no un règim jurídic específic d'accés a la informació. L'Administració demandant considera en el seu recurs que el citat article 7 constitueix un règim específic d'accés a la informació que exclou l'aplicació de l'esmentada Llei de transparència, que hauria d'haver conduït a denegar la informació sol·licitada. Al seu torn, la disposició addicional primera, apartat 2, té el contingut següent: “Regulacions especials del dret d'accés a la informació pública; 2. Es regeixen per la seva normativa específica i, per aquesta Llei, amb caràcter supletori, les matèries que tinguin establert un règim jurídic específic d'accés a la informació.”

La Llei 19/2013, pel que fa a l'accés a la informació pública, diu la Sentència, “es constitueix com la normativa bàsica transversal que regula aquesta matèria i crea un marc jurídic que complementa la resta de les normes, per això l'exposició de motius d'aquesta norma disposa que 'La Llei, per tant, no parteix del no-res ni fa vessar un buit absolut, sinó que aprofundeix en el ja aconseguit, suplint les seves mancances, esmenant les seves deficiències i creant un marc jurídic acord amb els temps i els interessos ciutadans", i "Les determinacions d'aquesta norma tan sols queden desplaçades, actuant en aquest cas com a supletòries, quan una altra norma legal hagi

disposat un règim jurídic propi i específic d'accés a la informació en un àmbit determinat, tal com estableix la disposició addicional primera, apartat segon, de la Llei 19/2013, de 9 de desembre". La Sentència recorda que la doctrina del TS, "en el sentit que determinades regulacions sectorials que afecten en part el dret d'accés a la informació parcial no constitueixen un règim alternatiu que desplaci la Llei de transparència, ha estat reiterada en diverses ocasions, com les sentències d'11 de juny de 2020 (RC 577/2019), de 10 d'octubre de 2020 (RC 3846/2019), de 19 de novembre de 2020 (RC 4614/2019), de 29 de desembre de 2020 (RC 7045/2019) i de 25 de gener de 2021 (RC 6387/2019)". Tot seguit el TS determina que "l'abast de la disposició addicional primera, apartat segon, de la Llei de transparència, precisa què hem d'entendre per un règim específic alternatiu i com opera la supletorietat de la Llei de transparència. Així, hem d'aclarir, en primer lloc, que sense dubte hi ha un règim específic propi quan en un determinat sector de l'ordenament jurídic hi ha una regulació completa que desenvolupa en aquest àmbit el dret d'accés a la informació per part, bé dels ciutadans en general, bé dels subjectes interessats. En aquests supòsits és clar que aquest règim haurà de ser aplicat amb caràcter preferent a la regulació de la Llei de transparència, que en tot cas serà d'aplicació supletòria per als aspectes que no hagin estat establertes en aquesta regulació específica, sempre, és clar, que resultin compatibles amb aquesta. En aquest sentit, convé subratllar que, en contra del que s'ha al·legat a vegades, l'existència d'un règim específic pròpiament no exclou l'aplicació supletòria de la Llei de transparència. La disposició addicional primera disposa literalment el contrari, tant en l'apartat 2 com en l'apartat 3, que es refereix de forma expressa al caràcter supletori de la Llei de transparència en el sector mediambiental, que té un règim específic d'accés a la informació de rang legal en la Llei 27/2006, de 18 de juliol".

El TS posa de manifest que "més freqüent que una regulació alternativa completa és l'existència, en diversos àmbits sectorials, de disposicions, anteriors a la Llei de transparència, que contenen determinacions que afecten el dret d'accés a la informació, molt especialment en relació amb els seus límits, com ocorre en el present assumpte amb la determinació sobre confidencialitat en el sector dels productes sanitaris. Doncs bé, hem de precisar que en aquests casos, encara que no es tracti de règims complets, com regulacions parcials també resulten aplicables de conformitat amb el que disposa la disposició addicional de la Llei de transparència, que manté la seva aplicació supletòria en tota la resta, és a dir, el marc general del dret d'accés a la informació i la resta de la normativa establerta en aquesta Llei, llevat del que hagi quedat desplaçat per la regulació sectorial parcial". I conclou amb caràcter general que "resulta així, per tant, que quan la disposició addicional primera disposa que es regeixen per la seva normativa específica les matèries que tinguin establert un règim jurídic propi d'accés a la informació, la remissió comprèn també les regulacions sectorials que afectin aspectes rellevants del dret d'accés a la informació, com ho és dels límits d'aquest, encara que no es configuren com un tractament global i sistemàtic del dret, i en tot cas la Llei de transparència com a regulació supletòria".

Finalment, i per al cas objecte de controvèrsia, "la qüestió d'interès cassacional ha de ser resposta de conformitat amb la doctrina expressada en l'anterior fonament de dret, és a dir, que l'article 7 del Reial decret 1591/2009, de 16 d'octubre, pel qual es regulen els productes sanitaris, constitueix una determinació parcial sobre accés a la informació aplicable al cas, encara que no constitueixi un règim complet del dret d'accés a la informació. I, en tot cas, d'acord amb el que

disposa la disposició addicional primera de la Llei de transparència, és procedent l'aplicació de l'esmentat precepte en el marc de la regulació general de la mateixa Llei, que és supletòria en tota la resta”.

[Secció 3; data: 08/03/2021; Resolució núm. 315/2021; Recurs núm. 3193/2019.](#)

### **Transparència i accés a la informació pública. Audiència a tercers interessats en la reclamació tramitada davant d'òrgans de transparència (Consell de Transparència i Bon Govern)**

En aquesta Sentència, la qüestió que presenta interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix “a interpretar els articles 19.3 i 24.3 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, per tal d'aclarir-ne i delimitar-ne l'àmbit d'aplicació, així com la relació en els casos en què durant el procediment de tramitació d'una sol·licitud d'informació s'hagi omès el que disposa l'article 19.3 de l'esmentada Llei”. L'obligació de citar els interessats i de concedir-los un tràmit d'audiència, tal com diu la Sentència, “es disposa, amb caràcter general, en nombrosos preceptes de la Llei de procediment administratiu -entre d'altres, en els articles 8, 75.4 i 76 de la Llei 39/2015-, i més específicament en l'article 19.3 de la Llei 19/2013, de transparència i bon govern, quan afirma "Si la informació sol·licitada pot afectar drets o interessos de tercers, degudament identificats, cal concedir-los un termini de quinze dies perquè puguin fer les al·legacions que estimin oportunes [...]”.

En aquest cas, assenyala el TS, “l'Administració va incórrer en una irregularitat invalidant, en prescindir d'un tràmit essencial que hagués permès incorporar les raons per les quals l'empresa fabricant valorava si la informació sol·licitada afectava o no els seus interessos econòmics i/o comercials, la qual cosa resultava pertinent a més per a la ponderació dels interessos en conflicte”. Tot seguit es delimita l'abast del pronunciament de la Sentència: “No es tracta de jutjar la legalitat de l'actuació del Ministeri de Sanitat sinó d'establir si el Consell de Transparència, en la tramitació de la reclamació presentada contra la resolució de l'òrgan administratiu, hauria hagut de concedir un tràmit d'audiència als interessats.”

En aquest sentit, la Sentència afirma contundentment que “el Consell de Transparència no és aliè a aquesta exigència i les normes que regulen la tramitació de la reclamació davant aquest organisme així ho disposen. En efecte, la Llei de procediment administratiu, en l'article 107.2 (a què expressament remet l'article 23 de la Llei de transparència) establí que la reclamació davant el Consell de Transparència és substitutiva del recurs d'alçada i/o de reposició, i s'ha de fer "amb respecte als principis, garanties i terminis que aquesta llei reconeix als ciutadans i als interessats en tot procediment administratiu". Una d'aquestes garanties, establerta en la tramitació dels recursos administratius, és la concessió d'un tràmit d'audiència si ha altres interessats. Així ho establí l'article 112 de la Llei 30/1992, i així ho disposa l'article 118 de la Llei 39/2015 ("si ha altres interessats se'ls ha de donar, en tot cas, trasllat del recurs perquè en el termini abans esmentat al·leguin el que estimin procedent”).

A continuació la Sentència se centra en el referit tràmit en el marc de la reclamació davant el CTBG: “Però és que, a més, el mateix article 24.3 de la Llei de transparència, destinat a regular el règim a què se subjecta el règim d'impugnacions davant del Consell de Transparència, estableix que 'Quan la denegació de l'accés a la informació es fonamenti en la protecció de drets o interessos de tercers s'ha d'atorgar, prèviament a la resolució de la reclamació, tràmit d'audiència

a les persones que puguin resultar afectades perquè al·leguin el que considerin en relació amb el seu dret", i "L'audiència als interessats en la tramitació de la reclamació davant el Consell de Transparència no tracta de desplaçar sobre aquest una càrrega que també recau en l'òrgan administratiu sinó de complir una exigència que la llei també li imposa i fer efectiu el dret de contradicció exigint per l'article 24.3 de la Llei de transparència, i es garanteix així que la seva decisió disposa dels elements de judici necessaris per a la ponderació dels interessos en conflicte". No s'ha d'oblidar que el Consell de Transparència, quan aplica els límits fixats en l'article 14 de la Llei de transparència, ha de fer-ho de manera proporcionada a l'objecte i la finalitat de protecció, atenent "a les circumstàncies del cas concret, especialment a la concurrència d'un interès públic o privat superior que en justifiqui l'accés", de manera que necessita conèixer els interessos privats concurrents per adoptar la seva decisió.

I continua afirmant que "els drets dels afectats els ha de protegir també el Consell de Transparència i la seva citació i audiència són exigibles no només quan estan perfectament identificats i han estat citats per l'òrgan administratiu en el procediment inicialment tramitat, sinó també quan, a partir de les dades que, en la sol·licitud d'informació i en la resta de les actuacions, siguin identificables, hagin estat escoltats o no en la instància prèvia. De manera que la manca d'audiència per part de l'òrgan que va rebre la sol·licitud inicial no és obstacle perquè aquesta omissió ha de ser corregida per l'òrgan encarregat de supervisar-la per via de recurs si disposa de dades suficients, tot i que implícits, per poder trucar als interessats. Tot i que el tràmit d'audiència regulat en els articles 19.3 i 24.3 de la Llei de transparència apareix referit a dos moments diferents i davant òrgans diferents, la finalitat perseguida en tots dos casos és la mateixa: que les persones o entitats els drets o interessos de les quals es puguin veure afectats per la informació pública sol·licitada i, conseqüentment amb la decisió que s'adopti, puguin formular al·legacions. Quan en el procediment seguit davant l'òrgan administratiu no s'ha donat tràmit d'audiència als interessats, si el Consell de Transparència té dades suficients que permetien identificar les persones o entitats els drets o interessos de les quals es puguin veure afectats per la decisió que adopti, pot concedir-los, i ho ha de fer, un tràmit d'audiència, per tal de poder ponderar si l'accés a la informació lesiona o no els seus drets o interessos".

Finalment, el TS conclou que "La intervenció del Consell de Transparència en fase de reclamació quan constati que l'òrgan administratiu va ometre el tràmit d'audiència als afectats pot adoptar les decisions següents: a) si els interessats estan identificats o són fàcilment identificables, ha de concedir un tràmit d'audiència als afectats i després adoptar la decisió de fons que ponderi els interessos en conflicte; b) quan desconegui la identitat dels afectats i no disposi de dades suficients que li permetin una fàcil identificació, pot ordenar la retroacció d'actuacions perquè sigui l'òrgan administratiu qui compleixi el tràmit d'audiència exigint per l'article 19.3 de la Llei de transparència".

[Secció 3; data: 29/12/2020; Resolució núm. 1817/2020; Recurs núm. 7045/2019.](#)

**Accés a la informació pública. Expedients sancionadors tramitats per la CNMV. Inexistència d'un règim propi i específic d'accés a la informació en el TRLMV que desplaci la regulació de la Llei de transparència**

El TS fixa que l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consistia a precisar i complementar la jurisprudència per determinar "[...] si el Reial decret legislatiu 4/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del mercat de valors, estableix un règim



jurídic específic d'accés a la informació que exclou l'aplicació de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, d'acord amb la seva disposició addicional primera. Es fixen com a normes jurídiques que, en principi, han de ser objecte d'interpretació: l'apartat 2 de la disposició addicional primera de la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i els articles 238, 248 i 275 del Reial decret legislatiu 4/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del mercat de valors". La Comissió Nacional del Mercat de Valors va denegar el lliurament de la informació sol·licitada perquè entenia que la Llei del mercat de valors conté una regulació específica i un règim propi d'accés a la informació, raó per la qual les determinacions de la Llei 19/2013 de transparència i bon govern no resultaven aplicables, en virtut del que estableix la disposició addicional primera d'aquesta última norma. La Comissió recurrent considera que les determinacions de la seva pròpia normativa, la Llei de mercat de valors, conté un règim especial propi i específic d'accés i confidencialitat de la informació. Invoca el contingut de l'article 248 de l'esmentada Llei, relatiu al secret professional, que assenyala que "les informacions o dades confidencials que la CNMV o altres autoritats competents hagin rebut en l'exercici de les seves funcions relatives a la supervisió i la inspecció establertes en aquestes lleis no poden ser divulgades a cap persona o autoritat". També cita l'article 238 de la Llei relatiu als "registres públics en relació amb el mercat de valors", en relació amb l'article 275.2 de la mateixa llei, sobre la publicació en la pàgina web, a més de la publicació de les sancions al BOE i en el registre mercantil, a més de l'atribució a la CNMV de competències especials en matèria de publicitat de les sancions, i hi ha, per tant, segons al·leguen, "un principi general de transparència en l'actuació de la CNMV".

El TS recorda que ha assenyalat en les sentències 1547/2017, de 16 d'octubre de 2017 (RC 75/2017), 344/2020, de 10 de març de 2020 (RC 8193/2018), i 748/2020, d'11 de juny de 2020 (RC 577/2019), pel que fa als límits oposables davant de l'accés a la informació pública, que: "[...] la formulació àmplia en el reconeixement i en la regulació legal del dret d'accés a la informació obliga a interpretar de manera estricta, quan no restrictiva, tant les limitacions a aquest dret que disposa l'article 14.1 de la Llei 19/2013 com les causes d'inadmissió de sol·licituds d'informació que apareixen enumerades en l'article 18.1, sense que s'hagin d'acceptar limitacions que suposin un menyscapte injustificat i desproporcionat del dret d'accés a la informació". De manera que, diu el Tribunal, "només són acceptables les limitacions que resultin justificades i proporcionades, així ho disposa l'article 14.2 de la Llei 19/2013: '[...] 2. L'aplicació dels límits ha de ser justificada i proporcionada al seu objecte i finalitat de protecció i ha d'atendre a les circumstàncies del cas concret, especialment a la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés.' En conseqüència, la possibilitat de limitar el dret d'accés a la informació no constitueix una potestat discrecional de l'Administració i només resulta possible quan es doni un dels supòsits legalment establerts, que aparegui degudament acreditat per qui l'invoca i resulti proporcionat i limitat pel seu objecte i finalitat".

Finalment, i en resposta a la qüestió que presenta interès cassacional objectiu, el TS acaba afirmant que "les determinacions contingudes en la Llei 19/2013, de transparència i bon govern, pel que fa al règim jurídic establert per a l'accés a la informació pública, els seus límits i el procediment que s'ha de seguir, tan sols queden desplaçades, actuant en aquest cas com a supletòria, quan una altra norma legal hagi disposat un règim jurídic propi i específic d'accés a la informació en un àmbit determinat, tal com estableix la disposició addicional primera, apartat

segon, de la Llei 19/2013, de 9 de desembre. Això exigeix que una altra norma de rang legal inclogui un règim propi i específic que permeti entendre que ens trobem davant d'una regulació alternativa per les especialitats que existeixen en un àmbit o matèria determinada, que creï una regulació autònoma respecte dels subjectes legítims i/o el contingut i els límits de la informació que pot proporcionar. La Llei del mercat de valors conté una regulació sobre la confidencialitat de certes informacions i altres aspectes, però no conté un règim específic i alternatiu que desplaci el règim general d'accés a la informació que conté la Llei 19/2013, ni limita o condiona l'accés a la informació en matèries que no es trobin protegides per la confidencialitat".

[Secció 4; data: 16/02/2021; Resolució núm. 204/2021; Recurs núm. 216/2019.](#)

**Accés a la informació de la cambra parlamentària sobre la base de la normativa de transparència i bon govern, aplicable només a l'activitat subjecta al dret administratiu. Procediment de selecció dels membres del Consell d'Administració de la Corporació RTVE. Naturalesa dels actes de les cambres parlamentàries**

Aquesta Sentència té l'origen en la denegació de l'accés a la informació sol·licitat a l'empara de la normativa parlamentària de desenvolupament, per a l'àmbit de les Corts Generals, de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb la seva activitat subjecta a dret administratiu. El recurrent va presentar la seva candidatura al concurs públic per a la selecció dels membres de Consell d'Administració de la Corporació RTVE. En el curs de l'esmentat procediment, es va decidir estimar la impugnació formulada contra la relació provisional de candidats admesos i exclosos al concurs públic, i se'n va deixar sense efecte l'exclusió i se'n va decidir l'admissió. Posteriorment, l'ara recurrent va sol·licitar tenir coneixement de l'expedient esmentat. Aquesta sol·licitud es va fundar expressament en la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, així com a la normativa interna adoptada per les cambres per aplicar-la en l'àmbit parlamentari. En l'escrit de demanda, el recurrent deixa clar que la qüestió litigiosa no és si la relació definitiva d'admesos i exclosos és conforme a dret, sinó que es reconegui el seu dret a obtenir el text íntegre que va ser objecte de la seva sol·licitud, i que s'ordini a la Mesa del Congrés dels Diputats que l'hi faci arribar.

El punt determinant és determinar què es pot entendre per "actes subjectes a dret administratiu". Tanmateix, el TS retreu al recurrent que aquest "no nega -si més no, no ho fa de manera inequívocament- que la decisió final del procediment de selecció dels membres del Consell d'Administració de la Corporació RTVE és de naturalesa constitucional o, per expressar-ho més precisament, que s'emmarca dins de les funcions que constitucionalment i legalment estan encomanades a les cambres". Es tracta, diu la Sentència, "d'una decisió essencialment parlamentària i, per això mateix, no susceptible de qualificar-se com subjecta al dret administratiu", tot afegint que "la jurisprudència d'aquesta Sala ha estat tradicionalment molt reticent a entrar en l'examen de l'activitat parlamentària. Això ha estat així fins i tot quan s'ha tractat d'actes mixtos: actes que, si bé són adoptats per autoritats administratives, necessiten d'alguna forma intervenció parlamentària per a la seva validesa". En aquest sentit, se citen les sentències de la Sala de 5 març de 2014 (Rec. 64/2013) i de 10 de maig de 2016 (Rec. 383/2013), relatives respectivament a la designació del Consell de Seguretat Nuclear i la determinació del sostre de despesa de les comunitats autònomes.

Així mateix, el TS també retreu que “el recurrent ni tan sols ha intentat mostrar que aquella té algun punt de contacte o alguna similitud amb els supòsits establerts en l'article 1.3.a de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa. En aquest precepte, com és sabut, s'enuncien les classes d'actes de les cambres -i d'altres òrgans constitucionals- susceptibles de control en aquest ordre jurisdiccional i, per tant, indiscutiblement sotmesos al dret administratiu. Són '[...] els actes i disposicions en matèria de personal, administració i gestió patrimonial [...]'. Per descomptat, el present cas no és subsumible en cap de tals supòsits”.

Per concloure l'argumentació, la Sentència assenyala que “el Tribunal Constitucional ha construït tota una doctrina jurisprudencial sobre les funcions de les meses i la submissió d'aquestes a pautes jurídiques de decisió. Però aquesta doctrina jurisprudencial versa essencialment sobre la direcció dels treballs parlamentaris i, especialment, sobre el tràmit a donar a les peticions i sol·licituds dels diputats i senadors; és a dir, sobre l'anomenat *ius in officium*, en virtut del qual les decisions de les meses que suposen un detriment de les atribucions d'aquells com a representants polítics comporten una vulneració del dret fonamental consagrat en l'article 23 de la Constitució. Això no té res a veure amb el que aquí es discuteix”.

[Secció 3; data: 19/02/2021; Resolució núm. 235/2021; Recurs núm. 1866/2020](#)

### **Dret d'accés a la informació. Accés a les actes dels òrgans col·legiats. Confidencialitat i secret en la formació de voluntat de l'òrgan col·legiat**

Aquesta Sentència presenta un doble interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència: “(I) Aclarir si el dret d'accés a la informació pública permet accedir al contingut tant de les actes de reunions com dels acords adoptats per òrgans col·legiats o si, per contra, les actes de reunions i deliberacions queden excloses de l'accés en aplicació del límit establert en l'article 14.1.k de la Llei de transparència. (II) Determinar si la confidencialitat i el secret requerit en processos de presa de decisions a què fa referència l'esmentat precepte requereix una ponderació que atengui a diverses circumstàncies que en puguin modular l'aplicació com, per exemple, que aquests processos de presa de decisions o deliberacions hagin finalitzat.”

La controvèrsia que recull la ST té origen en la sol·licitud d'un particular, adreçada al Ministeri de Foment, per tal que, a l'empara de la legislació de transparència, accés a la informació i bon govern, se li donés accés a determinats actes i acords dels consells d'administració de l'Autoritat Portuària de la Corunya. Aquesta sol·licitud va ser desestimada pel fet de concórrer, segons parer de dita entitat, circumstàncies limitadores i no apreciar-se un interès superior que justificués aquest accés. Entre aquestes circumstàncies limitadores, l'Autoritat Portuària al·ludia a la necessitat de preservar el secret i la confidencialitat de les reunions del Consell d'Administració, a l'empara de l'article 14.1.k de la Llei de transparència.

El TS, analitza el dret d'accés a la informació respecte al procés de presa de decisions dels òrgans col·legiats i l'anomenada “garantia de la confidencialitat o el secret requerit en processos de presa de decisió”. En aquest sentit, la Sentència recorda que “aquest tribunal, en STS de 17 de gener de 2020 (Rec. 7487/2018), ha sostingut que no té la consideració d'informació, als efectes de la Llei de transparència, el coneixement del vot individualitzat de cada un dels seus membres, ja que per si mateix no té transcendència, ja que el rellevant és la voluntat única de la majoria dels seus membres. Sent així, amb més motiu no ho són les opinions individuals emeses pels membres del consell durant la discussió i deliberació de l'òrgan col·legiat”. El TS també recorda que “en les

actes de les reunions d'un òrgan col·legiat no es recullen, com a contingut mínim necessari, les discussions i deliberacions íntegres ni les opinions manifestades per cada un dels membres, sinó tan sols els punts principals de les deliberacions, així com el contingut dels acords adoptats".

Finalment la Sentència conclou que "En resposta a la qüestió sobre la qual es va apreciar interès cassacional hem d'afirmar que les actes de les reunions d'un òrgan col·legiat no són, en principi, excloses del coneixement públic a l'empara de l'article 14.1.k de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, ja que les dades incorporades en aquesta de forma obligatòria no afecten la garantia de confidencialitat o el secret requerit en la formació de la voluntat de l'òrgan col·legiat, en no reflectir, com a contingut mínim necessari, la totalitat de la deliberació ni les opinions i manifestacions íntegres de cadascun dels seus membres".

4. Protecció de dades de caràcter general

[Secció 3; data: 22/02/2021; Resolució núm. 244/2021; Recurs núm. 5619/2019.](#)

### **Protecció de dades de caràcter personal i llibertat religiosa. Cancel·lació de dades d'una persona que abandona una confessió religiosa**

El TS declara que la qüestió plantejada en el recurs que presenta interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix "a determinar els criteris aplicables per discernir si entra en joc el dret d'una confessió religiosa a la conservació de les dades personals de qui va abandonar la confessió, pel fer de ser necessària per als seus fins religiosos, davant d'una sol·licitud inicial de supressió total d'aquests, i quines concretes dades personals comprendria aquest dret de conservació". Les normes que són objecte d'interpretació són l'article 16.1 de la Constitució; l'article 6 de la Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de llibertat religiosa; els articles 4, 7 i 16 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, i els articles 9.2.d i 17 del Reglament 2016/679/UE, de 27 d'abril.

De forma resumida els fets objecte del litigi són que la senyora XXX va exercir el dret de cancel·lació davant de la confessió religiosa Testimonis Cristians de Jehovà, que havia abandonat, abandonament que va ser acceptat per la confessió religiosa. L'entitat religiosa va denegar parcialment el dret de cancel·lació, en entendre que existia un interès legítim en la conservació de determinades dades personals dels exmembres, i va informar la reclamant que conservava les següents dades relatives a la seva persona: nom de la congregació, nom de la persona expulsada o desassociada, data de naixement, sexe, data de baptisme i data de desassociació. El TS, després de fer un resum dels seus pronunciaments i establir el marc normatiu aplicable, va posar de manifest el conflicte entre els drets fonamentals a la protecció de dades i a la llibertat religiosa.

Finalment el TS resol la qüestió plantejada en el sentit que la confessió religiosa té dret a la conservació de les dades personals de qui va abandonar la confessió que siguin necessàries per als seus fins religiosos, davant d'una sol·licitud inicial de supressió total d'aquestes, en els termes que resulten de l'article 9.2.d del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell de 27 d'abril de 2016, i les dades concretes a què arriba aquest dret de conservació són els que, en cada cas, superin el judici de proporcionalitat que exigeix el compliment dels tres requisits o condicions d'idoneïtat, necessitat i proporcionalitat en sentit estricte.



## **Gabriel Capilla Vidal**

Doctor en dret. Professor UAO en Dret administratiu i urbanístic. Lletrat en excedència de la  
Comissió Jurídica Assessora