

# ¿EXISTE DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN RELATIVA A TODAS LAS SANCIONES IMPUESTAS A PERSONAS JURÍDICAS?

JAVIER TORRE DE SILVA LÓPEZ DE LETONA  
Letrado del Consejo de Estado

## *Cómo citar/Citation*

Torre de Silva López de Letona, J. (2023).  
¿Existe derecho de acceso a la información relativa a todas  
las sanciones impuestas a personas jurídicas?  
*Revista de Administración Pública*, 221, 231-256.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.221.09>

## **Resumen**

Este trabajo examina el derecho de acceso de los particulares a la información relativa a las sanciones impuestas a personas jurídicas, desde la óptica de sus límites constitucionales. Se sostiene que el derecho de acceso deberá concederse preferentemente con carácter seudonimizado, pues el interés jurídico protegido es el control de la actividad pública, no la averiguación de hechos relativos a otros particulares (incluidos competidores). Cuando no sea posible el acceso seudonimizado habrá que determinar si la publicación de la sanción constituye o no una sanción accesoria, en cuyo caso no cabe el acceso, si la resolución sancionadora es firme en ambas vías (incluida la contencioso-administrativa) y si la publicación de la sanción ha sido ordenada o prohibida por la ley con carácter reglado. En su caso, será de aplicación el art. 14.1 de la Ley de Transparencia, que obliga a valorar el daño causado, la ponderación de intereses públicos y privados en juego y el principio de proporcionalidad.

## **Palabras clave**

Derecho de acceso; transparencia; sanciones; publicación; proporcionalidad.

**Abstract**

This paper studies the right of access of individuals to public information regarding sanctions imposed on legal persons, from the point of view of its constitutional limits. The author defends that the access should preferably be granted on a pseudonymized basis, as the public interest to be protected is the control of the activity of the public sector, not the inquiry of facts relating to other private individuals (including competitors). When pseudonymized access is not possible, it will be necessary to determine whether or not the publication of the sanction constitutes an accessory sanction, in which case access is not possible, whether the sanctioning decision is final both for the Administration and for the Courts of Justice and whether its publication has been ordered or prohibited by Law on a regular basis and not based on discretionary power. In such a case, art. 14 of the Access to Information Act should be applied, which requires an assessment of the damage caused, the balance of public and private interests and the principle of proportionality.

**Keywords**

Access right; transparency; sanctions; publication; proportionality.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO NORMATIVO. II. OBJETO DE ESTE ARTÍCULO Y TESIS QUE SE DEFIENDE. III. EL ASUNTO NO ESTÁ DEL TODO SOLUCIONADO EN EL ART. 14.1 DE LA LEY 19/2013. IV. EL ACCESO PARCIAL SEUDONIMIZADO. V. CUANDO LA PUBLICACIÓN ESTÉ TIPIFICADA COMO SANCIÓN ACCESORIA, NO CABE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (SIN SEUDONIMIZACIÓN). VI. NO DEBE CONCEDERSE EL ACCESO NO SEUDONIMIZADO A SANCIONES QUE NO SEAN FIRMES EN AMBAS VÍAS, SI NO PROCEDE SU PUBLICACIÓN. VII. NO PROCEDE EL ACCESO NO SEUDONIMIZADO A SANCIONES CANCELADAS POR EL TRANSCURSO DEL TIEMPO. VIII. CUANDO EXISTE UNA NORMA CON RANGO DE LEY QUE DISPONE LA PUBLICACIÓN DE CIERTAS SANCIONES, Y EXCLUYE LA DE LAS RESTANTES, NO CABE DERECHO DE ACCESO AL CONTENIDO NO SEUDONIMIZADO DE ESTAS ÚLTIMAS. IX. EL ACCESO A LAS RESTANTES SANCIONES NO SEUDONIMIZADAS. X. LA CUESTIÓN EN LA PRÁCTICA. XI. CONCLUSIONES.

---

## I. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO NORMATIVO

Como afirmó Byung-Chul Han en su famosa obra, vivimos en la sociedad de la transparencia. La transparencia reviste una importancia capital en el principio de responsabilidad de los poderes públicos, en el modelo constitucional de Administración pública al servicio de los ciudadanos y en el principio democrático mismo<sup>1</sup>. Como decía Sainz Moreno, «el secreto administrativo o, lo que es lo mismo, el secreto del poder, es incompatible con la libertad y hace imposible una real participación ciudadana en los asuntos públicos (arts. 9.2 y 23.1 CE)»<sup>2</sup>. No hay un correcto sometimiento de la Administración a la ley, sin un mínimo de

---

<sup>1</sup> Sobre la relación entre transparencia y democracia, véase la Sentencia 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid.

<sup>2</sup> F. Sainz Moreno (1991), «Secreto e información en el Derecho Público», en S. Martín-Retortillo (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, vol. III, Madrid.

transparencia. Por ello el art. 105.c) CE garantiza, aunque remitiéndolo a la Ley, *el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a [...] la averiguación de los delitos y la intimidación de las personas.*

La remisión de la Constitución a la ley pone de manifiesto que la cuestión es más compleja de lo que pueda parecer a primera vista, porque el derecho de acceso que se consagra ha de tener límites. Solo el legislador podrá establecerlos (hay por tanto reserva de ley), pero es claro que ha de encontrarse un equilibrio entre el principio de transparencia y la protección de los intereses públicos y los derechos de los particulares (incluyendo el derecho fundamental a la protección de datos para las personas físicas)<sup>3</sup>.

La ley a la que se remite la Constitución es fundamentalmente (no solo) la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como es sabido. Esta ley está inspirada<sup>4</sup> en el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, realizado en Tromsø el 18 de junio de 2009, que será ratificado en breve<sup>5</sup>.

En el ámbito comunitario existe regulación y abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con el acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión: el art. 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece el derecho de toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro a *acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión*, y en desarrollo de este derecho se ha aprobado el Reglamento (CE) 1049/2001, de 30 de mayo, cuyo art. 4 regula las excepciones a este derecho. Los principios establecidos por el TJUE en relación con la interpretación de este reglamento son con frecuencia inspiradores (aunque no siempre decisivos) para interpretar el derecho interno español en esta materia. Adviértase que se trata de dos grupos normativos diferentes, no necesariamente coincidentes, aplicables en supuestos distintos, aunque compartiendo el mismo espíritu. El principio de primacía del derecho comunitario no puede invocarse para forzar la adecuación de la

<sup>3</sup> La necesidad de este equilibrio ha sido subrayada, por ejemplo, por J. F. Mestre Delgado (2018), en su «Comentario al art. 105 CE», en M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y M<sup>a</sup> E. Casas Baamonde, *Comentarios a la Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado, pág. 495.

Con anterioridad, del mismo autor, J.F. Mestre Delgado (1998), *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos (análisis del art. 105.b) de la Constitución*, 2<sup>a</sup> Ed., Madrid.

<sup>4</sup> Sin perjuicio de la tradición intelectual anterior en la que se encarna, que incluye a Kant y a la ley sueca de 1766: véase en L. Cotino Hueso (2014), «El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el gobierno abierto. Retos y oportunidades», en J. Valero Torrijos y M. Fernández Salmerón (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público*, Thomson Reuters Aranzadi, págs. 37 ss.

<sup>5</sup> Véase su situación parlamentaria (autorización del Congreso de los Diputados ya concedida) en: <https://tinyurl.com/46hskehb>. Todo apunta a que este convenio internacional será ratificado antes de la aparición de esta publicación.

Ley 19/2013 al Reglamento (CE) 1049/2001, que no tiene por qué producirse. No obstante, las soluciones alcanzadas en derecho comunitario constituyen un principio inspirador relevante.

La cuestión guarda también relación con el reciente Reglamento de Gobernanza de Datos aprobado por Reglamento (UE) 2022/868, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022<sup>6</sup>. Pero esta norma contiene un art. 1.2 que expresamente dispone que los organismos del sector público no están obligados en virtud del mismo a utilizar el mecanismo de reutilización de datos que ofrece el Reglamento: *el presente Reglamento no obliga a los organismos del sector público a permitir la reutilización de datos ni los exime de sus obligaciones en materia de confidencialidad que les imponga el Derecho de la Unión o el nacional*. Por tanto, cuando sea obligado por el derecho interno español permitir la reutilización de datos, ello deberá hacerse con arreglo a los mecanismos previstos en el reglamento de Gobernanza de Datos, pero este reglamento no constituye un argumento para lograr el derecho de acceso ni tampoco lo impide.

Esta contribución no se refiere a la materia tributaria, que está presidida por el carácter reservado de la información fiscal consagrado en el ámbito administrativo en el art. 95 LGT<sup>7</sup> y exceptuado, en el ámbito judicial y para el caso de sentencia firme condenatoria, en los supuestos contemplados en el art. 235 *ter* de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Tampoco nos referiremos a la publicación o seudonimización de datos en el ámbito judicial, problema por lo demás de gran interés<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> No hay relación alguna, en cambio, con la llamada «Ley de Datos», que regula principalmente datos de particulares en sus relaciones con empresas (incluidas las prestadoras de servicios de nube). Sobre esta iniciativa, véase [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739387/EPRS\\_ATA\(2023\)739387\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739387/EPRS_ATA(2023)739387_ES.pdf).

<sup>7</sup> Sobre la materia véase M. I. Linares (2014), «El acceso a la información tributaria», en J. Valero Torrijos y M. Fernández Salmerón (coord.), *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público*, Thomson Reuters Aranzadi, págs. 743 ss.

Sobre el mismo problema véase también J.F. García de Pablos (2016), «La transparencia tributaria y el derecho de acceso a la información fiscal», *Revista Quincena Fiscal*, 19/2016. BIB/2016\80456.

La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 2ª) 130/2023, de 2 de febrero de 2023, rec. 5225/2020, la Ley 6437/2023, defiende el carácter reservado de la información fiscal, excepto, en aquellos casos en que así lo disponga una norma con rango de Ley.

<sup>8</sup> Véase por ejemplo A. del Moral (2008), «Derecho a un juicio público, libertad de información y derechos al honor y a la vida privada: relaciones, conflictos, interferencias», *Persona y Derecho*, 59, págs. 253-293.

## II. OBJETO DE ESTE ARTÍCULO Y TESIS QUE SE DEFIENDE

Constituye el objeto de este artículo determinar si los particulares tienen derecho de acceso a los expedientes sancionadores tramitados y las sanciones impuestas a personas jurídicas en España, y en caso afirmativo a cuáles de ellas.

Existe una doctrina administrativa del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), así como del órgano autonómico catalán (Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, GAIP)<sup>9</sup> que reconoce el derecho de acceso a la información relativa a sanciones impuestas a personas jurídicas, previa ponderación de los intereses en juego<sup>10</sup>. Por lo que hace al Consejo, esta línea se inició con la Resolución 13/2016, que estimó una reclamación relativa a un procedimiento sancionador completo de la CNMV dirigido contra Barclays Bank, S.A., en un supuesto en el que la imposición de la sanción había sido ya publicada en el *BOE*<sup>11</sup>, y se reiteró en numerosas ocasiones<sup>12</sup>, como, por ejemplo, en la Resolución 847/2019, de 24 de febrero de 2020<sup>13</sup>, relativa a las sanciones impuestas por AESA a diversas aerolíneas (Spanair, Aerolíneas Argentinas y Vueling) por cancelaciones de vuelos (en este caso no incluye los expedientes sancionadores completos, por cuanto los escritos de alegaciones de las partes pueden contener secretos empresariales, sino solo las resoluciones sancionadoras). La Comisión catalana sostiene esta doctrina al menos desde su Resolución 87/2017, de 16 de marzo<sup>14</sup>, relativa al acceso a la información

<sup>9</sup> En numerosas resoluciones. La más importante es la número 87/2017, de 16 de marzo (<https://tinyurl.com/36wu8uy6>), pero véanse las más recientes como la número 143/2023, de 16 de febrero (<https://tinyurl.com/bdfxrdhr>), relativa a las sanciones que van a imponerse a un bar en caso de ser este propiedad de una persona jurídica.

<sup>10</sup> En su corta existencia, aún no se ha pronunciado sobre esta cuestión el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid: véase <https://ctyp.asambleamadrid.es/actividad-y-evaluacion>.

<sup>11</sup> En realidad, este hecho atenuaba mucho los efectos del derecho de acceso solicitado, ya que la imposición de la sanción era un hecho de público conocimiento.

<sup>12</sup> Resolución 044/2017, de 25 de abril de 2017; Resolución 298/2017, de 18 de septiembre de 2017; Resolución 278/2018, de 3 de agosto de 2018; Resolución 325/2018, de 27 de agosto de 2018; Resolución 099/2019, de 6 de mayo de 2019; Resolución 758/2019, de 24 enero de 2020; Resolución 847/2019, de 24 de febrero de 2020, y Resolución 445/2020, relativa a la solicitud de una empresa pesquera de acceso a resoluciones sancionadoras dictadas contra otros competidores por hechos similares. Todas ellas son del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

<sup>13</sup> Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 847/2019, de 24 de febrero de 2020 disponible en: <https://tinyurl.com/yc5y7sae>.

<sup>14</sup> Véase nota 9.

sobre la totalidad de las sanciones impuestas en materia de lucha contra la pobreza energética<sup>15</sup>.

La finalidad para la que se solicite la información es en principio irrelevante (sin perjuicio de lo que luego se dirá), pues la Ley 19/2013 no exige al solicitante alegar o acreditar interés legítimo alguno: puede tratarse de un periodista de investigación o del departamento de relaciones públicas de un competidor. Al amparo de esta doctrina no sería la primera vez que un periodista de información solicitara, por ejemplo, acceso a todas las sanciones impuestas a lo largo de toda la historia, en todas las materias, en una determinada comunidad autónoma a un importante grupo empresarial, incluyendo la totalidad de sus filiales (y obtuviera resolución favorable del órgano de transparencia de la Administración).

El problema tendría una solución clara y sencilla si se tratara de sanciones impuestas a personas físicas: las sanciones son obviamente datos de carácter personal, y por tanto el derecho de acceso está impedido (de hecho, prohibido) por el art. 15.1, segundo párrafo, de la Ley 19/2013 antes citada y por el Reglamento (UE) 2016/679, General de Protección de Datos (RGPD), salvo casos excepcionales, en los que una norma con rango de Ley (como la Ley del Mercado de Valores) ordena la publicación: así, en la única Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la materia 23/2022, de 21 de febrero, FJ 3.C).a).

En cambio, la solución no es clara ni sencilla tratándose de sanciones impuestas a personas jurídicas. Como es sabido, los datos que no contengan *información sobre una persona física identificada o identificable* no son datos de carácter personal (art. 4.1 RGPD). No será rara la resolución sancionadora que contenga referencias a personas físicas que constituyan datos de carácter personal, pero se entiende que tales referencias podrían ser eliminadas a efectos de un acceso parcial (art. 16 Ley 19/2013). El problema se plantea por tanto con el acceso parcial a las resoluciones sancionadoras que recaen sobre personas jurídicas, una vez borradas las referencias a personas físicas identificables eventualmente incluidas en su motivación.

Recientes normas generales sobre la materia, como la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas, no solucionan el problema e introducen inquietantes alusiones al principio de *publicidad de los procedimientos sancionadores*<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> En particular, el solicitante de acceso pedía la información sobre la totalidad de las sanciones impuestas al amparo del art. 6 de la Ley 24/2015, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

<sup>16</sup> Su art. 24.2 remite a la Ley 19/2013, que, como veremos, es insuficiente. Sin perjuicio de lo anterior, el enigmático art. 37.5 de esta Ley vasca 1/2023 alude a la «publicidad» de los procedimientos sancionadores, sin que sea posible determinar a qué responde esta referencia: dice el texto que: «Las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, *así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos*».

En este trabajo se defiende que, siempre que sea posible, ha de concederse el acceso previa seudonimización. Cuando ello no resulte factible, hay que determinar si el ordenamiento permite o prohíbe la publicación de la sanción en una norma con rango de Ley. Si no es así, dado que el acceso público a la resolución sancionadora produce efectos similares y más gravosos para el sancionado que los de la publicación de la sanción, habrá que denegar en principio el acceso no seudonimizado.

Para ello, se parte de la premisa de que el Derecho Administrativo Sancionador se rige por principios constitucionales, establecidos en el art. 25 CE, que prevalecen sobre la Ley 19/2013. La Ley de Transparencia no es una norma aislada, ha de interpretarse en el contexto del conjunto del ordenamiento jurídico, y en este caso en el contexto de los principios constitucionales y con pleno sometimiento a ellos. Estos principios constitucionales se aplican tanto a las sanciones impuestas a las personas jurídicas (que no tienen la protección del art. 15 de la Ley 19/2013) como a las personas físicas (que sí la tienen).

### III. EL ASUNTO NO ESTÁ DEL TODO SOLUCIONADO EN EL ART. 14.1 DE LA LEY 19/2013

La mera lectura del art. 14.1 de la Ley 19/2013, al que siguen las normas autonómicas<sup>17</sup>, no resuelve el problema.

Dicho artículo enumera determinados supuestos en los que «podrá» ser limitado el derecho de acceso, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, de forma justificada y proporcionada, tras hacer una ponderación de los intereses públicos y privados en juego (art. 14.2 Ley 19/2013). Por consiguiente, a diferencia de lo que sucede con la protección de datos (que al tratarse de un derecho subjetivo constituye un límite infranqueable) en el art. 15 de la misma Ley, ni siquiera en caso de que concurra alguna de las circunstancias del art. 14 citado es forzoso denegar el acceso a la información, sino que deberá hacerse esa ponderación de intereses y acordarse o no el acceso (o en su caso el acceso parcial) aplicando un criterio de proporcionalidad. Resulta por consiguiente necesario determinar en cada caso el daño que se produce con el derecho de acceso<sup>18</sup>, y ponderar los intereses en juego y el principio de proporcionalidad.

Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el art. 14.1 de la Ley 19/2013 es de interpretación estricta, cuando no restrictiva, «sin que quepa acep-

---

(las cursivas son nuestras). Debe de tratarse de un error, por desgracia no infrecuente en nuestro legislador «motorizado».

<sup>17</sup> Por ejemplo, el art. 21 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre,

<sup>18</sup> En este sentido, por todos, S. Fernández Ramos y J. M. Pérez Monguió (2014), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Thomson Reuters Aranzadi (pág. 164).

tar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información» (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017<sup>19</sup>, a la que siguen otras<sup>20</sup>).

Este art. 14.1 está inspirado en el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, realizado en Tromsø el 18 de junio de 2009, citado más arriba, que en estos momentos está en vías de ser ratificado por el Reino de España, y cuyo art. 3.1 establece que los límites al derecho de acceso «deberán estar previstos por una ley, ser necesarios en una sociedad democrática y tener como objetivo la protección de determinados derechos e intereses, listados de forma similar a como hace el art. 14.1 de la Ley 19/2013. El Convenio del Consejo de Europa reconoce cierto margen a los Estados parte para determinar los límites del derecho de acceso, siempre que cumplan con la reserva de ley, el principio de necesidad para una sociedad democrática y servir a una de las finalidades mencionadas en dicho art. 3.1.

Para la interpretación del art. 14.1 de la Ley 19/2013 también resulta inspiradora (pero no directamente aplicable) una norma comunitaria que resuelve un problema análogo: el derecho del público a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, regulado por el Reglamento (CE) 1049/2001, de 30 de mayo, acompañado de la abundante jurisprudencia comunitaria dictada en interpretación y aplicación del mismo. Este reglamento comunitario establece una serie de límites vinculantes (no «podrá», sino «deberá» denegarse el acceso si concurren) en su art. 4.1 y otros límites que solo son de aplicación *salvo que su divulgación revista un interés público superior* en su art. 4.2. Entre ellos está el relativo a *los intereses comerciales de una persona física o jurídica* y el que se refiere a *el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría*.

a) *En relación con los escritos de alegaciones incluidos en el procedimiento sancionador*

Estos criterios en ocasiones han dado lugar a la denegación —con acierto— del acceso a expedientes sancionadores correspondientes a sanciones impuestas a personas jurídicas, en supuestos en los que estaban en juego secretos empresariales o intereses económicos o comerciales. Por ejemplo, en el caso de los *intereses económicos o comerciales*<sup>21</sup> el CTBG entendió en su Resolución 847/2019 relativa a

<sup>19</sup> Recurso de casación 75/2017.

<sup>20</sup> Como la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 3ª) 670/2022, de 2 de junio de 2022, rec. 4116/2020, o la Sentencia del TSJ de Madrid 516/2019, de 22 de julio, RJCA 2019/873.

<sup>21</sup> Véase la redacción más favorable al derecho de acceso, por exigir una norma con rango de ley que proteja esos intereses económicos o procesales (lo que ya hace la Ley de Transparencia en realidad) en la Ley extremeña 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto

sanciones impuestas por la AESA que los escritos de alegaciones presentados por las partes en los procedimientos sancionadores no debían entregarse, ya que los escritos de alegaciones y de defensa de las empresas contra las que se dirigieron estos procedimientos sancionadores *lógicamente, aportarían datos sobre las compañías que, teniendo en cuenta las actuaciones que fueron objeto de investigación y sanción, pudieran venir referidos al desarrollo de su actividad que, en el marco de la situación de competencia en la que actúan tanto la compañía solicitante como las aerolíneas afectadas por los expedientes, pudieran afectar a los intereses económicos y comerciales de éstas* (FJ 7º).

Esta doctrina se reiteró en la Resolución del CTBG 445/2020. Adviértase que se trataba en este caso de los escritos de alegaciones presentados por empresas pesqueras, competidoras del solicitante, en sus propios procedimientos sancionadores. El CTBG entendió con acierto en esta resolución que *el acceso al expediente no persigue la finalidad intrínseca de la LTAIBG —el control de la actividad pública— sino obtener información sobre determinadas entidades investigadas*.

Aunque la finalidad para la que se solicita el acceso es en principio irrelevante, podría no serlo a la hora de aplicar los límites al mismo, cuando es evidente que la finalidad perseguida no es el control de la actividad pública, sino obtener información de un competidor, como ponen de manifiesto las dos resoluciones mencionadas en los párrafos anteriores, citando la Sentencia<sup>22</sup> 34/2019, de la Audiencia Nacional, de 10 de diciembre de 2019. En tales casos procederá, previa ponderación de los intereses en juego, la aplicación teleológica de la norma y la desestimación, al menos parcial, de la solicitud de acceso.

Con independencia de la finalidad, el acceso a los expedientes sancionadores (como contrapuestos a las sanciones impuestas), y en particular a los escritos de alegaciones de los sancionados, a mi juicio no procede<sup>23</sup>, ya que este futuro acceso

---

de Extremadura. Sobre ello puede también consultarse S. Fernández Ramos y J. M. Pérez Monguió (2014), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Thomson Reuters Aranzadi (pág. 175).

<sup>22</sup> La citada 34/2019, de la Audiencia Nacional, de 10 de diciembre de 2019, argumenta lo siguiente: «[...] si bien la Ley no exige que el solicitante de información razone el porqué de la solicitud, los motivos por los que la solicita podrán ser tenidos en cuenta al momento de dictarse la resolución. [...] Como ya señaló la Sala en Sentencia de 30 de mayo de 2019, dictada en el recurso de apelación 1/2019, [...] una solicitud de información de estas características, por su volumen, extensión, período de tiempo, identificación y medios para instrumentar la petición, además de ocasionar una disfunción manifiesta, no deja de ser un desiderátum no acorde con el espíritu y finalidad de la normativa de transparencia. Una solicitud de estas características no deja de ser una instrumentación de la normativa de transparencia con una finalidad —cierto es, ya se ha dicho, que la ley no exige motivación, aunque sí puede tenerse en cuenta— que, repetimos, en criterio de la Sala no se acomoda al espíritu y finalidad de la norma, más allá, desde luego, de intereses puramente particulares.»

<sup>23</sup> Véase la nota anterior respecto de la deficiente redacción de la Ley vasca 1/2023, que habla de la necesidad de garantizar «la publicidad de los procedimientos», lo que se aparta de la tradición jurídica española. La Ley vasca considera interesado al denunciante, entre otros extremos.

condiciona el derecho de defensa de la sociedad sancionada y resultará con frecuencia contrario al art. 24 CE. Si la empresa sancionada sabe que los documentos que presente serán puestos a disposición de cualquier solicitante, incluidos sus propios competidores, acaso no podrá hacer uso con libertad de todos los posibles argumentos de defensa. Resulta esencial que las sociedades que son objeto de un procedimiento sancionador puedan elaborar sus documentos de defensa en el procedimiento sin temor o restricción alguno derivado del futuro derecho de acceso de un competidor a dichos documentos. De otra forma se produciría un indeseable efecto anticipatorio del futuro derecho de acceso público sobre el contenido de los documentos que se redactan y presentan durante el procedimiento, con merma del derecho de defensa.

En tal caso sería también de aplicación el límite establecido en el art. 14.1.f) relativo a la tutela judicial y en el art. 14.1.e) sobre la *prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*. Esta investigación y sanción no solo protege el interés público en sancionar, sino también en sancionar bien, y en particular el interés igualmente público en que el procedimiento sancionador se produzca con todas las garantías y sin traba alguna a la aportación de pruebas exculpatorias, sin miedo de que terminen en manos de un competidor.

Cualquier interpretación de la Ley 19/2013 que cercenara la libertad de las personas jurídicas contra la que se dirige un procedimiento sancionador para formular sus alegaciones, con la amenaza de que en el futuro la Administración pudiera dar acceso a terceros a las alegaciones formuladas o a los documentos aportados, debería rechazarse. El derecho de defensa, constitucionalmente protegido, debe prevalecer.

Esto está ligado a otro límite, «la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva» (art. 14.1.f) Ley 19/2013). Así lo ha interpretado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en relación con la excepción de similar contenido incluida en el Reglamento 1049/2001, al considerar que la transparencia respecto de los escritos procesales de la Comisión Europea en asuntos pendientes de resolución cercenaría su derecho de defensa: tales accesos *podrían influir en la posición defendida por la institución ante los órganos jurisdiccionales de la Unión*, razón por la que no debe acordarse<sup>24</sup>. Aunque esta jurisprudencia se refiere al Reglamento comunitario y a procesos judiciales, y se circunscribe a los asuntos aún no resueltos, el criterio del TJUE puede ser aplicable por analogía para la correcta interpretación del art. 14.1.f) de la Ley 19/2013<sup>25</sup>.

En los casos en los que el CTBG ha acordado el acceso a documentos incluidos en expedientes sancionadores, lo ha acordado solo parcialmente, disociando los datos que permitan identificar al infractor, lo que es correcto si cabe hacerlo

<sup>24</sup> Sentencia de 21 de septiembre de 2010 (Recurso de casación en los asuntos C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, parágrafo 86).

<sup>25</sup> En este sentido, por ejemplo, lo usa I. Ibáñez García (2014), «Comentario al art. 14 de la Ley de Transparencia», en E. de la Nuez Sánchez-Cascado y C. Tarín Quirós (coords.), *Transparencia y buen gobierno*, La Ley (pág. 276).

dadas las circunstancias, pues en tal caso no se lesiona el derecho de defensa: véase, por ejemplo, la Resolución 199/2022, que cita otra anterior.

b) *En relación con las resoluciones sancionadoras*

El art. 14 de la Ley 19/2013 contiene herramientas limitadas en relación con la limitación del acceso a resoluciones sancionadoras impuestas a personas jurídicas<sup>26</sup>.

En ocasiones podrá ser de aplicación el límite consistente en «los intereses económicos y comerciales», excepción que cabe interpretar en el sentido de que también se aplica a los de personas jurídicas privadas (véase, en un supuesto análogo, el art. 4.2 del Reglamento (CE) 1049/2001, que se refiere a «los intereses comerciales de una persona física o jurídica»). Cuando el acceso cause daño a dichos intereses, ello resulte del juicio de ponderación de intereses a la luz del principio de proporcionalidad, deberá denegarse el acceso o suprimirse la parte de la resolución sancionadora que contiene la información dañina para los intereses económicos y comerciales de las personas jurídicas.

En otras ocasiones resultará de aplicación el límite relativo a la tutela judicial efectiva si se ha solicitado judicialmente la suspensión de la eficacia del acto, mientras el órgano judicial no se haya pronunciado al respecto (opera aquí la tutela judicial efectiva cautelar, como en el resto del ordenamiento jurídico-administrativo).

Y, en fin, podría ser invocado en algunos casos el límite consistente en «la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios». Como se ha visto, este límite resulta de plena aplicación al acceso a los escritos de alegaciones del sancionado durante el procedimiento sancionador. No obstante, por lo que aquí interesa, que es el acceso a las resoluciones sancionadoras ya impuestas, este límite se ha interpretado tradicionalmente<sup>27</sup> como aplicable a la

<sup>26</sup> Con carácter general, sobre estos límites en el derecho comunitario (que como se ha visto se refiere a la transparencia de la información de los órganos comunitarios con arreglo al Reglamento (CE) 1048/2001), véase Guichot (2023), *El Acceso a la información pública en el Derecho Europeo*, Tirant lo Blanch, (2023), donde se pone de manifiesto el uso del límite derivado de «los intereses económicos y comerciales», como se expone en el párrafo siguiente. En España véase también, entre otros, I. Ibáñez García (2014), «Comentario al art. 14 de la Ley de Transparencia», en E. de la Nuez Sánchez-Cascado y C. Tarín Quirós (coords.), *Transparencia y buen gobierno*, La Ley.

<sup>27</sup> Así, acertadamente, la Resolución antes citada 87/2017, de 16 de marzo de la CG-DAIPC (<https://tinyurl.com/36wu8uy6>), que afirma: «el límit de la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries, previst també per l'article 21.b LTAIPBG, té la finalitat de protegir els corresponents procediments administratius o judicials i, en conseqüència, d'evitar el risc que l'accés als expedients pugui servir perquè els presumptes infractors o inculpats defugin de les seves responsabilitats. En conseqüència, en el cas que ens ocupa, que es caracteritza pel fet que les sancions sobre

investigación y sanción de otros ilícitos administrativos distintos de la infracción administrativa ya sancionada respecto de la cual se solicita acceso. Es decir, se aplicaría este límite tradicionalmente para garantizar el buen ejercicio de la potestad sancionadora en otros expedientes sancionadores. No obstante lo anterior, a la luz de lo que se dirá más adelante, la interpretación de este precepto podría ampliarse también a los ilícitos administrativos ya sancionados. Volveremos más adelante sobre ello.

Un ejemplo de denegación de acceso, tanto en la Resolución del CTBG como en la posterior Sentencia del Tribunal de Justicia de Madrid, puede encontrarse en la 516/2019 de 22 julio<sup>28</sup>. En esta última sentencia se consideró conforme a derecho, invocando (como más adelante se verá) los intereses económicos y comerciales y la falta de firmeza de la resolución sancionadora en vía contencioso-administrativa, la denegación del acceso a dos resoluciones sancionadoras impuestas por la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA), acceso que había sido solicitado por la Federación Española de Industrias de Alimentación y Bebidas (FIAB).

Otro ejemplo podría encontrarse en la Sentencia del TSJ de Cataluña 1859/2022, de 18 de mayo, recurso 114/2020, sobre la Resolución de la GAIP 804/2020, que frente a una solicitud de acceso a las sanciones impuestas a residencias de ancianos durante la pandemia de la COVID-19 concedió el acceso pero lo limitó, con fundamento en los intereses económicos y comerciales, obligando a eliminar el nombre de la residencia, la identidad de su titular y la ubicación geográfica, de modo que «se proporcionará la información con un nivel de generalidad suficiente para evitar la identificación indirecta de la residencia sancionada», corrigiendo en esto la previa resolución de la GAIP<sup>29</sup>. Sobre ello volveremos enseguida.

Por supuesto, el asunto no está solucionado en el art. 15 de la Ley 19/2013, que se refiere a la protección de datos de carácter personal. Es indiscutido que el concepto de «datos de carácter personal», en la definición del art. 4.1 RGD, se refiere exclusivamente a la «información sobre una persona física identificada o identificable». El art. 15 de la Ley 19/2013 sencillamente no se aplica a las sanciones impuestas a personas jurídicas. Así lo ha dicho, con pleno acierto, el CTBG en numerosas resoluciones, por ejemplo, en la 445/2020 (Fundamento 2º).

---

les que es demana informació ja han estat imposades, no té cap sentit invocar els límits que estem considerant, ja que no s'està en procés ni d'investigar ni de sancionar (ja s'ha sancionat), i menys encara de prevenir, vigilar, investigar o controlar. No procedeix, per tant, l'aplicació d'aquests límits d'accés a la informació pública».

<sup>28</sup> RJCA 2019\873.

<sup>29</sup> Sobre este asunto véase la crítica, que (por los motivos que más adelante se expondrán) no compartimos, de S. Fernández (2023), «El conflicto sobre la transparencia de las sanciones a residencias de personas mayores», en <https://www.hayderecho.com/2023/02/01/el-conflicto-sobre-la-transparencia-de-las-sanciones-a-residencias-de-personas-mayores/>.

#### IV. EL ACCESO PARCIAL SEUDONIMIZADO

Como declaró el CTBG en su Resolución 445/2020 antes examinada, en lo que constituye la *ratio decidendi* de la misma, el objetivo que persigue legislación de transparencia es *el control de la actividad pública*, no la obtención de información sobre otros particulares (hasta el punto de que, como se ha visto, cuando la única finalidad perseguida es esta última y no aquella, se ha de denegar el acceso). El objetivo es conocer lo que la jurisprudencia ha denominado *la conformación de la voluntad pública del órgano*. Por ello, cuando resulte posible el acceso parcial seudonimizado habrá pocos argumentos para conceder acceso al nombre del sancionado o a aquellas menciones hechas en la parte fáctica de la resolución sancionadora que permitan su identificación.

La técnica de la seudonimización es habitual en relación con datos de carácter personal, y consiste —como dice el art. 4.5 del Reglamento General de Protección de Datos— en el tratamiento de los datos *de manera tal que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar* la imposibilidad de identificar al interesado.

Este concepto procedente del derecho de protección de datos puede usarse también para determinar el acceso parcial a la información pública, en la medida en que la identificación (directa o indirecta) del sancionado no resulte —como en la mayoría de los casos no resultará— imprescindible para el control de la actividad pública: por ejemplo, para determinar los criterios con los que la Administración actúa a la hora de imponer o no sanciones y cuantificarlas.

La propia Ley 19/2013, en su art. 16, contempla la posibilidad de acceso parcial cuando esta sea la solución idónea atendiendo a la gravedad del daño (en este caso, al menos a los intereses económicos o comerciales del sancionado) y al principio de proporcionalidad. En la inmensa mayoría de los casos no existirá un interés jurídico protegido en identificar al sancionado, sino en controlar la actividad de quien sanciona.

De hecho, esta es la solución propugnada en varias de sus recientes sentencias por el TSJ de Cataluña, como, por ejemplo, las Sentencias 1438/2022, de 21 de abril,<sup>30</sup> y 1859/2022, de 18 de mayo (esta última firme y con una motivación

---

<sup>30</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) 1438/2022 de 21 de abril, JUR 2022\263362. Esta resolución está recurrida en casación, por un motivo ajeno a las consideraciones que aquí se formulan: para determinar si los límites del art. 15 de la Ley 19/2013 se aplican a las personas jurídicas. Una sentencia similar del TSJ de Cataluña se ha casado recientemente en la Sentencia del Tribunal Supremo 547/2023, de 4 de mayo de 2023, Cendoj 28079130032023100075, por entender precisamente que la protección de datos no se aplica a las personas jurídicas (lo cual es pacífico).

más sólida)<sup>31</sup>, que en materia de acceso a información sobre sanciones impuestas a residencias de ancianos durante la pandemia de COVID-19 resolvieron —corrigiendo así a la GAIP— que el acceso ha de concederse con *exclusión de la entrega de información relativa al nombre de la residencia y a la identidad de la persona o entidad sancionada y, por lo que se refiere a la ubicación geográfica, se proporcionará la información con un nivel de generalidad suficiente para evitar la identificación indirecta de la residencia sancionada.*

Por desgracia, no siempre será posible el acceso parcial seudonimizado, bien porque —como recuerda el propio art. 16 de la Ley 19/2013— «de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido», bien porque la petición se refiera específicamente a las resoluciones sancionadoras impuestas a una persona jurídica determinada o se defina en términos tales que no resultaría difícil identificar al sancionado. En tales supuestos, la seudonimización no será posible.

Veamos a continuación qué respuesta jurídica ha de darse en estos últimos casos.

## V. CUANDO LA PUBLICACIÓN ESTÉ TIPIFICADA COMO SANCIÓN ACCESORIA, NO CABE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (SIN SEUDONIMIZACIÓN)

La publicación de las sanciones es cuestión distinta del derecho público de acceso a las mismas. No obstante, una y otra cuestión están necesariamente entrelazadas. ¿Qué sentido tendría prohibir la publicación de la sanción y dar derecho a cualquier ciudadano a obtener copia completa y auténtica de la misma, con licencia de uso libre que le permite publicarla en medios privados y en redes sociales? La publicación normalmente se limita a algunos elementos de la resolución sancionadora (sujeto sancionado, tipificación de la infracción sin descripción de los hechos, fecha de la resolución y sanción impuesta); en cambio, la publicación refiere a la totalidad de la resolución sancionadora, incluyendo la descripción detallada de los hechos probados, y normalmente también la motivación en relación con las alegaciones formuladas por el sancionado. Resulta mucho más perjudicial para el infractor que se conceda el acceso a su resolución sancionadora a un periodista de investigación que la mera publicación del hecho de que se le ha impuesto una sanción por hechos no especificados. El ordenamiento forma una unidad. El derecho de acceso al amparo de la Ley de Transparencia no se puede

<sup>31</sup> Al no fundarse en la protección de datos, sino en los intereses económicos y comerciales. Se trata de la Sentencia del TSJ de Cataluña, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) 1859/2022 de 18 mayo, RJCA\2022\655. Esa sentencia, relativa al recurso interpuesto por Residencias Adara, S.L.U., se refiere a la previa resolución de la GAIP 164/2020, y ha sido comentada brevemente más arriba.

interpretar de espaldas al derecho administrativo sancionador. Los efectos de las sanciones son parte de esta última disciplina.

Por otro lado, el derecho de acceso configurado en la Ley de Transparencia puede calificarse como «público», ya que no se exige interés legítimo para ejercerlo, y en principio una vez concedido a una persona habrá que concederlo igualmente a cualquier otra que lo solicite.

a) *Supuestos en los que la ley tipifica la publicación como sanción accesoria*

Aunque los límites al derecho de acceso, tal y como se establecen en el art. 14 de la Ley 19/2013, son *numerus clausus* en dicha ley<sup>32</sup>, ello no impide la aplicación de normas de rango superior o de otras normas con rango de ley (dentro de los límites que permite el Convenio del Consejo de Europa, antes mencionados) para la determinación de otros límites eventualmente no recogidos en el mencionado art. 14. Tal es el caso del art. 25.1 CE.

Como es sabido, el art. 25.1 CE consagra el principio de tipicidad en materia sancionadora, garantizando que no pueda imponerse sanción alguna por hechos que no estén tipificados como infracciones administrativas en el momento de su comisión.

Cuando la publicación de la sanción está tipificada en leyes especiales como sanción accesoria, y tal sanción no haya sido impuesta en este caso en particular, o cuando la sanción impuesta sea la de reprensión o amonestación privada, a mi juicio no cabe duda alguna de que no será posible acceder a la resolución sancionadora no seudonimizada por la vía de la Ley 19/2013. Ello equivaldría, en el primer caso, a la ejecución de una sanción (accesoria) no impuesta o a su imposición de plano sin procedimiento sancionador por un órgano no competente, y en el segundo caso, a la desnaturalización y agravamiento de la sanción: una sanción de reprensión privada hecha pública se convierte en una sanción de reprensión pública, que es diferente y por hipótesis no habrá sido impuesta en el procedimiento sancionador.

El derecho de acceso se configura en términos tan amplios que equivale a efectos prácticos a la publicación del acto: no se exige interés legítimo para acceder a la información al amparo de la Ley 19/2013, y se entrega el texto de la resolución con licencia de uso libre, sin que exista por tanto limitación alguna para su ulterior difusión por el solicitante de acceso.

Ejemplos de publicación de la sanción expresamente contemplada con el carácter de sanción accesoria pueden encontrarse en materia de consumidores y usuarios, donde tiene sentido la publicación de la sanción para evitar que otros

<sup>32</sup> En este sentido E. Guichot (2014), «Límites a la transparencia y el acceso a la información», en E. Guichot (2014) (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (pág. 112).

En igual sentido, S. Fernández Ramos y J. M. Pérez Monguió (2014), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Thomson Reuters Aranzadi (pág. 163).

consumidores sufran similar infracción. El art. 50 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, dispone que cabe imponer la publicación de la sanción como sanción accesoria cuando «concurra riesgo para la salud o seguridad de los consumidores o usuarios, reincidencia en infracciones de naturaleza análoga o acreditada intencionalidad en la infracción». En los demás casos, la sanción accesoria no puede imponerse. Otro tanto sucede en los arts. 333.2.d) y 333.9.1 de la Ley 22/2010, de 20 de julio, que aprueba el Código de Consumo de Cataluña, que dicen que puede imponerse la publicación de la sanción como «sanción accesoria», «por razones de ejemplaridad y en previsión de futuras conductas infractoras».

En tales casos, cuando la Administración actora, en el procedimiento sancionador, no ha impuesto la sanción accesoria de publicación, entendemos que no cabe que el órgano competente en materia de transparencia, por la vía del derecho de acceso de la Ley 19/2013, acuerde el acceso público a la resolución sancionadora, que tendría el mismo efecto práctico para el infractor. Cuando la publicación es una sanción, por disponerlo así el legislador, no se puede acordar sin procedimiento sancionador y sin sometimiento a los principios del derecho administrativo sancionador. Esto excluye también —en idéntico supuesto, que es en realidad excepcional— el acceso público, de efectos equivalentes a la sanción.

Ello se declaró así por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Sentencia 516/2019, de 22 de julio, FJ 6º, relativa a una versión anterior de la Ley 12/2013, de 12 de agosto, de Medidas para Mejorar el Funcionamiento de la Cadena Alimentaria, que configuraba la publicación de la sanción como sanción accesoria. El Tribunal denegó el acceso, al considerar que la sanción accesoria no había sido impuesta.

En contra, a mi juicio erróneamente, cabe citar el criterio de la Comisión catalana (GAIP), que en su Resolución 87/2017 consideró que cabe el derecho de acceso a la información incluso si no procede la imposición de la sanción accesoria de publicación de la resolución sancionadora, dada la distinta naturaleza jurídica de uno y otra. A mi juicio, la diferencia de naturaleza jurídica no faculta para acordar una medida de efecto equivalente a la publicación, cuando el legislador ha configurado esta —excepcionalmente— como sanción accesoria, y dicha sanción accesoria no ha sido impuesta a través del debido procedimiento.

En cuanto a la sanción de amonestación privada, cabe poner como ejemplo la contemplada en el art. 56 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, que distingue entre amonestación privada y pública. La amonestación privada se convertiría en pública si se publicara o comunicara a terceros por la vía de la Ley de Transparencia. Cuando esta ley considera aplicable la sanción de amonestación privada por una infracción en materia de blanqueo de capitales, es precisamente por considerar desproporcionado el daño que se causaría con una amonestación pública (por ejemplo, pensemos en una sanción impuesta a un banco por falta leve). Por

ello, cuando la sanción impuesta es de amonestación privada, no cabe derecho de acceso de terceros.

Otro tanto cabría decir de la amonestación privada prevista en la Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión (art. 327.f).

b) *Supuestos en los que la Ley no tipifica la publicación como sanción accesoria*

En los restantes supuestos, cabe preguntarnos si siempre que la ley, al regular el régimen sancionador, contempla la publicación de determinadas sanciones (por ejemplo, las muy graves, o las que superen determinada cuantía), sin configurarla expresamente como sanción accesoria, estamos realmente ante tales sanciones accesorias, aunque la ley no las denomine así.

La respuesta ha de ser negativa, siguiendo a Lorenzo Martín Retortillo (1991) y a lo declarado por el Tribunal Constitucional. Aunque cabe citar en contra la opinión de Huergo Lora (2021)<sup>33</sup>.

Lorenzo Martín Retortillo (1991)<sup>34</sup> sostuvo en su día (y sigue siendo plenamente válido) que «la publicación de la sanción no es en sí una sanción ni una modalidad sancionatoria», sino una consecuencia de la sanción sujeta a un régimen jurídico diferente. Obviamente no se refería a aquellos casos antes vistos en los que la publicación se configura expresamente como sanción accesoria por el legislador.

En el mismo sentido cabe citar la Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Segunda) 23/2022, de 21 de febrero, FJ 2.B), que considera que la publicación de las sanciones impuestas por la CNMC, ordenada por la Ley del Mercado de Valores:

<sup>33</sup> Véase J. Huergo Lora (2021), «La publicación del nombre de los infractores como sanción administrativa (name and shame)», en M. Rebollo Puig, *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, págs. 93 y ss. Este autor sostiene que la publicación tiene una función punitiva, no preventiva ni de información al público. El argumento no convence porque es contrario a lo declarado por el Tribunal Constitucional. Cabe una publicación que sea consecuencia de la imposición de la sanción (y por tanto participe de algunas de las garantías de esta, como el principio de reserva de ley), pero que no consista en una sanción accesoria en sí misma. De hecho, es el caso más común. Si fuera una sanción accesoria, tendría que ser impuesta con carácter expreso en la resolución sancionadora, lo que no sucede —o no tiene por qué suceder— en tantos casos en los que la ley dispone la publicación de todas las sanciones de cierta gravedad (véase más abajo). No caben sanciones implícitas, pero sí consecuencias implícitas de las sanciones impuestas.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2009 (recurso de casación para la unificación de doctrina 507/2008) que Huergo Lora cita, como él mismo reconoce, proporciona un argumento contrario a su tesis, ya que dice que la ley que ordena la publicación de una sanción puede aplicarse retroactivamente (a sanciones impuestas con anterioridad), lo que no sería posible si la publicación fuera realmente una sanción.

<sup>34</sup> L. Martín-Retortillo Baquer (1991), «Las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores con especial referencia a la publicidad de las mismas», *Revista de Administración Pública*, 126, (págs. 162 a 187, y en particular pág. 184).

[...] no constituye una sanción, sino que se trata de una consecuencia anudada a la imposición de las sanciones graves prevista por la propia Ley ahora en su art. 304 TRLMV, y que no tiene per se una función punitiva o de castigo. La finalidad primordial de la publicación en el BOE es advertir a los inversores de una actuación que puede afectar al buen funcionamiento del mercado financiero —en particular el abuso del mercado y el uso de información privilegiada—, y garantizar la transparencia y eficacia en la labor de supervisión que lleva a cabo la CNMV; no la de infligir al infractor un perjuicio<sup>35</sup>.

Este criterio se sigue también en materia de transparencia. Por consiguiente, cuando la publicación de la sanción resulte de una norma legal que no la configure como una sanción accesoria, el argumento anteriormente expuesto (en la letra a) contra el derecho de acceso a la sanción no anonimizada no será de aplicación.

## VI. NO DEBE CONCEDERSE EL ACCESO NO SEUDONIMIZADO A SANCIONES QUE NO SEAN FIRMES EN AMBAS VÍAS, SI NO PROCEDE SU PUBLICACIÓN

Lorenzo Martín Retortillo (1991)<sup>36</sup> puso de manifiesto que, en algunos casos, resultaba necesaria la publicación de las sanciones sin esperar a su firmeza en vía contencioso-administrativa (que puede demorarse muchos años), pues solo así podía cumplirse la finalidad de evitación de nuevas infracciones y de aviso a los posibles perjudicados.

No obstante, el propio Lorenzo Martín Retortillo (1991) recordaba que *la idea central es la de que hay que rodear a las sanciones administrativas de las garantías necesarias*, razón por la cual no consideraba procedente su publicación, cuando la ley así lo dispone, hasta que al menos sean firmes en vía administrativa. Esto es coherente con el actual art. 98.1.b) de la Ley 39/2015, que no permite la ejecución de la sanción en tanto no sea firme en vía administrativa.

Quizás lo procedente sea distinguir entre «la infracción» y «el infractor». Se puede publicar la infracción seudonimizada, y conceder acceso a ella, tan pronto como sea preciso a los efectos de prevención de infracciones futuras, pero —en principio— no se debería identificar al infractor hasta la firmeza en vía contencioso-administrativa. De otra forma —a mi juicio— se vulneraría el principio de tutela judicial efectiva cautelar (si se han solicitado medidas cautelares o está previsto hacerlo), pues con la publicación prematura o con el acceso de efecto equivalente se priva al órgano judicial del pronunciamiento cautelar sobre la materia: una vez publicada la sanción con el nombre del infractor (o concedido acceso a la misma sin restricciones), ya es de conocimiento general y no cabe su «des-publi-

<sup>35</sup> En consecuencia, no hace falta otro procedimiento sancionador para acordar la publicación de la sanción. El TC se refiere a supuestos en los que no se configuró expresamente como sanción accesoria en la ley.

<sup>36</sup> *Ibid.*

cación», con independencia del resultado del contencioso-administrativo. Todo ello, naturalmente, salvo que la ley disponga otra cosa y ordene la publicación con la mera firmeza en vía administrativa, como sucede con la nueva Ley 6/2023, de 17 de marzo, del Mercado de Valores, arts. 334 y ss., o con el art. 53.4 de la Ley aragonesa 4/2015, de comercio de Aragón.

Así lo aclaran expresamente algunas normas en la materia: por ejemplo, el art. 24 bis de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, dispone que las sanciones impuestas por infracciones graves y muy graves se publicarán, incluyendo el nombre del infractor, cuando «hayan adquirido firmeza en vía administrativa o, en caso de haberse interpuesto recurso contencioso-administrativo, en vía judicial».

En el mismo sentido cabe citar la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, cuyo art. 144.1 solo permite la publicación de sanciones que sean firmes en vía administrativa y también en vía contencioso-administrativa.

De nuevo consideramos que en aquellos casos en los que la ley no ordene la publicación de la sanción, por no ser firme, tampoco lo permite, y ello impide conceder derecho de acceso público a cualquier solicitante al amparo de la Ley 19/2013.

Pese al criterio inicialmente discrepante del CTBG (Resolución 445/2020<sup>37</sup>), así lo ha declarado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 6ª), en su Sentencia 516/2019, de 22 de julio<sup>38</sup>, relativa al derecho de acceso. Afirma la sentencia que *ha de entenderse especialmente de relieve la aun pendencia de un proceso judicial contra la Resolución sancionadora, proceso que se encuentra sub judice, conforme a lo aportado a autos, y cuya eficacia puede resultar afectada, de resultar estimatorio el recurso, por la divulgación de la información solicitada (artº 14.1 f) Ley 19/13 ), con posible y tangible daño reputacional, entre otros pensables, para los afectados por el mismo*. Por consiguiente, no procede conceder derecho de acceso a sanciones que no sean firmes en vía contencioso-administrativa.

Lo mismo ha declarado el órgano catalán de transparencia (GAIP), en sus Resoluciones 164/2020 y 804/2020, ambas sobre acceso a las sanciones impuestas a titulares de residencias de ancianos por sucesos acaecidos durante la pandemia de COVID-19. Dice la Resolución 164/2020 en su apdo. 10 que los daños reputacionales, a los intereses económicos y comerciales de las residencias afectadas, hace que sea exigible que las sanciones de las que se informe la residencia afectada sean firmes, no mereciendo este calificativo desde luego las que hayan sido revocadas o anuladas administrativa o judicialmente, ni tampoco las que son objeto de recursos administrativos o judiciales no resueltos y que, por lo tanto, son aún susceptibles de revocación, salvo que sea posible el acceso a la información anonimizada.

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha seguido implícitamente el mismo criterio: sus Sentencias 3888/2021, de 30 de septiembre, y 1438/2022,

---

<sup>37</sup> Pág. 23.

<sup>38</sup> RJCA 2019\873.

de 21 de abril (recurrida en casación), confirmó en esto la Resolución del GAIP 164/2020 (Residencia Valle de Hebrón, S.L.), y su Sentencia 1859/2022, de 18 de mayo, confirmó en esto la Resolución del GAIP 804/2020 (Residencias Adara, S.L.U.)

Aunque dictada en materia tributaria y relativa a una cuestión diferente, cabría citar también por analogía la reciente Sentencia del Tribunal Supremo 130/2023, de 2 de febrero<sup>39</sup>, que ha resuelto que no cabe la inclusión de las deudas que resulten de actos administrativos que no sean firmes en vía contencioso-administrativa en la lista de deudores morosos que publica la Hacienda pública. La razón es precisamente el art. 18 CE (el derecho al honor), pues la publicación lesionaría el derecho fundamental al honor, en una interpretación que expresamente se refiere tanto a personas físicas como jurídicas.

Conforme a este criterio, que compartimos, cuando la ley que ordena la publicación de las sanciones no aclara si esta se produce con la firmeza en vía administrativa o en vía contencioso-administrativa, el acceso no anonimizado solo cabe cuando se produce la firmeza en ambas vías<sup>40</sup>.

## VII. NO PROCEDE EL ACCESO NO SEUDONIMIZADO A SANCIONES CANCELADAS POR EL TRANSCURSO DEL TIEMPO

### ¿CABE SOLICITAR Y OBTENER ACCESO NO ANONIMIZADO A SANCIONES IMPUESTAS EN EL PASADO, SIN LÍMITE DE TIEMPO?

El derecho administrativo sancionador tiene, desde las Sentencias del Tribunal Supremo de 2 y 25 de marzo de 1972, su inspiración en las normas del Derecho Penal (Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1981).

La regulación de los antecedentes del delincuente o infractor existe con carácter general tan solo en el Código Penal, art. 136.1.e), que establece un plazo de diez años para la cancelación de los antecedentes penales por delitos graves. Sería llamativo que el acceso a los antecedentes administrativos sancionadores de las personas jurídicas se extendiera más allá del acceso a sus antecedentes penales (que, obviamente, no resulta posible una vez cancelados).

En los supuestos en los que quepa el acceso no anonimizado a resoluciones sancionadoras impuestas a personas jurídicas, ¿cabrá solicitarlas y obtenerlas todas, sin límite alguno de tiempo?

<sup>39</sup> Rec. 5225/2020, ponente: Francisco José Navarro Sanchís (la Ley 6437/2023).

<sup>40</sup> Contra, A. Huergo Lora (2021), citado, que en relación con la publicación de las sanciones (no trata del derecho de acceso) entiende que la regla es la misma que la existente para la ejecución de las sanciones, salvo suspensión cautelar: en principio cabe publicar en cuanto la resolución sancionadora es firme en vía administrativa.

Algunas normas especiales son relevantes a este respecto: por ejemplo, el art. 334.6 de la Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión dispone que la publicación de las sanciones se mantendrá por cinco años, como mínimo, pero no establece máximo.

En derecho administrativo sancionador tan solo encontramos referencias dispersas, allí donde hay un registro público en el que quepa inscribir las infracciones: por ejemplo, en materia de tráfico y seguridad vial, se establece un plazo de cancelación de tres años (art. 113.4 del texto refundido de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre). A mi juicio, no cabe derecho de acceso sobre tales sanciones, impuestas a personas jurídicas, una vez cumplido el plazo de cancelación de tres años.

Cuando no haya regulación específica, la respuesta a esta pregunta no es clara: cabrá acceso en principio si en su día procedió la publicación. Pero se echa en falta una regulación unitaria de la cancelación de los antecedentes administrativos que resuelva esta y otras cuestiones.

### VIII. CUANDO EXISTE UNA NORMA CON RANGO DE LEY QUE DISPONE LA PUBLICACIÓN DE CIERTAS SANCIONES, Y EXCLUYE LA DE LAS RESTANTES, NO CABE DERECHO DE ACCESO AL CONTENIDO NO SEUDONIMIZADO DE ESTAS ÚLTIMAS

La publicación de las sanciones tiene una larga historia en nuestro ordenamiento. Como recuerda Martín Retortillo<sup>41</sup>, tal publicación se contemplaba ya en el antiguo Reglamento de policía de ferrocarriles de 8 de septiembre de 1878, completada con una Orden de 19 de agosto de 1885 (que se publicó en la *Gaceta de Madrid* el 2 de septiembre siguiente), que ordenaba a los gobernadores civiles a insertar en los boletines oficiales las sanciones de multa impuestas.

La lista de los supuestos en los que las leyes vigentes ordenan la publicación de las sanciones es interminable. Ello tiene lugar siempre en normas con rango de ley (al tratarse de derecho administrativo sancionador, entiendo que hay reserva de ley), y normalmente cada norma distingue entre unas sanciones que deben ser publicadas y otras en las que no procede la publicación. Cabe citar a modo de ejemplo los siguientes:

- Ya se ha citado la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, que ordena la publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de morosidad en los transportes de mercancías por carretera (art. 144.1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres). Las sanciones impuestas por las restantes 39 infracciones muy graves, así como todas las sanciones impuestas por infracción grave o leve, no pueden publicarse.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

- También se ha hablado del art. 50 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, que configura la publicidad de la sanción como una sanción accesoria, y solo permite imponerla cuando «concurra riesgo para la salud o seguridad de los consumidores o usuarios, reincidencia en infracciones de naturaleza análoga o acreditada intencionalidad en la infracción». En los demás casos, la sanción accesoria no puede imponerse y por consiguiente la sanción no puede publicarse.
- En materia de infracciones y sanciones en el orden social, el art. 40 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, solo permite la publicación de sanciones impuestas por infracciones muy graves, excluyéndose las restantes. En el mismo sentido cabe citar el Real Decreto 597/2007, de 4 de mayo, que solo contempla la publicación de sanciones impuestas por infracciones muy graves.
- En sede de blanqueo de capitales, el art. 56 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo establece la sanción de amonestación pública, que solo puede imponerse conforme a los tipos establecidos y siguiendo el procedimiento sancionador. La amonestación privada se convertiría en pública si se publicara o comunicara a terceros por la vía de la Ley de Transparencia.
- En relación con la protección de datos de carácter personal, la Ley Orgánica 3/1018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (art. 76.4) solo contempla la publicación de las sanciones de importe superior a un millón de euros impuestas a personas jurídicas, no permitiéndose por tanto la de las de cuantía inferior.
- Como se ha visto anteriormente, en materia de mercados de valores los arts. 334 y siguientes de la nueva Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión, prevé la publicación en el *BOE* de las sanciones muy graves y graves (no la de las leves), y la publicación en la página web de la CNMV de todas las sanciones, incluidas las leves, salvo que concurren circunstancias excepcionales valoradas con arreglo a criterios que establece la propia ley. Si concurren esas circunstancias, tratándose de infracciones leves, no procederá la publicación.
- En relación con la seguridad privada, el art. 71 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, dispone la publicidad de las sanciones por infracciones muy graves, «siempre que concurra riesgo para la seguridad de los usuarios o ciudadanos, reincidencia en infracciones de naturaleza análoga o acreditada intencionalidad».
- Se ha mencionado también en sede de cadena alimentaria el art. 24 bis de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria y reducir el desequilibrio entre las operaciones de comercio en beneficio del sector y del consumidor, que ordena la publicación de las sanciones impuestas por infracciones graves y muy graves, con exclusión de las leves.

- En materia de derecho de la competencia, el art. 69 de la Ley 15/2007 dispone la publicación de todas las sanciones impuestas<sup>42</sup>.
- Existen también numerosas leyes autonómicas que prevén la publicación de sanciones, como por ejemplo, la Ley aragonesa 4/2015, de 25 de marzo, de Comercio de Aragón, cuyo art. 53.4 ordena la publicación de las sanciones por infracciones muy graves, pero no la de las restantes.

Por supuesto, se trata de una materia reservada a la ley, por afectar a las consecuencias de las sanciones administrativas<sup>43</sup>.

Pese a la opinión manifestada por Martín Retortillo, que en su momento (1991) entendió que la publicación prevista en la legislación de consumo entonces vigente era discrecional, en la actualidad la publicación de las sanciones es reglada: normalmente, dependiendo tan solo de la gravedad de la infracción o (en el caso de datos personales) de la cuantía de la sanción. En dos casos (mercados de valores y seguridad privada) la publicación depende de conceptos jurídicos indeterminados, pero sigue sin ser discrecional<sup>44</sup>. En materia sancionadora, la discrecionalidad tiene poco margen.

Siendo reglada la potestad, cuando el legislador ha dispuesto que se publiquen determinadas sanciones, está disponiendo que no se publiquen las restantes. Si la publicación no es obligada, entonces no está permitida.

Si no cabe la publicación, tampoco el derecho de acceso público. Así lo ha entendido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) 516/2019, de 22 de julio<sup>45</sup>.

No es este el criterio que sigue la Comisión catalana (GAIP), que en su Resolución 87/2017 concedió el acceso a la totalidad de las sanciones impuestas a «empresas» por vulneración de la legislación de consumo (en particular, del art. 6 de la Ley 24/2015), materia en la que con arreglo a la ley solo se publican algunas sanciones.

<sup>42</sup> En materia de defensa de la competencia la regla es la publicación de las sanciones (arts. 27 y 69 de la Ley 15/2007 y art. 23 del Reglamento aprobado por Real Decreto 261/2008). Sobre esta materia véase S. Sinovas Caballero (2014), «El derecho de acceso y la confidencialidad en los expedientes administrativos sancionadores por presuntas infracciones previstas en la Ley 15/2007», en *Anuario de Derecho de la Competencia*, Marcial Pons, págs. 221 ss.

Existen en estos expedientes una versión confidencial y una versión no confidencial. La publicidad ordenada por el art. 23.3 del Reglamento se refiere a la versión no confidencial. La versión confidencial no se publicará, y tampoco debería haber sobre ella derecho de acceso, por aplicación del límite del art. 14.1.k) de la Ley 19/2013.

<sup>43</sup> En el mismo sentido, A. Huergo Lora (2021) anteriormente citado.

<sup>44</sup> Aunque no aborda esta cuestión, la opinión de A. Huergo Lora (2021, citado) parece inclinarse en este mismo sentido, ya que habla de proporcionalidad susceptible de control judicial, y no menciona elemento alguno de discrecionalidad.

<sup>45</sup> RJCA 2019\873.

## IX. EL ACCESO A LAS RESTANTES SANCIONES NO SEUDONIMIZADAS

Cuando no resulte posible la seudonimización, si la ley no ha configurado la publicación como sanción accesoria ni ha determinado qué sanciones han de publicarse (y, a contrario sensu, cuáles no han de ser publicadas), hay que entender que habiendo reserva de ley en materia de publicación de las sanciones la publicación no prevista está prohibida. En esas circunstancias, el acceso no seudonimizado tampoco debería producirse, puesto que dicho acceso produce efectos similares o más gravosos para el interesado (recordemos que el acceso no seudonimizado de la sanción impuesta a la persona jurídica permite obtener la copia completa de dicha resolución, incluyendo la descripción detallada de los hechos probados y el resumen de las alegaciones del sancionado).

En este sentido cabe interpretar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 516/2019, de 22 de julio, FJ 6º, antes citada, relativa al derecho de acceso a determinadas sanciones impuestas a personas jurídicas, que afirma que tratándose de la «comisión de una infracción administrativa que no conlleva la publicación de la sanción, se exige una previsión legal al respecto o el consentimiento del afectado» para conceder el derecho de acceso<sup>46</sup>.

Por consiguiente, entendemos que los principios generales recogidos en el art. 14.1 de la Ley de Transparencia (antes expuestos en el apdo. 3 de este trabajo), deberán interpretarse en principio en el sentido de que, no siendo posible la publicación de la sanción, tampoco procederá el derecho de acceso no seudonimizado a la resolución sancionadora.

## X. LA CUESTIÓN EN LA PRÁCTICA

Por desgracia, en la práctica la Administración concede el derecho de acceso no seudonimizado a las sanciones impuestas a las personas jurídicas, haciendo muy difícil la tutela jurídica de la persona jurídica sancionada.

La tutela judicial efectiva resultará en tales casos inútil o ilusoria, salvo que la propia Administración espere a que transcurra el plazo de dos meses desde la notificación para comprobar si se ha producido un recurso contencioso-administrativo con solicitud de medidas cautelares, puesto que, como se ha dicho, una vez

---

<sup>46</sup> Si bien es verdad que en esta frase de la sentencia se mezcla, indebidamente, una referencia innecesaria a los datos de carácter personal, que resulta improcedente en sede de sanciones impuestas a personas jurídicas (el asunto enjuiciado era precisamente relativo a personas jurídicas). Véase en este sentido la reciente Sentencia del Tribunal Supremo 547/2023, de 4 de mayo de 2023, Cendoj 28079130032023100075, que declara que la protección de datos de carácter personal no constituye un límite para la publicación de las sanciones impuestas a personas jurídicas.

concedido acceso a una resolución sancionadora, y se ha entregado una copia de esa resolución, no puede ya revertirse esta situación.

## XI. CONCLUSIONES

1. No hay un derecho de acceso general e irrestricto a la información relativa a todas las sanciones impuestas a personas jurídicas.
2. En algunos supuestos —estudiados en este trabajo— serán de aplicación los límites existentes en el art. 14 de la Ley 19/2013 para excluir el derecho de acceso u obligar a la seudonimización de la resolución sancionadora, cuando resulte posible.
3. En particular, no cabe el derecho de acceso respecto de los escritos de alegaciones presentados por las personas jurídicas en procedimientos sancionadores instruidos contra ellas. El CTBG ha resuelto en este sentido en algunas ocasiones.
4. La publicación de la sanción es diferente del derecho de acceso público a la misma. No obstante, resulta mucho más perjudicial para el infractor que se conceda acceso irrestricto al público a su resolución sancionadora completa que la mera publicación en un boletín oficial del hecho de que se le ha impuesto una sanción por la comisión de una infracción definida tan solo por su tipo. El derecho de acceso al amparo de la Ley de Transparencia no se puede interpretar de espaldas al derecho administrativo sancionador, y los efectos de las sanciones pertenecen a este.
5. Cuando la publicación de la sanción constituya una sanción accesoria, y ésta no haya sido impuesta, no cabe derecho de acceso, pues ello sería contrario a los principios de tipicidad y debido procedimiento sancionador. La sanción de amonestación privada nunca puede ser objeto de derecho de acceso sin seudonimización.
6. No cabe acceso a resoluciones no firmes en vía administrativa y contencioso-administrativa (en la que se vayan a solicitar o se hayan solicitado y no denegado medidas cautelares) sin seudonimización, salvo que una norma con rango de ley disponga su publicación.
7. Tampoco cabe acceso a sanciones ya canceladas por el transcurso del tiempo, salvo con seudonimización.
8. Cuando existe una norma con rango de ley que dispone la publicación de ciertas sanciones, y excluye la de las restantes, o no hay norma alguna con rango de ley que prevea la publicación, en aquellos casos en los que no está ordenada la publicación no cabe el acceso público no seudonimizado. Tratándose de una potestad reglada, si no es obligado, es que no está permitido. Si no cabe publicación, tampoco en principio acceso público sin seudonimizar.